

**Novas Evidências  
e Perspectivas  
de Políticas  
Públicas****Dias 09 e 10 de julho de 1997****Auditório do SERPRO**  
End: SGAN 601 - Módulo V - Brasília-DF**Inscrições e Informações:**

Fábio Veras Soares

Fone: (061) 315-5315/5137

Fax.: (061) 315-5291

E-mail: [fabio@ipea.gov.br](mailto:fabio@ipea.gov.br)**REALIZAÇÃO:**  
IPEA**COLABORAÇÃO**  
CEPAL  
OIT  
SERPRO

**O SETOR  
INFORMAL  
REVISITADO:  
NOVAS EVIDÊNCIAS  
E PERSPECTIVAS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**DIA 09/07**

**SESSÃO DE ABERTURA**

**09h00 - Paulo Paiva** (Ministro do Trabalho)

**Fernando Rezende** (Presidente do IPEA)

Conferencista: **Victor Tokman** (OIT)

**1ª SESSÃO**

**10h00 - TEMA: O Conceito e o Papel do Setor Informal no Contexto do Processo de Globalização**

Presidente da Mesa: **Paulo Renato Souza** (Ministro da Educação)

Conferencistas:

**Peter Marcuse** (Columbia University)

**Maria Cristina Cacciamali** ( Universidade de São Paulo)

**2ª SESSÃO**

**14h30 - TEMA: Novas Evidências Sobre o Setor Informal**

Presidente da Mesa: **João Carlos Alexim** (Diretor da OIT no Brasil)

Conferencistas:

**Bohuslav Herman** ( Foundation for Economic Research Rotterdam)

**Ângela Filgueiras Jorge** (IBGE)

**Ricardo Paes de Barros** (IPEA)

**Paulo Baltar** (Universidade de Campinas)

**Paula Montagner** (Convênio IPEA/ FSEADE)

**Moema Valarelli** (IBASE)

**DIA 10/07**

**3ª SESSÃO**

**9h00 - TEMA: Políticas Públicas para o Setor Informal**

Presidente da Mesa: **Jorge Jatobá** (Assessor Especial do Ministério do Trabalho)

Conferencistas:

**Jaime Mezzera** (OIT/Chile)

**Fernando Barreiro** (Proyecto Local/Barcelona)

**Nada Eissa** (Berkeley University)

**Carlos Maldonado** (OIT/Genebra)

**Eliana Chavez** (OIT/Lima)

**Didio Quintana Mendoza** (INIE/Cuba)

**ENCERRAMENTO**

**12h30 - Antonio Kandir** (Ministro do Planejamento e Orçamento)

*Obs.: Solicitamos a confirmação das inscrições até o dia 07 de julho pelo Fax nº (061) 315-5291*

**WORKSHOP INTERNACIONAL  
SETOR INFORMAL REVISITADO:  
NOVAS EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**Sumário**

**TEMA I: O Conceito e o Papel do Setor Informal  
no Contexto do Processo de Globalização**

Doc. 01 - The informal sector as a structure of relationship among groups / **Peter Marcuse** 11p.

Doc. 02 - Notas sobre o processo de informalização no mercado de trabalho no contexto da globalização / **Maria Cristina Cacciamali** 11p.

**TEMA II: Novas Evidências sobre o Setor Informal.**

Doc. 03 - Measuring the informal sector: empirical experience and policy formulation / by **Bohuslav Herman** 13p.

Doc. 04 - Pesquisa de economia informal urbana / **Angela Filgueiras Jorge** 17p.

Doc. 05 - Informal labor contracts: a solution or a problem? An investigation of labor market conditions in metropolitan Brazil / **Ricardo Barros, Ricardo Mello, Valéria Pero and Lauro Ramos** 57p.

Doc. 06 - / O mercado de trabalho no Brasil: aumento da informalidade nos anos 90 / **Paulo Eduardo de Andrade Baltar, Claudio Salvadori Dedecca.** 17p.

Doc. 07 - Evolução das inserções ocupacionais na Região Metropolitana de São Paulo. 1988/96 / **Paula Montagner, Paulo Springer de Freitas [et al.]** 21p.

Doc. 08 -	Informalidade e cidadania: empreendimentos informais no Rio de Janeiro / <b>Moema Valarelli</b> (coordenação) [et al.]	25p.
Doc. 09 -	Informalization as a systemic trend in advanced market economies / <b>Saskia Sassen</b>	60p.
<b>TEMA III - <u>Políticas Públicas para o Setor Informal.</u></b>		
Doc. 10 -	Economía infomal o economía de proximidad: La creación de empleos y la satisfacción de nuevas necesidades sociales / <b>Fernando Barreiro Cavestany</b>	24p.
Doc. 11 -	Sector informal: legalización o laissez-faire? / <b>Carlos Maldonado</b>	26p.
Doc. 12 -	El sector informal urbano de Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria / <b>Carlos Maldonado</b>	24p.
Doc. 13 -	Los marcos regulatorios y la integración del sector informal urbano al proceso de modernización / <b>Eliana Chávez O'Brien</b>	20p.
Doc. 14 -	Algunos elementos para una caracterización del sector informal urbano en Cuba / <b>Didio Quintana</b>	17p.
Doc. 15 -	<i>Relatório sobre o Workshop Internacional</i>	<i>21p.</i>

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS  
EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**DIA 09/07**

**10:00 - 1ª SESSÃO**

**TEMA: O CONCEITO E O PAPEL DO SETOR INFORMAL  
NO CONTEXTO DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**PAULO RENATO SOUZA (MINISTRO DA EDUCAÇÃO)**

**CONFERENCISTAS:**

**PETER MARCUSE (COLUMBIA UNIVERSITY)**

**MARIA CRISTINA CACCIAMALI (USP)**

## THE INFORMAL SECTOR AS A STRUCTURE OF RELATIONSHIP AMONG GROUPS-

Peter Marcuse

Let me start with some deceptively simple questions. Why do we want to revisit the informal economy? In whose interests do we want the revisit to take place? Why are we interested in the informal economy in the first place? What policy decisions do we want to explore, and what ends do we wish to achieve?

One apparent and easy answer is, it seems to me, clearly wrong: that we want to bring the informal economy within the formal economy, because the formal economy is the legal, official, mainstream activity of society, and all economically productive activity ought to be within the mainstream. This answer is linked to what is probably the most common definition of the informal economy: that it is the portion of the economy that is unregulated by the state.

One can of course define words in any way one wishes, but one should be aware of the implications of a particular definition. Let me list the alternative definitions that have been used in the discussions of the informal economy thus far.<sup>1</sup> The discussion of definitions is not merely academic nit-picking, but goes to the essence of the policy issues. Unfortunately, many authorities do not indicate clearly what definition they are using, and thus debates about policy conclusions sometimes go by each other without confronting the issues that actually divide them. The comment that "the informal sector" is a (pre-)concept in search of a theory<sup>2</sup> might be extended to call it a concept in search of a definition.<sup>3</sup>

We will make the point subsequently that how one defines the informal sector depends very much on what the purpose of the concern with it is and in whose interests the inquiry is being made.

---

<sup>1</sup> I owe some of the following discussion to a short but provocative piece by Hans C. Buechler, "The 'Informal Sector' Revisited: Thoughts on a Misleading dichotomy," published in the *Anthropology Newsletter*, December 1992, p. 12.

<sup>2</sup> Portes, Alejandro, Manuel Castells, and Lauren A. Benton. 1989. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 78.

<sup>3</sup> Ironically, the search for a definition and the search for a theory sometimes seem to conflict with each other. If the concern is purely empirical, it seeks a definition that can be measured, quantified; but by its very nature the informal sector, however theoretically defined, defies measurement. The idea that "informal" means "not usually registered by traditional measurement techniques" cited by Guerguil, below, p. 39, makes data needs determine substance, and does not deserve serious consideration.

Informal activities may be defined as:

- I. All activities that are not part of the formal, governmentally regulated economy. This definition would include household work, drug smuggling, sidewalk vending, whether otherwise legal or not.<sup>4</sup>
- II. Any activity that would be legal if submitted to regulation by the state but that is not so regulated. Most definitions exclude the criminal from the definition of the informal sector, although the definition of the criminal itself raises questions; see below.
  - A. A distinction may be made between activities formally regulated and administratively enforced and activities formally regulated but in fact not enforced.
  - B. Legal may be defined as an activity not proscribed by law, or as an activity producing a good not proscribed by law.<sup>5</sup> This concept of "legal" is quite different from that which defines every activity subject to regulation that is not regulated as "illegal," thus blurring the distinction between the criminal and the unregulated.<sup>6</sup>
- III. Any activity not subject to the payment of specified taxes. A distinction may be made by the type of tax:
  - A. Social Security taxes, for an employee<sup>7</sup>
  - B. Income taxes, for an employee or employer
  - C. Excise taxes, tariffs, duties, sales taxes.
- IV. Any activity not within the primary labor market; within the secondary labor market. The concept is thus linked to the concept of the dual economy.
- V. Any activity marginal to the mainstream economy.<sup>8</sup>
- VI. Any activity organized along "traditional" lines. They may be limited to such activities within an economy which is otherwise modern, or may be applied even within a predominantly traditional economy.<sup>9</sup> They may thus be:
  - A. non-commodified,<sup>10</sup>
  - B. non-capitalist,<sup>11</sup>

<sup>4</sup> The element of non-regulation is a component of virtually every definition in common use. See, for instance, the "structural characteristics" identified in the Introduction to Portes, Castells and Benton at p. 2: "small scale, avoidance of state regulations, flexible sites, use of family labor...".

<sup>5</sup> Thus Saskia Sassen defines the enformal sector for purposes of her study of New York City as "the production and sale of goods and services that are licit but are produced and sold outside the regulatory apparatus ... "New York City's Informal Economy," in Portes, Castells, and Benton, p. 60.

<sup>6</sup> Martine Guerguil discusses such definitions, but does not make this point, in "Some thoughts on the definition of the informal sector," *CEPAL Review*, no. 35, August 1988, p. 60.

<sup>7</sup> This is the practical definition used by Edward E. Telles in "Urban Labor Market Segmentation and Income in Brazil," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 41, No. 2, January 1993.

<sup>8</sup> There are many equivalent formulations: unorganized, peripheral, secondary, grey, residual. The latter is the term used in the pioneering International Labor Office study, *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva, 1972.

<sup>9</sup> In the ILO study of Kenya (1972), the sector was in fact first described as within the modern sector but at incomes comparable to the traditional sector.

<sup>10</sup> Another formulation is "characterized by a discrete logic of production differing from that prevailing in the visible portion of the economy... [with the object to] guarantee the subsistence of the family group, [rather than those] whose prime motivation is accumulation." Guerguil, citing PREALC 1981

<sup>11</sup> Or pre-capitalist. See Guerry, Chris. 1987. "Developing Economies and the Informal Sector in Historical Perspective." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, no. 493, September 1987. Portes and Castells differentiate informality under pre-

- C. barter-based, or
  - D. trust-based. Any activity not linked to the global economy may be the new variation on this definition; see discussion below.
- VII. Any small-scale business, or micro-enterprise.
- A. Small may be based on the number of persons involved in the direct activity;
  - B. Small may be based on the capital investment in the direct activity;
  - C. Small may be based on the infrastructure used in the direct activity.<sup>12</sup>
- VIII. Any activity which is insecure and poorly compensated.<sup>13</sup>

Even a short list of examples will illustrate the impact of the different definitions. Apply each definition to the following cases; you will get widely differing results:

- A street-corer vendor. Does it matter if she or he is:
  - working with or without a permit or regulation;?
  - selling toiletries bought at retail, cd discs illegally imported from China, goods made at home, illegal drugs?
- A grandmother taking care of neighborhood children while their parents are away. Does it matter
  - if she is licensed?
  - if her premises are licensed?
  - how much she is paid, or whether the payment is in goods bartered or in services rather than money?
- A computer engineer writing a program at home for a computer company that pays him or her by contract for the finished program.
- The young man or woman serving hamburgers at McDonald's, for whom social security is paid, whose hours are regulated, but who is exempt from minimum wage laws and paid less than they would require. Does it matter.
  - whether taxes are paid on the compensation received?
  - if the engineer has others working for him?
- A seamstress sewing piecework at a low (non-union) wage level for a garment manufacturer.
  - whether social security taxes are paid for her?
  - how much she is paid?
  - whether her work-place meets established standards?
  - if it is inspected?

---

capitalist and capitalist systems succinctly in Portes, Castells and Benton, p. 13: "...it is the expansion of informal activities in a largely regulated context that gives a new historical meaning to the current process..."

<sup>12</sup> Dr. B. Herman's contribution here suggests this element as part or all of a definition: "Measuring the Informal Sector," p. 2

<sup>13</sup> This lies implicitly, although not always explicitly, at the heart of many discussions of the informal sector. See for instance Licia Valladares in Urban Age, Vol. 1, No. 3, Spring 1993, p. 2, where she speaks of the "informal sector of the poor."

- whether the work is regular or sporadic?
- whether the work is performed at home or at the employer's place of business?
- who owns the sewing machine
- A seamstress sewing at home on clothes of her own design, who sells them herself from her own home.
- A Mafia don, running a multi-million dollar illegal drug smuggling operation, or the head of a cocaine cartel in Bolivia.
  - Is the teen-age boy delivering drugs for him similarly defined, or the farmer growing cocoa?
- A construction worker receiving less than union wages. Does it matter
  - whether he or she is receiving above the minimum wage?
  - whether he or she is in the country legally?
  - whether the work is regular or not?
- A corrupt police official receiving bribes for permitting informal and/or illegal activities.
- The employer:
  - Of the seamstress?
  - Of the computer engineer?
  - Of the corrupt policeman?
- The chief financial officer of a multi-national corporation who transfers funds on the corporation's books to an off-shore island to avoid domestic taxes. Does it matter whether
  - he keeps a separate set of books, not revealed to the government, tracing the transaction?
  - the tax laws may, properly interpreted, allow such a move?

One could multiply examples: the McDonald's worker, the gypsy cab driver in New York City, the Spanish shoe worker, the car parker, the dog walker, the temporary secretary, the small bodega operator, the basement landlord, the bookkeeping wife, the store-front hairdresser. While each of these activities would be defined as Informal under one or more of the definitions of "informal" listed above, it is not useful for most policy purposes to lump them all together. Presumably our purpose is not to maximize government regulation for its own sake, or simply to facilitate the collection of accurate data on the economy. What is it that we are really after, when we concern ourselves with the informal economy?

I suggest, in reality, there are three quite different purposes that come into play.

One is the protection of governmental interests, among which is the maximization of governmental tax revenues. Being able to bring as many of those in the informal economy into tax-paying status contributes to the resources of government, potentially at Federal and state as well as local levels. The appropriate policy is then anything that will prevent tax evasion and promote tax collection. The tax-

evading officer of the multi-national might thus be a much more important target than the child-caring grandmother; the concern with the Mafia don might be more that he pay his taxes than that he cease his activities. (In socialist countries, this might be part of a broader purposes to integrate all productive activity into a general economic plan for the society, but today, and perhaps particularly in formerly socialist countries, one has the sense that, if government could only collect revenues from all economic activities, they would be quite willing to forego any obligation or expectation that they would control those activities.)

A somewhat similar interest to the socialist might be the desire for "orderliness," an aesthetic or perhaps personal desire not to have sidewalks crowded with poorly dressed vendors or children in the apartment next door making noise all day; this seems to me a problem confined to higher income areas and not of general (although in some instances of legal) concern.) It is an example of the difficulties of applying a neutral concept of "the general welfare" to discussions of the informal sector; see further comment below.

There is also a narrowly governmental interest in the prevention of illegal activities. Discussions such as ours usually do not focus on this aspect, quite properly, both because we are not concerned with criminal law or its enforcement per se, and because the definition of what is illegal is itself so much dependent on other factors that it is better to go directly to the nature of the underlying activity than to rely on definitions that are with some arbitrariness established in criminal codes and even then varyingly enforced.

The second possible purpose of concern with the informal economy is the protection of those profiting in the formal economy (some of whom may in fact be profiting from the work of others in the informal economy). Store owners paying rent and subject to tax and licensing requirements do not want competition from sidewalk vendors on 14<sup>th</sup> street in New York City paying neither. Downtown financial businesses do not want hawkers or beggars outside their doors. Bus and taxi owners do not want jitney drivers reducing their business. Time-Warner corporation does not want anyone selling bootleg cd's imported from China.

At the same time, while the sweat-shop employer of an illegal immigrant in New York City, paying sub-standard wages, is doing an illegal act (although producing a legal product), and should be considered directly a part of the informal economy under most definitions, his or her (or its) interests in the continuance of the informal sweatshop economy is quite different from that of the worker in it. Any definition of the informal economy that focuses on flexibility must be regarded in the same ambivalent light.

The third policy purpose in dealing with the informal economy might be the improvement of the position of the poor, the exploited, and the powerless. In this case, the condition of the seamstress as well as the low-paid McDonald's employee would be central; for the construction worker, if he is unionized although illegal, there may need be no cause for concern; if he is not unionized but legal, there is a problem. In terms of definitions of who is in the informal sector, it would then not matter whether the underpaid and insecure seamstress is working at home or in the employer's shop, whether she has been forced to buy her own machine or works on her employer's. The gypsy cab driver or the jitney operator may or may not be licensed and regulated; the key question is how much he or she gets paid or earns for how many hours of work, and how certain the income is. Exploitation here is direct, and governmental regulation may be an effective means to alleviate it.

Street-corner vendors, jitney drivers, grandmothers caring for children in their own homes, may often also be among the most poor. Their exploitation is not direct; the buyers, the passengers, the parents, may be as poor as they are. Raising their compensation directly, even if it were feasible, might simply increase the poverty of others. A different, and broader, look at what produces their situation is called for here. Simple regulation is not the answer.

This is why the definition of informal as that which is not regulated is inadequate. The point holds true for all three purposes.

A purpose to "serve the general interest" is often put forward as an objective both by political leaders and academics. There may, indeed, be a few situations in which the "general interest" is served and no one particular interest is either favored or harmed. The development of niche economies, referred to below, may indeed be one of these. But they are few and far between. In general, in the review of policy alternatives dealing with the informal sector, outcomes are not neutral; one group is benefited more than another, indeed often at the expense of another. Examination of how the purposes of policy actions work out in the real world will demonstrate the point.

For the purposes of government, the question is tax revenue, not regulation; revenue without regulation is fine, regulation without revenue useless. If the issue is criminal conduct, phrasing it as a question of informality is misleading; while drug runners might well be treated differently from drug cartel owners, the issue is one for review of the criminal laws, not regulation of economic activities. That the most famous Chicago gangster of the 1920's, John Dillinger, was ultimately convicted of tax evasion rather than murder or extortion is a failure of criminal law enforcement, not a success of economic policy.

The interests of those profiting in the formal economy may or not be advanced by the regulation of informal activity. If they are in competition with informal activities, regulation to the point of suppression

may be what they desire. If, on the other hand, they are themselves benefiting from labor in the informal economy, they will be opposed to any regulation that prevents their getting those benefits. Multi-nationals thus may have quite different positions relating to the regulation of the informal economy if the question deals with the sale of boot-leg cd's or garments made under sweatshop conditions in Haiti than if it deals with the hiring of computer engineers working in their homes or garments produced with sweatshop labor in New York City. The stock broker in New York City may enjoy getting a cheaper meal in a Chinese restaurant because the cook is an unregistered alien, but may not enjoy at all walking by an otherwise legal beggar on the street, whether the beggar has a social security card or not.

The poor, exploited, powerless, may or not be aided by regulation, depending on its terms and its context. Minimum wage legislation is theoretically designed to protect the poor, and presumably it can do them no harm (although the specious argument is sometimes made that it reduces the demand for their labor and promotes the substitution of capital for labor, an old story that takes place anyway whether there is a minimum wage set bylaw or not). If however the legal minimum wage is below what is needed to live on, then it does not help the poor; it may in fact strengthen the hand of employers by legitimating a low figure, and become a maximum as well as a minimum. Hence in many cities in the United States there is today a campaign for "Living Wage" ordinances, which would be set at the amount realistically necessary to support a household.

In fact, if support for the poor is the end being pursued, regulation other than favorable labor legislation may not be the best means to that end at all. The scope of our consideration should be much wider. What is involved, at bottom, is the relationship between groups, classes, in society: between the exploited and those profiting from their exploitation, between the powerless and those making decisions both as to governmental and as to economic matters, between the excluded and those entrenched in the mainstream. Structural relationships need to be examined; it is not an accident that that women and – in the United States at least, but I believe elsewhere – people of darker skin colors are always disproportionately among the poor, disproportionately dependent on the informal sector for their livelihood.

The kinds of broader factors, beyond labor regulation, that should be considered are many-fold, and it is not appropriate to try to list them here. Let me only comment on a few, with their policy implications.

One is certainly the impact of globalization.

It is sometimes assumed that globalization is a decisive and unstoppable world-wide force that today determines that there shall be an informal economy in every country as well as a formal one. The old argument that the spread of capitalism would undermine informal economies, that a proletarianization of

all working relationships would create a single commodified labor market, does indeed not seem to have come true, and a portion of the responsibility can be attributed to one aspect of globalization: the increasing mobility of capital and concentration of its ownership, which has increased the power of capital vis-à-vis labor substantially, and forced millions of workers to tolerate poverty-level conditions, both within and without the informal economy.

Globalization is in fact a multi-faceted process. It has four quite distinct aspects:

- I. A qualitative development of the technological forces of production, particularly in the sphere of information exchange, enabling much faster, more reliable, and more complex transmission of data and analysis without regard to spatial distances.
- II. An increased level of trade, both in goods and increasingly in services also, with faster and cheaper transportation, permitting efficiencies in resource utilization and distribution of goods and services at a higher level than previously.
- III. A concentration of ownership and control functions in fewer and fewer hands, organized through larger and larger multi-national corporations, permitting a centralized control and an accumulation of wealth in a few hands, extending substantially earlier levels of concentration and wealth accumulation.
- IV. The undermining of the likelihood that national states will influence economic activity in a manner that will interfere with the control or wealth accumulation of those exercising concentrated economic power.

The first two of these aspects might be conceived as inherently beneficial, and increasing material wealth and human happiness, including the alleviation of poverty; the latter two tend towards the opposite result, producing a polarization of incomes and wealth in varying degrees in every city throughout the globe.<sup>14</sup>

But globalization, and specifically in its latter two aspects, is not an unstoppable force; looking at it separate component parts, communication technology, trade, concentration of control, and weakening of public role, each has different positive and negative effects, and each needs to be and can be addressed by different measures. As long as global activities require a physical spatial setting, as they still do, perhaps even to an increasing extent, today, governments having jurisdiction over those spaces have jurisdiction over the activities going on within them, if they choose to exercise that jurisdiction.

International transactions require international law, financial transactions require international monetary agreements, trade across national borders requires agreements on tariffs and conditions of trade.

Nations can, both within their borders and by agreement with others across their borders, control many of

---

<sup>14</sup> For a fuller if still preliminary discussion, see Marcuse, Peter. 1995. Is Australia Different? Globalization and the New Urban Poverty. Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne, Occasional Paper #3. December.

the factors that lead to poverty, unemployment, economic exclusion, the growth and negative aspects of the informal economies of countries around the world.

The definition of the informal sector that focuses on the impact of globalization in creating it has two quite different possible implications. On the one hand, if globalization is seen as essentially linked to an increased mobility of capital, then informalization can be viewed as one of the products of that process, serving the interests of capital at the same time that it is a defense adjustment to the power of capital by working people. On the other hand, if globalization is viewed as a technological development, by virtue of which increased efficiency can be produced by more flexible, less secure, less formal, relationships of production and employment, then informalization may appear as an entirely benign process, proceeding simply in the service of technological rationality. But, if this second view is not to become a simple legitimation for low pay and insecure working conditions, then the distribution of its benefits must be carefully analyzed. Technological rationality can be either positive or negative in its social effects, and policy conclusions about its handling must differentiate between those effects. Manuel Castells and Alejandro Portes give a balanced view:

The informal economy simultaneously encompasses flexibility and exploitation, productivity and abuse, aggressive entrepreneurs and defenseless workers, libertarianism and greediness.

But they add:

...above all, there is disenfranchisement of the institutionalized power conquered by labor, with much suffering, in a two-century-old struggle.<sup>15</sup>

In this sense informalization is one aspect of the redefinition of work that is a component of the shift often referred to as from Fordist to post-Fordist economic organization, part of the downgrading and deskilling of labor that has been much commented on.<sup>16</sup>

If then issues in the informal sector are to be examined in a broader context, with a focus on the living conditions of the poor, what kind of measures would have to be considered?

The most important single one is probably empowerment of the poor.<sup>17</sup> The policy proposals discussed below, and indeed any action in the policy arena, depends on the distribution of power: the ability of the poor to make their interests felt in government and in the economy. The promotion of self-help

<sup>15</sup> Portes, Alejandro, Manuel Castells, and Lauren A. Benton. 1989. The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 11. See also p. 31.

<sup>16</sup> See the work of Maurice Braverman, Saskia Sassen, and many others.

<sup>17</sup> For a trenchant discussion of an Indian approach, see Ela Bhatt, of the Self-Employed women's Association, Ahmedabad: "Toward Empowerment," World Development, vol 17, No. 7, pp. 1059-1065.

organizations, the protection of the right to unionize and to bargain collectively,<sup>18</sup> the support of non-governmental organizations offering technical assistance and advocacy, are among the policy measures that will increase the likelihood that other actions such as those suggested below will be taken.

One is the social wage. Education, medical care, housing, environmental quality, transportation, food, can all be provided through market mechanisms, or through government, whether directly or indirectly. Increasing the social wage, as both standard economics and common sense will indicate, serves to reduce the pressure on market wages and on personal income. If we were indeed to take a macro view of the informal sector, and if our concern were really the living conditions of the poor (if our definition were the last one I have suggested), then attention to the level of the social wage would be at the top of our priority list, and regulation of anything but the labor relationship may be near the bottom.

It is not only the provision of a social wage, but access to its benefits, that must be considered. Particularly where informal sector activities are conducted at or in connection with squatter areas, physical location, infrastructure, transportation, are necessities.<sup>19</sup> Protection for women against patriarchal domination and for minorities against racial discrimination are necessary parts of the picture as well.

Labor regulation that improves the compensation and working conditions of the poor is certainly a top priority. The issues here are well known: setting the level of the minimum wage, enforcement of health and safety standards, environmental regulation, regular policing free of corruption and influence. The emphasis on this type of regulation should not however be carried over to a blanket endorsement of all kinds of regulation: setting the minimum wage for seamstresses is not the same thing as licensing food vendors. For obviously not all aspects of the informal economy are negative, nor need to be dealt with by government regulation, whatever its purpose.

One part of it is often held to be the conduct of what might be called niche activities,<sup>20</sup> activities which by their very nature require flexibility, individual control, quick actions or reactions, trust and personal understanding. Child care for others might well be one; a neighbor or relative being able to care for a sick child on short notice is indeed an informal arrangement, but regulation of it is hardly desirable, if indeed possible. Very localized shopping, food preparation, shared transportation arrangements, may be similar.

---

<sup>18</sup> Bhatt gives a striking example of the intersection of labor union rights and the informal economy: when the Union of Self-employed women tried to register under the Trade Union Act, the Registrar initially would not accept them because they did not have a "formal" employer-employee relationship. P. 1062.

<sup>19</sup> See Lucia Maria Machado Bogus, 1996. "Housing and Access to Public Services in Three Metropolitan Areas of Sao Paulo, Brazil: A Policy Perspective."

<sup>20</sup> I use the term in a different sense from that which Roger Waldinger develops in his new book on New York City's economy, in which he describes the establishment of economic niches by successive immigrant groups; niches in that sense are sections of the normal economy: grocery stores, the diamond business, gas stations, in which a particular group has established a strong presence, mutually reinforcing their competitiveness in that section.

Should such arrangements be considered part of the informal economy in the first place? It depends, of course, on why the question is being asked. If the purpose is to alleviate the condition of the poor, I would suggest not. . This brings us back to our opening discussion of the definition of the informal sector. The definition I would endorse, for policy purposes such as I have outlined above, would be something as follows:

An activity is within the informal economy if the person undertaking it is subject to a low and socially unacceptable level of compensation and insecurity for an activity that can be efficiently conducted on better terms and that is not socially harmful

Such a definition means that the view taken of the issues involved with the informal economy are broad indeed, and must be seen as an integral part of the conflicts and debates that surround the very structure of our societies.

***ipea*** INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS  
EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**DIA 09/07**

**10:00 - 1ª SESSÃO**

**TEMA: O CONCEITO E O PAPEL DO SETOR INFORMAL  
NO CONTEXTO DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**PAULO RENATO SOUZA (MINISTRO DA EDUCAÇÃO)**

**CONFERENCISTAS:**

**PETER MARCUSE (COLUMBIA UNIVERSITY)**

**MARIA CRISTINA CACCIAMALI (USP)**

# NOTAS SOBRE O PROCESSO DE INFORMALIZAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO<sup>1</sup>

Maria Cristina Cacciamali  
(USP)

## Introdução

O tema da economia informal vem tendo um destaque expressivo na mídia e na literatura especializada neste final de século. Essa denominação, entretanto, pode representar fenômenos muito distintos, como por exemplo, evasão e sonegação fiscais; terciarização; terceirização; micro-empresas, comércio de rua ou ambulante; contratação ilegal de trabalhadores assalariados nativos ou migrantes; trabalho temporário; trabalho a domicílio, etc. Essa compreensão dispar, contudo, representa um denominador comum no imaginário e na comunicação entre as pessoas: são atividades, trabalhos e rendas realizadas desconsiderando ou regras expressas em lei ou em procedimentos usuais. Dessa maneira, as recorrentes menções a este tema no momento presente refletem as dificuldades que as organizações, os indivíduos e o coletivo social vêm enfrentando para dar conta, com as regras legais e os procedimentos padrão, das mudanças estruturais econômicas, políticas e sociais em andamento decorrentes de pelo menos quatro processos interligados: a reestruturação produtiva, o aprofundamento de maior internacionalização e abertura das economias, a desregulamentação dos mercados e a internacionalização dos mercados financeiros. Assim, as diferentes situações criadas pela economia informal, por um lado, respondem a demandas legítimas (necessidade de empregos e novas regulamentações, por exemplo) e encaminham possíveis soluções no âmbito da nova ordem econômica e social. Mas por outro constituem focos de tensões e de desigualdades sociais pelo maior grau de incerteza provocado pelo vácuo de regras, legais ou consensuais, num ambiente de maior intensidade competitiva.

O termo setor informal, embora sugira maior rigor, desde a sua origem, também como no caso anterior, vem sendo aplicado na literatura especializada, especialmente latino-americana, de uma maneira abrangente e, freqüentemente, referente a proprietários e trabalhadores que participam da produção em unidades produtivas micro ou pequenas, onde as relações capital-trabalho não se encontram bem estabelecidas, seja no âmbito da organização do trabalho, como no cumprimento das regras legais (Tokman e Souza, 1976; 1978). A definição por si só permite múltiplas abordagens e diferentes objetos de estudos (micro-empresas, ocupações por conta própria, trabalhadores do mercado de trabalho secundário, etc.), embora, parte expressiva dos estudos, venha enfocando

---

<sup>1</sup>Trabalho preliminar produzido no âmbito do projeto em andamento: *O mercado de trabalho no Brasil: o aumento da informalidade dos anos 90*. FECAMP/IPEA. Julho de 1997.

primordialmente, a partir de uma estrutura de produção dual, as características, e a organização de pequenas e micro-empresas de bens e serviços. Uma parte dos estudos sobre o setor informal, por outro lado, enfoca exclusivamente o fenômeno do assalariamento ilegal e nesse caso o setor informal passa a ser equivalente a um conceito associado ao mercado de trabalho, enfatizando o funcionamento e as características da oferta de trabalho num mercado de compra e venda de serviços de mão-de-obra onde os contratos, além de não serem registrados junto à seguridade social, muitas vezes são mal definidos quanto ao tempo de duração e outros itens constitutivos básicos (funções a serem exercidas, horas trabalhadas, remuneração, férias, dias feriados, descanso semanal remunerado, etc.). Uma parte expressivas desses vínculos de trabalho ocorrem, segundo essa interpretação, em pequenas e micro-empresas, correspondendo portanto, pela definição acima, a um dos componentes do setor informal. Este mercado de trabalho é abordado, freqüentemente, também através uma análise dual.

Assim, a percepção da informalidade pode ser apreendida através de distintos marcos teóricos que, em virtude de diferentes propósitos, podem levar a objetos múltiplos de estudo. Isto, entretanto, não pode vir a obscurecer, o fato de que parcela expressiva dos trabalhadores mais pobres e substancial parte da pobreza, especialmente, nos países em desenvolvimento, se encontra representada por trabalhadores inseridos numa plêiade de situações que podem ser representadas por esse conceito. Isto sem dúvida é o motor que renova o interesse sobre o tema.

Este trabalho encontra-se estruturado em quatro seções. A primeira aborda a discussão conceitual; as segunda e terceira desenvolve a informalização no mercado de trabalho e analisa as categorias de posição na ocupação utilizadas para tal fim. A terceira apresenta as determinações do emprego e da renda para as categorias de assalariados sem registro e de trabalhadores por conta própria. Por fim tecem-se as considerações finais.

## **1. Origem e Abordagens**

A Organização Internacional do Trabalho lança em 1969 o Programa Mundial de Emprego que continha entre seus principais objetivos avaliar os efeitos, sobre o emprego e a distribuição da renda, das estratégias de rápido crescimento econômico empreendidas pelos países em desenvolvimento. O diagnóstico foi que o padrão de crescimento econômico substitutivo de importações, rápido e intensivo em capital, derivava, por um lado, baixa demanda de bons empregos, e por outro, um expressivo excedente de mão de obra que não se manifestava sob a forma de desemprego, em virtude da ausência mecanismos institucionais como o seguro desemprego, mas sob a forma de empregos em atividades em pequena escala. Como corolário visava propor estratégias alternativas de crescimento

econômico com ênfase na criação de empregos, menor grau de desigualdade e diminuição dos níveis absolutos de pobreza (OIT, 1972).

O termo setor informal origina-se e difunde-se por meio de inúmeros estudos no âmbito desse programa circunscrito por um conjunto de características, como: a) propriedade familiar do empreendimento; (b) origem e aporte próprio dos recursos; (c) pequena escala de produção; (d) facilidade de ingresso; (e) uso intensivo do fator trabalho e de tecnologia adaptada; (f) aquisição das qualificações profissionais à parte do sistema escolar de ensino; e (g) participação em mercados competitivos e não regulamentados pelo Estado (OIT, 1972). A essas características, o PREALC (Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe) acrescenta a característica de atividades não-organizadas, juridicamente ou em suas relações capital-trabalho (Tokman e Souza, 1976; 1978). Dessa maneira, o setor informal apreenderia proprietários, trabalhadores familiares e assalariados que estariam a exercer seu trabalho sob essas características. Essa definição pode ser abordada através de distintos marcos teóricos gerando interpretações distintas (PREALC, 1989; Souza, 1980, Cacciamali, 1983; 1989), entre as quais destacamos pelo menos duas.

A primeira trata a estrutura produtiva de uma maneira dual onde o setor informal representa um conjunto de firmas que tem uma constituição incipiente onde se ocupa a maior parte do excedente da oferta de trabalho urbana com o objetivo de gerar emprego e renda. A escassez de capital levam-nas a adotarem técnicas de produção obsoletas, que implicam baixos níveis de produtividade e de remuneração (Castiglia et al, 1995:3). Proprietários e trabalhadores, muitas vezes, subremuneram suas rendas para fazer frente à competição movidas por firmas que se encontram estabelecidas num patamar de capital e tecnológico superior. A dualidade se estabelece em virtude da existência de um mercado de capitais imperfeito onde as pequenas empresas não tem acesso, o que lhes impede de efetivar investimentos em uma nova tecnologia. A segmentação se estabelece porque poucas são as empresas que conseguem ultrapassar essas entraves e passar a compor o setor formal<sup>2</sup>. A dualidade na produção reflete-se numa dualidade do mercado de trabalho, primário e secundário (Doeringer e Piore, 1971), este último derivado do segmento de firmas limitadas pelo fator capital. A resposta da política pública à esse tipo de segmentação, com o fito de eliminá-la ou minimizar seus efeitos, é remover os obstáculos ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas, promovendo, principalmente o acesso a linhas de crédito; qualificando micro-empresarios; e agilizando canais de comercialização. Este primeiro enfoque detém um caráter micro-econômico onde o traço comum das organizações informais é a escassez de capital, a

---

<sup>2</sup>Castiglia et al (1995) discutem e apresentam evidências empíricas sobre a segmentação entre empresas formais e informais, ou grandes e pequenas, classificando as empresas de acordo com a variável capital.

característica decorrente é o uso de tecnologias obsoletas<sup>3</sup> e a lógica é idêntica à qualquer firma, objetivando o lucro.

A segunda abordagem retoma a discussão das mudanças estruturais e da subordinação no contexto contemporâneo (Gerry, e Moser, 1978, 1984). O ponto de partida são os processos de reestruturação produtiva, espacial e institucional da economia mundial, sua especificidade nacional e local, e seus efeitos sobre as formas de organização do trabalho assalariado e de inserção dos trabalhadores. Neste final de século, os processos de reestruturação produtiva<sup>4</sup>, a internacionalização dos mercados financeiros, o aprofundamento da internacionalização e de abertura das economias, a desregulamentação dos mercados criam um ambiente de maior incerteza nos negócios e de menores taxas de crescimento econômico e do empregos que têm impactos distintos em mercados de trabalho com características estruturais distinta<sup>5</sup>.

Nos países industrializados, este fato se expressa em maiores taxas de desemprego e desigualdade salarial, sendo a desigualdade salarial maior onde as taxas de desemprego são menores, implicando então no aumento nos índices de desigualdade na distribuição da renda. Nos países europeus, onde as taxas de desemprego são maiores, e a desigualdade salarial menor, a criação de emprego vem sendo estimulada através de novas formas de contrato no mercado de trabalho, a partir do diagnóstico de que a criação de empregos estava sendo limitada pelos custos de contratação e de dispensa envolvidos nos contratos de trabalho por tempo indefinido e tempo integral<sup>6</sup>. Estas novas formas de contrato redirecionam o trabalho assalariado para empregos em tempo parcial e temporários e, em muitos países, constituem um componente expressivo da criação dos empregos desde os anos 80.

No caso dos países em desenvolvimento, além da insuficiência de informações sistematizadas e padronizadas sobre a estrutura do emprego, a situação difere quanto à absorção (movimentos de expansão ou retração) de mão de obra no setor secundário, podendo ser observado, entretanto, a preponderância crescente do setor terciário na geração de empregos. Os estudos sobre este setor, por outro

---

<sup>3</sup> O conceito de tecnologias obsoletas substitui o antigo conceito de não-organização utilizado em outros trabalhos do PREALC.

<sup>4</sup> Este termo está sendo utilizado neste estudo apreendendo os seguintes fenômenos: a reorganização e relocação no espaço das atividades; a reorganização técnica, estratégica e administrativa; e a reorganização do trabalho.

<sup>5</sup> Esta abordagem entende que o crescimento econômico é a fonte do crescimento do emprego, especialmente de bons empregos (alta produtividade e remuneração).

<sup>6</sup> Embora este fato possa estar representado a preferência de alguns segmentos de trabalhadores em se inserir em relações desta natureza, e portanto uma opção adicional de emprego no mercado, estamos nos referindo à possibilidade de um processo de mudança de um padrão de emprego e ao processo de determinação de um outro padrão.

lado, são relativamente escassos o que limita avaliações precisas sobre a magnitude e o evoluir dos empregos gerados em setores ou ocupações de alta produtividade vis-à-vis aqueles de menor produtividade.

Os países da América Latina, neste quadro de mudanças, estão atravessando processos de ajustamento micro e macroeconômicos, implementados pelos governos e orientados para uma economia mais aberta e competitiva com o objetivo de readquirir dinamismo econômico. Essas políticas vem sendo efetivadas com intensidade e velocidade distintas nos diferentes países da região persistindo, com exceção do Chile, instabilidade nas taxas de crescimento econômico e de criação de empregos na região (OIT,1997:186). Em termos gerais, observa-se a diminuição relativa do emprego industrial, maior expansão do emprego terciário, e expansão do setor não estruturado (OIT, 1996 : 171). Estes processos, vem sendo ratificados, pela desregulamentação do mercado de trabalho, através de ações ativas (mudanças das regras) ou passivas (desgaste das regras) por parte dos governos. Como resultado, observa-se uma redefinição das relações do trabalho assalariado motivada por estratégias desenvolvidas para enfrentar a eficiência num ambiente mais competitivo e orientado por e para padrões internacionais. A reorganização do trabalho direciona-se para o uso flexível e intenso do trabalho e com isto criam-se, recriam-se e ampliam-se relações de trabalho que se revelam sob dispares formas. Assim, renovam-se relações de trabalho sob a égide do binômio qualidade-productividade, que podem redundar em melhores condições de trabalho, treinamento contínuo e benefícios indireto, associado, muitas vezes a uma maior intensidade do trabalho; simultaneamente à recriação do trabalho, muitas vezes, temporário, organizado em maior ou menor escala através de firmas subcontratadas, algumas delas, especializadas por ocupações (construção civil, limpeza, segurança; digitação; enfermeiras, etc.), ou envolvido diretamente na produção ou montagem de bens; do trabalho a domicílio, ou na distribuição de bens através do comércio de rua ou ambulante; etc. Soma-se a isso, a ampliação do trabalho por conta própria, tanto provocados por oportunidades de ganhos superiores aos menores salários dos empregos assalariados, como por representar estratégias de sobrevivência por parte dos trabalhadores que apresentam dificuldades de re-emprego ou de ingresso no mercado de trabalho. Sendo que, os trabalhadores, nessa última situação, freqüentemente, irão exercer trabalhos de baixa produtividade<sup>7</sup>.

No caso brasileiro, o início dos anos 80 caracterizou-se por um período de recessão econômica, originário dos ajustamentos implementados pelo governo

---

<sup>7</sup>A diferença entre o trabalho por conta própria (ou formas análogas) e uma pequena empresa é que a primeira procura se manter primordialmente em virtude da manutenção da ocupação, enquanto a segunda tem um aporte de capital e uma organização que lhe permite auferir lucros. O valor adicionado por trabalhador, o nível médio de produtividade, pode ser um critério para separar esses dois grupos (Sethuraman, 1981)

no âmbito da crise da dívida externa. Neste período, o mercado de trabalho urbano se ajusta, principalmente, através da elevação das taxas de desemprego, mas também com a expansão do assalariamento sem registro e do trabalho por conta própria. Nos anos subsequentes, com a recuperação da economia, num ambiente de altas taxas de inflação e instabilidade de preços, o emprego registrado se expande, vindo entretanto acompanhado da extensão do emprego não registrado e do trabalho por conta própria. Essa forma de ajustamento redundou na estagnação da produtividade média do trabalho, liderada pelo setor industrial, entre 1985 e 1990<sup>8</sup>. Os anos 90, também se iniciam com retração da economia, motivada por programa econômico com os objetivos, mal sucedido, de estabilizar a economia; e bem sucedido, de iniciar um conjunto de ajustes estruturais com vistas a tornar a economia mais competitiva, através da diminuição das tarifas. A recuperação da economia se inicia em 1993, e no ano seguinte, com a implementação do Plano Real, as altas taxas de inflação são contidas e mantidas num patamar baixo e inicia-se um processo de ajustamento nos preços, com a manutenção de taxas de crescimento econômico positivas mas insuficientes para gerar uma expansão significativa do emprego. O emprego, neste período, se ajusta num contexto de abertura da economia, de reestruturação produtiva e de diminuição do emprego industrial, com base na expansão do setor terciário e de mudanças posição na ocupação. O emprego assalariado registrado diminui a participação relativa a favor do emprego não registrado e do trabalho por conta própria. Essa recomposição leva à recuperação dos níveis médios da produtividade do trabalho.

### **3. O Processo de Informalização e o Mercado de Trabalho**

O termo informal, nesse quadro de referência anterior, reflete menos um objeto de estudo do que a análise de um processo de mudanças estruturais da economia, no sentido de que enfoca, a partir dos processos de reestruturação produtiva e das características do espaço no qual as empresas se inserem, a redefinição das relações de produção, das formas de inserção e do processo de trabalho. Decorrem daí, dois fenômenos principais a serem objeto de estudo no mercado de trabalho. O primeiro refere-se à reorganização do trabalho assalariado, ao evoluir das relações de trabalho criadas, ampliadas ou recriadas nesse âmbito. Estas relações freqüentemente se expressam sob a forma de trabalho assalariado não registrado junto aos órgão de seguridade social, mas também podem se revelar através de outras formas de contratação específicas (legais ou consensuais),

---

<sup>8</sup> Informações preliminares indicam que a taxa de crescimento do emprego registrado cresce mais do que o produto real nesse período, entretanto sua participação relativa decresce a favor do emprego assalariado sem registro. Considerando, apenas a evolução do emprego registrado, o crescimento da produtividade média do trabalho é negativo; considerando o emprego assalariado como um todo, a produtividade média do trabalho mostra-se estagnada. Por outro lado, a produtividade física média do setor industrial se estagna entre 1985 e 1990 (Cacciamali e Lima Bezerra, 1997).

como cooperativas de trabalho; empreiteiras de mão de obra; agências de trabalho temporário; prestação de serviços temporários sob a forma de trabalho autônomo; etc. O segundo fenômeno é o auto emprego e outras estratégias de sobrevivência empreendidas pelas pessoas que por apresentarem dificuldades de re-emprego ou de ingresso no mercado de trabalho, ou por opção, auferem renda através de formas de trabalho por conta própria, que nos países da América Latina, em geral, ocupam trabalhos de baixa produtividade.

Assim, no momento presente, tendo em vista as transformações em andamento que se estão se manifestando em nível global, nas regiões e localidades, circunscrever a categoria setor informal ao objeto de estudo dos pequenos empreendimentos (ou pequenas empresas) e ao mercado de trabalho secundário reduz muito a dimensão potencial dessa categoria frente aos fenômenos em andamento. A reconstrução do conceito setor informal, por outro lado, associando-o às diferentes manifestações dos processos de reformatação da economia mundial e, especialmente, de seus impactos sobre o trabalho pode trazer contribuições, para a apreensão e uma melhor compreensão das mudanças que estão a ocorrer nesse mercado, bem como no conjunto das relações sociais e de interesse nas sociedades contemporâneas.

### **3. Informalização e Categorias do Mercado de Trabalho**

As categorias de posição na ocupação - assalariado com registro e sem registro; conta própria; empregador; serviço doméstico e sem remuneração - usualmente construídas a partir dos sistemas de informações permitem apreender as mudanças da estrutura de emprego e dos rendimentos do mercado de trabalho brasileiro, embora apresentem, pelo menos, três insuficiências. A primeira refere-se à necessidade da geração de dados primários, informações e análises sobre o processo de reestruturação em andamento nos macro-setores e nos setores de atividade que contemplem também as relações de trabalho; de tal forma a avaliar a relevância quantitativa e qualitativa da fragmentação do trabalho assalariado através de mecanismos de subcontratação ou da prestação de serviços.

A segunda está relacionada com a necessidade de avaliar as classificações de ocupação e de introduzir ou reformular, caso necessário, ocupações que expressem novos (ou recriados) conteúdos e funções. E, a terceira, está associada à uma definição da categoria por conta própria, ou desagregação, que acaba apreendendo ocupações e indivíduos com formas dispare de inserção e de visibilidade e de legalidade no exercício das ocupações registrando-as (ou não) nos órgão competentes e recolhendo (ou não) a seguridade social, tais como: profissionais liberais que trabalham em firmas (rede ou independentes), prestadores de serviços que atuam como trabalhadores assalariados temporários; proprietários de negócios no comércio e no setor serviços (em rede

ou independente); comércio ambulante e comércio de rua; prestadores autônomos de serviços; ocupações de baixa produtividade, ajudantes-assalariados de diferentes tipos de conta própria; etc.

O aprimoramento no sistema de informações do mercado de trabalho são úteis não apenas para a construção de categorias inserção referentes a esse mercado, mas podem constituir a base para a mensuração da subestimação do valor adicionado e de renda da economia. Devem ser enfatizados, entretanto, os esforços empreendidos pelas instituições que compõem o sistema de produção de informações no Brasil no sentido de preencher estas lacunas através de estudos especiais, avanços metodológicos sobre o tema e acesso às informações, especialmente no caso da F. IBGE.

A partir das possibilidades fornecidas pelos sistemas de informações, no âmbito das categorias existentes e a partir do quadro de referência anterior, define-se o setor informal no mercado de trabalho brasileiro: como o conjunto de indivíduos assalariados que foram contratados parcial ou totalmente à margem da legislação laboral; freqüentemente, sem registro junto à seguridade social pública; o conjunto de contas própria que exercem trabalhos de baixa produtividade (formas análogas); o trabalho sem remuneração e serviço doméstico.

#### **4. As Determinações do Emprego e da Renda**

O emprego e a renda das categorias de assalariados sem registro e de trabalhadores por conta própria são determinados por mecanismos distintos. Os assalariados sem registro têm como característica comum o fato de terem sido contratados à margem da regulamentação do mercado de trabalho, à margem das regras dos contratos por tempo indeterminado e em tempo integral e da inserção sindical, embora possam estar sendo contratados através de regulamentações específicas (cooperativas, trabalho autônomo, serviços temporários, etc.). A determinação do emprego e da renda, nos grandes centros urbanos, ocorre num contexto de mercado de trabalho competitivo, em localidades menos desenvolvidas pode ocorrer num contexto de excesso de oferta de trabalho. A demanda perpassa todo o espectro das firmas, e do trabalho por conta própria, sob a forma de ajudantes, e para os grandes centros urbanos há evidências de que a oferta de trabalho compõe-se de trabalhadores jovens, trabalhadores mais velhos e mulheres (Cacciamali, 1996). A inexistência de um vínculo estável, os menores salários frente aos empregos formais, a irregularidade do trabalho e a renda instável incentivam esses trabalhadores, por um lado, a melhorar sua empregabilidade, por outro a buscarem alternativas de emprego o que vem a imprimir um elevado grau de rotatividade no mercado de trabalho, que pode ter resultados positivos para parcelas de trabalhadores, caso consigam se inserir num emprego de melhor qualidade no futuro. Ou seja, os resultados dessa

diferenciação depende da evolução de demanda por trabalho em empregos com boa qualidade.

O conta própria que exerce um trabalho de baixa produtividade (e formas análogas), por outro lado, cria uma ocupação no mercado de bens e, principalmente, na prestação de serviços, com o objetivo de se auto-empregar. Ou seja, a categoria se caracteriza pelo fato de ser composta por indivíduos que são simultaneamente patrão e empregado, trabalhar diretamente na produção de um bem ou na prestação de um serviço, e poder engajar familiares, ou ajudantes assalariados (Cacciamali, 1983)<sup>9</sup>. Este tipo de inserção deriva da escassez de empregos, aderentes às características da força de trabalho, em especial seu capital humano, e pode ser, em determinadas situações, uma alternativa à miséria. É uma forma de trabalho que se expande através de indivíduos que têm dificuldades de se re-empregar ou de ingressar no mercado de trabalho, por inativos com renda familiar baixa ou aposentadorias insuficientes, ou por opção. Este fato e esta forma de inserção não levam os trabalhadores por conta própria de baixa renda a não poderem auferir níveis de renda superiores aos dos assalariados com registro e sem registro. Há conjuntos de trabalhadores por conta própria de baixa renda, que, em virtude de suas habilidades e do mercado (clientela e nível de renda) em que se inserem, podem auferir rendimentos do trabalho maiores do que se tivessem tido a oportunidade de se empregar. Essa afirmação é tanto mais válida quanto mais refletir a situação de trabalhadores mais velhos, de baixa escolaridade e de pequena experiência profissional no mercado de trabalho, mas com alguma habilidade ou experiência adquirida através da prática de ocupações por conta própria.

O aumento dos salários e das rendas médias depende fundamentalmente do desempenho e da evolução do nível de atividade e da produtividade média da economia, entretanto, a determinação dos salários pode conter componentes institucionais, enquanto a renda dos trabalhadores por conta própria depende, principalmente, da ocupação e de sua clientela, constituída especialmente pelos assalariados, portanto depende da massa de salários procedentes dos assalariados com registro e sem registro (formais e informais). Entende-se, dessa maneira, que a demanda global pelo trabalho por conta própria depende (e é desenhada) principalmente pela demanda por serviços que se estende através da expansão do nível de renda, tendo um comportamento pró-ciclo econômico. Isso não impede, contudo, que determinadas ocupações por conta própria, especialmente aquelas que apresentam algum tipo de barreira à entrada, apresentem aumento na renda média, em virtude de conquistar um tipo de demanda que, antes da diminuição do nível da atividade econômica era ofertada por empresas.

---

<sup>9</sup>Permanente refere-se à intermitência na oferta de um posto de trabalho.

## Considerações Finais

As determinações e a dinâmica do setor informal é tema de relevância para a discussão e a formulação de políticas públicas destinadas aos grupos de menor renda da sociedade. Nestes termos, torna-se importante avaliar as formas de inserção no trabalho e os mecanismos de geração e de apropriação de renda dos diferentes segmentos da população e dos trabalhadores para tal fim. A partir da definição dos objetivos pretendidos através da transferência dos fundos públicos, selecionam-se os grupos alvos destinatários que se adequam à realização dos objetivos propostos. Assim, um diagnóstico mais amplo sobre o processo de informalização do mercado de trabalho no Brasil, que ultrapasse as categorias usualmente empregadas, pode vir a apoiar tanto a formulação, como a seleção dos grupos objetos dessas políticas.

## Bibliografia

Cacciamali, M.C. "Assalariamento Ilegal no mercado de trabalho urbano da Grande São Paulo: características e evolução, 1985-1992". In: Figueredo, J.B. (compilador), *Las instituciones laborales frente a los cambios en America Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 1996.

Cacciamali, M.C. *O setor informal urbano e formas de participação na produção*, Ed. IPE, São Paulo, 1983.

Cacciamali, M.C. "A economia informal 20 anos depois". *Indicadores Econômicos da FEE*, vol.21, n.4, 1994.

Cacciamali, M.C. "Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil". *Estudos Econômicos*, vol.19, n.especial, 1989.

Castiglia, et al. "Sector informal: una aproximación a su aporte al producto". *Texto para Discussão*, n.10. Equipo Tecnico Multidisciplinario, OIT, Santiago, 1995.

Gerry, C. "Petty production and capitalist production in Dakar: the crisis of the self employed". *World Development*, n.6, 1978.

Moser, C. O.N. "The informal sector re-worked: viability and vulnerability in urban development". *Regional Development Dialogue*, vol.5, n.2, 1984.

Moser, C. O.N. "Informal sector or petty commodity production: dualism or dependence in urban development?". *World Development*, n.6, 1978.

OIT. *El empleo en el mundo. Las políticas nacionales en la era de la mundialización*. OIT, Ginebra, 1996.

OIT. *Employment, income and equality: a strategy for increasing employment in Kenya*. OIT, Ginebra, 1972.

Souza, P.R. *A determinação da taxa de salários em economias atrasadas*. Tese de Doutorado apresentada no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1980.

Souza, P.R. *Emprego, salários e pobreza*. Editora Hucitec, São Paulo, 1980

Tokman, V.E. "An exploration into the nature of informal-formal sector relationships". *World Development*, vol.6, n.9/10, 1978.

Tokman, V.E e P.R.Souza. "El sector informal urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol.94, n.3, 1976.

Tokman, V.E. e P.R.Souza. "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", *El Trimestre Económico*, jan/ab, 1978.

Tokman, v. "El sector informal 15 años después". *El Trimestre Económico*, julho/setem, 1987.

PREALC, "La política de empleo en América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 41, n.164, 1974.

PREALC, *Sector informal: funcionamiento y políticas*. Santiago, 1978.

***ipea*** INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS  
EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**DIA 09/07**

**14:30 - 2ª SESSÃO**

**TEMA: NOVAS EVIDÊNCIAS SOBRE O SETOR  
INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JOÃO CARLOS ALEXIM (DIRETOR DA OIT NO BRASIL)**

**CONFERENCISTAS:**

**BOHUSLAV HERMAN ( FOUNDATION FOR ECONOMIC  
RESEARCH ROTTERDAM)**

**ÂNGELA FILGUEIRAS JORGE (IBGE)**

**RICARDO PAES DE BARROS (IPEA)**

**PAULO BALTAR (UNICAMP)**

**PAULA MONTAGNER (CONVÊNIO IPEA/ FSEADE)**

**MOEMA VALARELLI (IBASE)**

FOR DISCUSSION

**MEASURING THE INFORMAL SECTOR;  
Empirical experience and policy formulation**

By Dr. B. Herman

Paper to be read at the IPEA Workshop on "The Informal Sector Revisited: New evidence and perspectives for public policy" to be held in Brazilia, on July 9 & 10, 1997.

as per June 30, 1997

Rotterdam

**MEASURING THE INFORMAL SECTOR;  
Empirical experience and policy formulation**

By Dr. B. Herman

In this note, some thoughts will be put forward which aim at provoking discussion during the Workshop. The first is that in the empirical efforts aimed at understanding the functioning of the informal sector, relatively little preference is manifested for the macro framework. The reason for this neglect is advanced variously as the belief in that the micro approach permits a qualitative treatment and is thus the one to be preferred. It is our considered opinion that a segment of the labour market that provides employment to two thirds or more of the labour force deserves to be dealt with in a more general way. It is nevertheless admitted that due to the informal sector's very nature, data on it is difficult to collect and that there are very good reasons to explain the dearth of data.

With the exceptions of India and the USA, the available data on the informal sector in most countries have mostly been collected for special exploratory and research purposes. The macro approach is usually rejected because of the implicit belief that it is too coarse and hence, unable to grasp the detail of the informal sector, detail being what mattered to the researchers. Against this tenet, it may be opposed that the macro approach can be offered as a consistency framework, within which all types of micro exercises can find their proper place. In this way, it is advanced, it is no longer an "either/or question".

In order for the macro approach to ascertain the delivery of consistent data, such consistency framework must be devised. Indeed, it must distinguish all the activity forms of the informal sector and all their characteristics in such a way that information is exhaustive and mutually exclusive.

For the micro approach to guarantee the above, a set of all possible micro surveys (existing as well as imaginable) would have to be devised. And this requires previous knowledge. But, it being precisely that knowledge what one is trying to acquire, little help can be expected from the micro approach.

In the micro approach, different sets of data are collected for different aspects or different sub-sectors using different definitions and methodologies. Typically, concerning coverage, in the micro approach geographical areas depend on the researcher's choice and samples are usually small. Finally, concerning dynamics, survey timings also depend on the researcher's choice and surveys are ad-hoc exercises carried out only once and, if repeated, without regularity.

Taking for granted that empirical research is carried out to provide the foundations on which to formulate policy, it cannot be denied that ad-hoc surveys of the informal sectors hitherto carried out

do help to gain some insight into the problem. This does not mean, however, that, methodologically, this approach is not flawed: It is, in that it does not permit to pay attention to the interdependencies of the subject matter.

Indeed, given that both the questions to be posed as well as the areas to be surveyed are interdependent, it is impossible to ascertain how general the validity is of the answers provided by an ad-hoc survey. Data gathered by means of a small-sample local survey may provide valid answers but valid only within the context of the aspect or sub-sector being highlighted and/or of the area being surveyed.

As a consequence, ad-hoc surveying procedures, instead of delivering the building blocks of a general picture, merely deliver results of piecemeal nature. The main drawback is that it becomes impossible to falsify hypotheses.

When trying to chart unknown territory, the researcher is confronted with the popperian dilemma, namely, that without empirical knowledge of reality, no theory can be elaborated, but without a theory, reality is a chaos so mere observation does not lead to empirical knowledge.

Hence, formulation of falsifiable hypotheses is a must when trying to chart unknown territories. And this is the case when trying to make a dent into our ignorance of the informal sector.

Later in this paper we will see that several authors obtain the questions to be asked and, thus, the hypothesis to be tested, from knowledge about the economic development of the country concerned. (See below references to Visaria and Ajayi as well as Ngoi<sup>1</sup>).

After gathering information, the statisticians deliver it to the policy maker who must be able to discriminate between results which may apparently support or contradict his prior knowledge.

In the first case, the policy maker must be certain that support is no mere statistical coincidence, if he wants to leap forward and formulate policy on those bases.

In case of contradicting prior knowledge, the policy maker faces a much more complicated situation. Indeed, when confronted with it, the researcher must check whether both, his prior

---

<sup>1</sup> See G.K. Ngoi, "Data collection and policy oriented analysis" in Dr. B. Herman, "Papers, Proceedings and Recommendations of the International Seminar on Informal Sector Employment Statistics", Islamabad. 1995.

knowledge as well as the statistical results (although apparently contradictory) aren't an indeed truthful but only partial description of a more complex reality.

Practitioners in the field of informal labour markets will recognize that this is the case they are usually confronted with. It is, so to say, their daily bread. Indeed, data collected from, say, the non-licensed "enterprises" may reveal certain features which can explain some phenomena typical of informal enterprises. But it may, as well, reveal nothing relevant to the informal sector because non-licensed "enterprises" are not necessarily informal.

After summarily reviewing the micro approach, it may be concluded that it cannot provide results to shore up policy formulation because their general validity cannot be ascertained. While such specially designed, small and ad-hoc data collection and surveying will continue to be necessary for exploratory and research purposes, a regular data collection programme as part of the national statistics system is required.

Expert knowledge on the informal sector agrees in that it is a multifarious conglomerate of activities that provides employment to a large number of workers active in establishments which physical infrastructure is small or, at least, not very noticeable. This is valid for rich and poor countries as well as for small and populous ones. In fact, experts agree in that, even lacking a formal definition, everyone is able to recognize it just when seeing it. Simply because of its extent, the informal sector cannot and does not go undetected.

In the case of USA and India, two countries with venerable statistical institutions such as, respectively, the Bureau of Labour Statistics and the National Sample Survey Organization, data on the informal sector is being collected already during almost half a century on systematic basis satisfying the basic three conditions (consistent definitions, whole coverage and time recurrent). Recently, different approaches are being tried out elsewhere. Indeed, Europe being the region where informal sector research is most primitive, it has nevertheless witnessed some interest in the matter. Reference is made to the estimation of the informal sector size expressed not in persons employed but in income spent. Although still ad-hoc (does not abide by all the above three conditions) this effort is definitely macro in as much as it provides a measure relative to national income<sup>2</sup>.

It is the contention of this note that data gathering is enormously enhanced if it takes place within a

---

<sup>2</sup> F. Schneider. *The Economist*. May 3rd 1997

framework of as many dimensions as it is deemed desirable, if it cover the whole of the labour force and if gathering becomes a process repeated at regular intervals. This cannot but be done by a national statistical institution.

In order to proceed with national data collection on the Informal Sector, it seems to be only natural to begin building upon existing statistical instruments currently being administered. The first step is to insert, into those instruments, such changes and modifications which abide by the Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, as adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians in January 1993 (or, ICLS 1993).

Normally, national statistical offices routinely administer establishment surveys (variously called, establishments enquiries, census of establishments, or the like) as well as household surveys (such as labour force surveys, income and expenditure surveys, etc.). The point is to enable those currently administered national instruments to disentangle the formal from the informal: In fact, to modify them in such a way that omitted and hidden labour hitherto neglected, appear explicitly in the tabulations.

For this purpose, a tested and already utilized methodology is described below in the next section.

As usual, nobody has the final word on anything. Much work remains to be done, preferably by interdepartmental cells or units which would ideally consist of officers from statistical bureaus as well as from ministries in-charged of policy formulation, e.g., Ministry of Labour, Planning Institutes, etc. Amongst the most urgent tasks to be worked out, the following can be mentioned:

- Formulation of development-relevant policy-oriented hypotheses fitting into a macro framework which assures their inner consistency and comprehensiveness.
- Redesign existing primary data collection procedures as to dovetail the, from above derived, new data requirements with current statistical systems.
- Incorporate this newly redesigned procedures into the current statistical establishment so as to ascertain that data collection on the informal sector becomes a matter of routine.
- Redesign administrative channels to ascertain that line departments do obtain and utilize newly collected data in their policy formulation operations.

### **Data collection methodology**

The main problem to be tackled is the selection of the reporting unit<sup>3</sup>. It is not the worker who is informal but it is the nature of the firm which determines whether a person is employed by the formal or by the informal sector. The statistical problems are derived from the fact that informal sector enterprises are elusive because of their lack of fixed residence or because of being hidden behind the walls of a residence.

Exercises conducted to discriminate the best source indicated that establishment surveys do not appear to be the most appropriate statistical instrument to collect this type of information. The choice falls, then, in favour of household surveys. Marrying establishment to household surveys is nevertheless the favourite choice of ILO sponsored projects<sup>4</sup>.

Keeping in mind that data is collected for the purpose of shoring up policy formulation and planning exercises, information on the informal sector needs to cover three main questions, namely, number of establishments, persons employed and incomes created<sup>5</sup>. Or, in other words, data on income and employment is to be split into their formal and informal components.

Because of the fact that the informal sector holds the key to understand the labour market situation of a country<sup>6</sup>, information on the above issues needs to be complemented with data to assess and evaluate the process through which large numbers of new entrants to the labour force do manage to find a place in the system.

The policy makers desideratum is, thus, vast. It is up to the statisticians to elucidate how to meet those desires in the most economic manner, namely, by the least use of resources. Just four new questions added to the questionnaire of the Labour Force Survey of Pakistan (together with a minor rerouting of the interviews) was enough to permit a tabulation plan such that it delivers separately data on formal and on informal sector workers (See Larik, *op. cit.*).

---

<sup>3</sup> See Bekkers & Stoffers: "Four main questions concerning data collection on Informal Sector employment" in Dr. B. Herman, ed.: "Papers, Proceedings and Recommendations of the International Seminar on Informal Sector Employment Statistics", Islamabad, 1995.

<sup>4</sup> Project Document, Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector, ILO, Geneva, 1994.

<sup>5</sup> See Dr. Larik: "Informal Sector: Data collection efforts of Pakistan's Federal Bureau of Statistics" in Dr. B. Herman, ed.: *op. cit.*

<sup>6</sup> See Visaria & Jacob: "The informal sector in India" in Dr. B. Herman, ed.: *op. cit.*

After the question enabling to discriminate among agricultural and non-agricultural workers, the first of the new four questions results in the separation of workers of government and incorporated enterprises versus all the rest. The second question added is addressed to the rest thus found. It is concerned with separating those quasi-corporations (alternatively called unincorporated or household enterprises) which keep written accounts versus those which do not; indeed, owners of informal sector enterprises keep mental accounts which do not distinguish between expenditures incurred for enterprise and for personal use. Further, the same group which answered the second question is asked a third one pertaining number of employees. The cut-off point is to be derived from each country's own rules and regulations concerning the maximum number of workers an enterprise can have without needing licensing for operation (and, thus, becoming formal). The fourth and last of the questions added is also addressed to the same group which answered the second and third and it pertains regular employees: It intends the partition of the group into two sub-groups, namely, one with enterprises which have at least one regular employee and another one with enterprises which have none. (For details, see Larik, op. cit.).

The incorporation of these four questions into a standard, ILO sanctioned Labour Force Survey questionnaire permits the statistical organ of a country to deliver data split into formal and informal employment, satisfying the ICLS 1993 convention on informal sector definitions. As such labour force surveys are designed according to consistent methodologies, do cover the whole of a nation and are recurrently (mostly annually, sometimes quarterly) administered, data thus delivered satisfy all the requirements to serve as basis for policy formulation and implementation.

What makes this methodology to be attractive is its user's friendly nature. Indeed, the total number of questions of the questionnaire is marginally raised from 35 to only 39. Moreover, with a minimum of training, currently available enumerators can perfectly conduct the interviews, operation which causes a minimum of extra burden to the households being interviewed. Subsequently, currently available tabulation plans, with a minimum of modifications can be used to perform the data split. Given that the situation at present is characterised by over-surveyed populations and fund-starved statistical offices, the methodology proposed cannot but be welcome.

It, nevertheless, not yet makes a real dent into the question of enterprise income. It is clear enough that the international guidelines on Wage & Salary Statistics were not able during the last two decades to fully solve the problem of incorporated enterprise income. Much work still lies ahead to tackle properly the even more spinous question of the incomes generated by unincorporated enterprises. Indeed, applying formal enterprises rates and margins to informal sector enterprises,

usually results in negative operating surpluses.

Neither makes this methodology a real rent into the question of conditions of work. Variables relevant are still not properly described by available statistics. As examples, one can mention uncertainty, temporality, loose relations, missing contracts, improper juridical protection, daily jobs, seasonal jobs, child labour, bonded labour, debt-redeeming work, etc.

### **Development policy issues, the informal sector and data.**

The informal sector is fed by workers recurring to it by multifarious reasons. Industrialization within globalized competitive pressures generates sub-contracting not only in the Newly Industrialized Countries but in the old ones as well. On the other hand, lack of industrialization and non-participation in the global economy leads to a failure in the labour absorption capacity of the formal sector; this, again, forms the breeding ground where the informal sector grows. In this case, attempts at labour absorption through expansion of the formal sector by means of government investments, was only conducive to a break down of the system; examples range from socialistic attempts -as was the case, to name only a couple, of Russia and Tanzania- to capitalistic modes which were permitted by windfall benefits derived from exploitation of natural resources, in casu, Nigeria, Venezuela, etc. Capitalistic or socialistic, the resulting break down of the systems leads only to informalization.

In a nut-shell, informalization is the people's solution to the growth problem. It results as a reaction to government regulation and harassment, Cuba being the glaring example. When government interventionist polices get dismantled, countries witness a resurrection of private initiatives. Indeed, the small entrepreneur, helping himself, contributes to the growth of the national economy.

One does not need to take the word of Ajayi<sup>7</sup> to agree in "that informal sector activities constitute a highly productive segment of the economy. And this is so because their lack of bureaucratic and hierarchical structures and formalization, coupled with a largely un-regulated operating environment makes them to be cost-effective and demand-sensitive". Ajayi concludes that policies to be formulated are to be supportive of the sector's further development and growth. Hence, data to be collected is to be such that it permits to shore up such policies.

Actually, some writers, e.g. Visaria<sup>8</sup>, insist in that it is a fallacy of reasoning to speak about specific policies for the informal sector and that one should merely aim at development policies. Indeed, the sheer numbers of workers engaged in informal sector activities makes them to be the bulk of the labour force in most of the developing world; figures are mentioned ranging from two thirds in countries such as Pakistan, Indonesia or China, up to 92% in India; in developed countries the informal sector grew thrice as fast as the formal sector during the last 35 years and now it stands

---

<sup>7</sup> See Ajayi: "Problems of surveying the informal sector" in Dr. B. Herman, ed.: op. cit.

<sup>8</sup> See Visaria. op. cit.

around 20-25% of the GDP of some European countries<sup>9</sup>.

Privatization is a much talked about phenomenon which, however, has not seen a proper treatment of the mechanisms by which it is brought about. The informal sector is embedded into the economic and social system of each specific country. However useful, international conventions on definition of the informal sector cannot obscure the fact that the mechanisms that lead to informalization and to the informal generation of incomes are country specific. When entering into the structure of the informal sector, there is a consensus among authors regarding the need to study aspects which go well beyond the informal sector *stricto sensu*. In this regard, the legal infra-structure of the country deserves a special mention, concretely, the judicial protection to private property as well as the protection to financial handling, both public (taxation) and private (banking).

In the case of Tanzania, informalization was a spontaneous reaction to the liberalization of the system which led to a private sector which already 10 years ago was as large as the public sector enterprises; to keep things in perspective, the reader should be reminded of the fact that these public sector enterprises had been intensively supported during a generation by the government and the consortium of foreign donors. Support to privatization was reasonably assumed, given the socio-economic characteristics of the country, to be channelized through youth and women credit and training.

The traditional legal infra-structure, at other extreme, assured that in the Czech Republic privatization did not lead to informalization but to a dispersion of private ownership of former public enterprises through distribution of bonuses. The same procedure, however, in another legal context, created the example of the former Soviet Union where transfer of public property led to a two-tier informal system of, on the one hand, mafia-like control of large natural resource public enterprises while, at the other hand, an immiserized mass of paupers.

In countries which did not suffer the conversion from a centrally planned system to mixed systems of private property under government intervention, one can mention two main forms of government intervention which are at the basis of the informalization of labour markets, namely, tax policies and labour regulations. By the first, one can mention the wedge into worker's remunerations, wedge which may result into take-home pays as low as one third of labour costs -as is the case in Germany or the Netherlands-. The second refers to occupational standards which, assuming zero elasticities amongst skills and thus imposing skills certifications, result in misuse of

---

<sup>9</sup> F. Schneider. *op. cit.*

workers abilities. Neither of these two government interventions is helpful when confronting mounting unemployment levels.

They are neither helpful at raising consumer benefits. Indeed, the consumer is better helped in those circumstances when recurring to informal enterprises.

There is one unwanted effect of further undetected informalization and it is the distortion in the perception of reality created by statistics not ready to incorporate informal enterprises. The effect of distorted statistics is definitely not negligible. Indeed, by informalization, increasing numbers of income generating units get neglected by conventional surveying techniques resulting in apparent unemployment and depression. Either statistical services collect data which takes the informal sector into account or conditions are to be created to formalize the informal and hence to let it appear in regular statistics (e.g., by means of removing both of the above mentioned government interventions). Macro techniques as proposed by Schneider (op. cit.) may prove to be useful in this respect, avoiding government reactions to those apparent results, reactions which cannot but lead to further informalization.

The problem in developed countries is that underground activities are mainly moonlighting and, although the administration may lack neither the means nor the will, these activities cannot be surveyed directly. Several attempts were made since the '70s to introduce corrections for underestimation of national accounts but more recently<sup>10</sup> a certain rehabilitation of the labour force approach can be detected. Specially in countries such as Italy and Spain it may be spoken of a reconciliation of methods as implemented in developed and in developing countries.

Indeed, by switching from the number of occupied workers to the quantity of work available, the Italian Institute of Statistics was able to take "pluri-employment" into account and thus it became possible to re-evaluate the Italian GDP to a minimum bound 16% higher than prior to the correction.

The matter is not only of purely scientific interest but impinges on the very practical issues of policy making. The kind of Keynesian interventionist policies, -the single most important reason for informalization and flexibilization of the labour markets- after many a discussion during the 70's and '80s, seems still in vogue as a remedy for unemployment. Nothing can be more ironic. Indeed,

---

<sup>10</sup>See Charnes: "Recent developments in some European data collection systems pertaining the informal sector" in Dr. B. Herman. ed.: op. cit.

intervention which leads to the rush towards informalization, gets a statistical apparent reflection of unemployment which, at its turn, convinces policy makers of the virtues of further intervention! Examples of this sort can be found in the policies of Spain's last government as well as in France's new government declaration of intention.

Empirical information as needed for policy formulation and implementation, thus, can only be provided if either data collection is improved so that it can capture the informality of the labour market or if the system gets formalized and thus, become susceptible to be unravelled by conventional type surveys.

It must be mentioned, however, that formalization of the labour market may in many cases be impossible and expecting it will just be begging the question. Indeed, informalization not always is a response to government harassment but it may be an open attempt at evading labour laws as, for instance, protection against child labour. While policy will need to be formulated to help this problem, data will be necessary to help such policy to be formulated and, most importantly, implemented. In those cases of illegal informality, the labour approach to data collection will probably break down and indirect statistical methods will have to be applied. One can mention use of energy as proxy for capacity, amount of output delivered through formal marketing channels (e.g. export markets), etc. Besides data on the extent of the problem, policy formulation, at any rate, will have to require information on the social setting of the problem. In this respect, attention will have to be paid to, e.g., the availability of an alternative occupation for the children (schooling, etc.), alternative sources of income for the household, the extent up to which child labour can be assimilated to training-on-the job, etc.

Given the experience during the last two generations in rich and poor countries, in the small as well as in the populous ones all over the world, trends indicate that, far from getting formalized, systems become increasingly informal, flexible, etc. The sign is in the wall, then, pointing towards urgent conversion of conventional type surveys into surveys able to capture that increasingly all pervading tendency to informalization.

This conversion takes time. And it takes time because, as we have seen above, "quick-and-dirty" solutions such as ad-hoc surveys, are of no avail. Action must be of foundational type going from experimenting with policy relevant hypothesis, through embedding the reconverted data collection procedure into the statistical institutions of a country, up to routine delivery and utilization of informal sector data for policy formulation. The institutionalization of those changes (i.e., letting the system absorb those changes) is not a matter for a fortnight's work!

The availability of ICLS recommendations to incorporate recently adopted conventions pertaining the definition of the informal sector should not be construed as providing the last word on the matter. It must be kept very clearly in mind that considerable experimentation at country level is still necessary in order to comprise the respective country's specific social and legal settings and make the to-be-collected statistics meaningful.

Execution of empirical work requires allowance of some discretion to the practitioner; in other words, full recognition is to be given to the limitations he is confronted with. Nevertheless, abidance by conventions generally agreed upon is necessary in order to avoid particular cases going astray and in order to assure international comparability.

Given the policy makers' vast requirements of data, a note of caution is in order. Quoting Visaria<sup>11</sup>: "The basic limitations of the situation need a candid recognition. Enterprises which do not maintain any accounts or records of their operations and surpluses are expected to provide detailed information on their operations to help estimate value added by them. While the objective is laudable, we need to moderate our goals and adopt a realistic approach. The statistical experts pay detailed attention to the problems of sampling errors and attempt to enlarge the sample to reduce the variability and the sampling errors. They have not fully recognized the serious problems of non-sampling errors almost inherent in the elaborate schedules that are drawn up for the surveys".

Besides errors during the enumeration, due to unreliable answers and/or due to non-response, among non-sampling errors probably the most important are those introduced by the analyst himself. Indeed, the informal sector is getting more and more heterogeneous and it is of the utmost importance to be parsimonious when reading the data without imposing the preconceived perceptions the analyst has on the responses. Before inducing statisticians to rush into larger and larger scale surveys, the policy maker is to do his own "homework" identifying his own perception of the quality of life of the segment he is trying to monitor.

It is in this sense that it becomes here and now convenient to recapitulate to the preceding section of this paper and bring to mind the virtues of the minimalist approach. Limitations are there to be abided by and policy makers and their advisors should not be over-optimistic and expect too much from over-sampled citizens. When the latter perceive government as helpful, they oblige being themselves helpful to statisticians. If they perceive statisticians as emissaries of a harassing

---

<sup>11</sup>Visaria. op. cit.

government, answers are bound to be unreliable.

In the case of Pakistan, experimenting in behalf of the statistics bureau took three years (1992 through 1994); approval of recommendations took place in 1995 so that the 1995/1996 enumeration of the Labour Force Survey could be administered with the new questionnaire. Processing of the data takes usually one year. As data is becoming available now, mid-1997, it is only from now onwards that line departments will be able to utilize it for policy purposes. It needs to be mentioned here that it is data of one single survey what is becoming available. To set up trends and explore the dynamics of the system, a couple of years more still needs to elapse.

Given the time horizon of the whole process, the recommendation to urgently take action cannot but be the more emphatic.

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS  
EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**DIA 09/07**

**14:30 - 2ª SESSÃO**

**TEMA: NOVAS EVIDÊNCIAS SOBRE O SETOR  
INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JOÃO CARLOS ALEXIM (DIRETOR DA OIT NO BRASIL)**

**CONFERENCISTAS:**

**BOHUSLAV HERMAN ( FOUNDATION FOR ECONOMIC  
RESEARCH ROTTERDAM)**

**ÂNGELA FILGUEIRAS JORGE (IBGE)**

**RICARDO PAES DE BARROS (IPEA)**

**PAULO BALTAR (UNICAMP)**

**PAULA MONTAGNER (CONVÊNIO IPEA/ FSEADE)**

**MOEMA VALARELLI (IBASE)**

# PESQUISA DE ECONOMIA INFORMAL URBANA<sup>1</sup>

Angela Filgueiras Jorge  
IBGE/DEREN

## I - Introdução

As possibilidades de análise das pequenas unidades produtivas, que constituem o setor informal, e das pessoas nelas ocupadas no Brasil, até agora, eram limitadas pelas próprias características das pesquisas domiciliares e não domiciliares produzidas pelo IBGE. Enquanto as primeiras informavam pouco ou quase nada sobre o tipo de organização produtiva em que se insere o trabalhador, nas segundas, o espaço aberto para a investigação das relações de trabalho e das características dos agentes é pequeno, limitando-se a indicar o número, composição e os salários do pessoal ocupado no estabelecimento/empresa. Isto sem esquecer que as pesquisas anuais por estabelecimento, feitas por amostragem, abrangem apenas aquelas empresas que se encontram acima de determinado porte.

Os resultados das pesquisas domiciliares, principalmente da Pesquisa Mensal de Emprego - PME, indicam que a tendência de crescimento do número de trabalhadores por conta própria e empregados sem carteira assinada, já observada na década de 80, não apenas se mantém, como também se intensifica nos primeiros anos da década de 90. Isso, por sua vez, reforça a necessidade de estudar com maior profundidade os pequenos estabelecimentos e trabalhadores independentes, usualmente associados à economia informal urbana.

Em consequência verificou-se a necessidade de implementar uma pesquisa específica sobre o tema, a Pesquisa de Economia Informal Urbana - ECINF que visa captar o papel e a dimensão do setor informal na economia brasileira. Procura-se identificar os proprietários de negócios informais: trabalhadores por conta própria e pequenos empregadores, nos domicílios em que moram, e através deles investigar as características de funcionamento das unidades produtivas.

### I.1 - Objetivos da pesquisa

A pesquisa de Economia Informal Urbana foi concebida com a finalidade de produzir informações para o estudo e planejamento do desenvolvimento sócio econômico do país.

Seus principais objetivos são:

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, promovido pelo IBGE em maio de 1996 no Rio de Janeiro.

- identificar as atividades econômicas desenvolvidas em unidades produtivas, que deixam de ser captadas ou o são apenas parcialmente pelas fontes estatísticas disponíveis;
- dimensionar o peso real destas atividades em termos da geração de oportunidades de trabalho e rendimento;
- ampliar a base de informações necessárias para o Sistema Consolidado das Contas Nacionais; e
- subsidiar os estudos sobre condições de trabalho e remuneração; em particular aqueles relacionados às situações de pobreza urbana no país.

## **I.2 - Desenvolvimento do projeto**

O planejamento desta pesquisa iniciou-se em 1990 com os primeiros resultados dos Censos Econômicos de 1985, especialmente o das micro empresas.

Um pré-teste foi planejado com a finalidade de testar a metodologia, os instrumentos de coleta e conceitos a serem adotados em pesquisa de âmbito nacional. Realizado no município do Rio de Janeiro, em novembro de 1992, incluiu cerca de 250 domicílios, em que pelo menos um dos moradores era trabalhador por conta própria ou empregador com até 5 empregados. Estes domicílios foram selecionados intencionalmente a partir do cadastro da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD-90).

O segundo passo importante foi a realização de uma pesquisa piloto na cidade do Rio de Janeiro, que abrangeu todas as etapas previstas na implantação da pesquisa a nível nacional: seleção de amostra de setores censitários; listagem dos domicílios destes setores; entrevistas; apuração; expansão e tabulação das informações.

A próxima etapa do projeto prevê a implantação da pesquisa sobre Economia Informal Urbana nas regiões metropolitanas e em alguns centros urbanos de expressão regional, em 1997.

## **II - Definição de setor informal e delimitação do universo de pesquisa**

Não existe um acordo geral sobre o significado e alcance exatos deste conceito, pois a magnitude, natureza e composição do setor informal variam entre diferentes regiões e países, de acordo com o nível de desenvolvimento e a estrutura de suas economias. Entretanto, com base nas recomendações da 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho promovida pela Organização Internacional do Trabalho -OIT, em janeiro de 1993, consideramos que:

- . para delimitar o âmbito do setor informal o ponto de partida é a unidade econômica - entendida como unidade de produção - e não o trabalhador individual, ou a ocupação por ele exercida;
- . fazem parte do setor informal as unidades econômicas que produzem bens e serviços, com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo;
- . as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho enquanto fatores de produção;
- . embora útil para propósitos analíticos, a ausência de registros não serve de critério para a definição do informal, na medida em que o substrato da informalidade se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica e não a seu status legal, ou às relações que mantém com as autoridades públicas. Havendo vários tipos de registro, esse critério não apresenta uma clara base conceitual; não se presta a comparações históricas e internacionais e pode levantar resistência junto aos informantes; e
- . que a definição de uma unidade econômica como informal não depende do local onde é desenvolvida a atividade produtiva, da utilização de ativos fixos, da duração das atividades das empresas (permanente, sazonal ou ocasional) e do fato de tratar-se da atividade principal ou secundária do proprietário da empresa.

Na operacionalização estatística desta definição, decidiu-se que pertencem ao setor informal, todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até 5 empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias, e sem levar em conta o número de proprietários ou trabalhadores não remunerados que envolva. São consideradas ocupadas no setor informal todas as pessoas que trabalham nestas unidades produtivas, independentemente de sua posição na ocupação.

Como consequência desta definição operacional, uma primeira limitação da pesquisa resulta de seu recorte urbano. Assim sendo, ela deixa de cobrir as atividades não agrícolas desenvolvidas por moradores de domicílios rurais - de que servem de exemplo a pequena indústria alimentar, artesanato, confecção e serviços - e que, em virtude de seu próprio modo de organização e do cálculo econômico que as rege, deveriam, a rigor, estar incluídas no espectro da economia informal. Justificam tal procedimento a significativa elevação dos custos operacionais que a cobertura de domicílios rurais acarretaria para a pesquisa, e a evidência empírica de que é nos grandes centros urbanos que se concentra a parcela mais expressiva da economia informal.

Por outro lado, estão também excluídos do universo da pesquisa o conjunto de pessoas ligadas às atividades ilegais e a chamada “população de rua “. Quanto às primeiras, o pressuposto é de que dificilmente suas atividades (jogo de bicho, narcotráfico etc.) poderiam ser captadas por uma pesquisa como esta. Quanto às populações de rua, de número e importância crescentes nas áreas metropolitanas, considera-se que devam vir a se constituir em objeto de pesquisa específica, mas certamente com recorte e natureza distintos dos da presente pesquisa. Com o que, o espectro desta se reduz ao conjunto de práticas econômicas “socialmente aceitas”, levadas a efeito por indivíduos domiciliados.

Na definição operacional das unidades produtivas a serem consideradas na economia informal, o corte no número de empregados é um corte arbitrário. Reconhece-se que o caráter informal de uma determinada atividade não é dado apenas por seu tamanho, mas, principalmente, pela particular divisão técnica e social do trabalho, que ali se estabelece. Admite-se, contudo, que essa divisão tende a passar também pelo número de pessoas ocupadas e se fixa o mesmo corte já adotado por diversos estudos sobre a economia informal.

A decisão de investigar, em profundidade, os informantes que se autoclassificam como empregadores (com até 5 empregados) e trabalhadores por conta própria, em qualquer de suas situações de trabalho, é outro fato a ser considerado. Significa reconhecer que os indivíduos podem participar da economia informal, seja através de seu trabalho principal, seja do secundário.

Os trabalhadores domésticos - por conta própria ou empregados, embora pertencentes ao setor informal, não foram objeto da pesquisa por considerar-se que as informações relevantes para essa categoria são exaustivamente pesquisadas anualmente pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios -PNAD.

### **III - Metodologia**

A pesquisa sobre Economia Informal Urbana é uma pesquisa por amostragem de domicílios situados em áreas urbanas, onde se busca identificar os trabalhadores por conta própria e empregadores com até 5 empregados em pelo menos uma situação de trabalho. Estes indivíduos, proprietários de unidades econômicas pertencentes ao âmbito da economia informal, deverão prestar informações detalhadas sobre as características de organização e funcionamento de seus empreendimentos.

Esta pesquisa é feita em duas etapas. Na primeira - a de Listagem - é feito um cadastro exaustivo dos domicílios situados nos setores selecionados para a amostra onde residem proprietários de unidades produtivas informais. Na segunda fase, as entrevistas são realizadas nos domicílios. Procura-se combinar, no corpo do questionário, perguntas referentes não apenas ao indivíduo, mas também à firma ou ao negócio que opera, reconhecendo a existência, na prática, de empresas individuais e familiares e com isso rompendo, por ser artificial, a rigidez das barreiras entre pesquisas domiciliares e pesquisas de estabelecimentos

## II.1 - O desenho da amostra

A pesquisa da Economia Informal Urbana é realizada utilizando uma amostra probabilística de domicílios, selecionados em dois estágios. No primeiro são selecionadas as unidades primárias - os setores urbanos e, então, as unidades secundárias - os domicílios particulares e unidades de habitação em domicílios coletivos.

O primeiro passo do processo de seleção da amostra consistiu na estratificação dos setores urbanos em três grupos: alta, média e baixa renda, utilizando para isso a informação do rendimento da pessoa responsável pelo domicílio do Censo Demográfico de 1991. Pretendeu-se, dessa forma, obter conjuntos mais homogêneos de setores, reconhecendo-se que os proprietários do setor informal podem pertencer a qualquer classe de rendimento. Dentro de cada estrato, os setores foram selecionados com probabilidade proporcional ao total de unidades domiciliares ocupadas em 1991.

Nos setores selecionados foi realizada uma operação de listagem, que visava identificar as unidades domiciliares que faziam parte do universo da pesquisa, isto é, aquelas que tinham moradores ocupados como conta própria, ou empregadores com até 5 empregados, em qualquer uma de suas situações de trabalho. Além disso, os domicílios de interesse da pesquisa foram classificados segundo o grupo de atividade a que pertenciam.

Uma vez realizada a listagem, as unidades domiciliares a serem entrevistadas foram selecionadas obedecendo ao seguinte critério. Definiu-se que seria de 15, o número de domicílios selecionados por setor, os quais seriam distribuídos proporcionalmente entre os grupos de atividades existentes no setor, ou seja:

$$n_j = \frac{N_j}{N} \cdot 15$$

Onde:  $n_j$  = total de domicílios selecionados em um estrato de atividade qualquer ( $j$ ), no setor.

$N_j$  = total de domicílios listados no estrato de atividades ( $j$ ) no setor.

$N$  = total de domicílios listados, considerando todos os estratos de atividade, no setor.

Após a distribuição proporcional do total de domicílios a serem selecionados pelos estratos de atividades, alguns ajustes foram feitos a nível de cada setor. Inicialmente, para aqueles grupos de atividade em que o número de domicílios selecionados foi menor que 2 elevou-se para 2 o número de domicílios selecionados no grupo; ou se não foi possível, porque só havia 1 domicílio listado no grupo, este único domicílio foi selecionado.

E, para completar, o total de domicílios selecionados por grupo de atividade poderia ter sido aumentado, em função da seleção original ter levado a uma baixa frequência de

domicílios no grupo. Dessa maneira pretendeu-se evitar que os grupos de atividades mais rarefeitos ficassem mal representados.

Esses procedimentos de correção do tamanho da amostra implicaram em aumento do número final de domicílios selecionados por setor.

## **II.2 - Operação de listagem**

A operação de listagem, que consiste na geração de uma lista dos domicílios existentes em áreas pré-selecionadas, é uma etapa fundamental para o bom êxito da pesquisa. É nesta fase que se identificam os endereços dos proprietários do setor informal e as atividades econômicas por eles desenvolvidas. A lista de domicílios onde moram esses proprietários serve, então, de base para a seleção da amostra de informantes da pesquisa. Se não forem identificadas as atividades informais em alguns domicílios, eles não poderão ser incluídos na amostra. Deve-se garantir, portanto, que a lista das unidades domiciliares existentes nos setores relacionados seja completa e que cada um deles seja listado apenas uma vez.

Mais do que uma simples relação de endereços das unidades domiciliares, na listagem foi necessário fazer uma pequena entrevista, para saber basicamente as seguintes informações:

- quais moradores de cada domicílio trabalhavam no período de referência?
- entre estes moradores ocupados, quais eram proprietários de unidades econômicas do setor informal, em pelo menos uma situação de trabalho?
- quais as atividades que esses proprietários do setor informal desenvolviam?

Reconhecendo que num mesmo endereço podem morar proprietários do setor informal que desenvolvem atividades separadas e distintas, para possibilitar a seleção da amostra, foi necessário classificar cada domicílio em apenas um grupo de atividade, do que decorreu a necessidade de estabelecer uma ordenação de prioridades entre diferentes atividades. Isso porque, para efeito de seleção da amostra de domicílios, precisamos dar oportunidade de seleção aos domicílios cujas atividades são menos frequentes. Caso contrário, sabemos de antemão, que as atividades de prestação de serviços e comércio, que são as mais frequentes entre as pessoas ocupadas e, em especial no caso de conta própria e pequenos empregadores, teriam maior chance de serem escolhidas. Desse modo, o domicílio foi selecionado por determinada atividade, embora na entrevista, quando da aplicação do questionário, tenham sido consideradas as outras atividades exercidas pelos demais moradores que eram conta própria ou pequenos empregadores.

## **II.3 - Operação de entrevistas**

domicílios no grupo. Dessa maneira pretendeu-se evitar que os grupos de atividades mais rarefeitos ficassem mal representados.

Esses procedimentos de correção do tamanho da amostra implicaram em aumento do número final de domicílios selecionados por setor.

## **II.2 - Operação de listagem**

A operação de listagem, que consiste na geração de uma lista dos domicílios existentes em áreas pré-selecionadas, é uma etapa fundamental para o bom êxito da pesquisa. É nesta fase que se identificam os endereços dos proprietários do setor informal e as atividades econômicas por eles desenvolvidas. A lista de domicílios onde moram esses proprietários serve, então, de base para a seleção da amostra de informantes da pesquisa. Se não forem identificadas as atividades informais em alguns domicílios, eles não poderão ser incluídos na amostra. Deve-se garantir, portanto, que a lista das unidades domiciliares existentes nos setores relacionados seja completa e que cada um deles seja listado apenas uma vez.

Mais do que uma simples relação de endereços das unidades domiciliares, na listagem foi necessário fazer uma pequena entrevista, para saber basicamente as seguintes informações:

- quais moradores de cada domicílio trabalhavam no período de referência?
- entre estes moradores ocupados, quais eram proprietários de unidades econômicas do setor informal, em pelo menos uma situação de trabalho?
- quais as atividades que esses proprietários do setor informal desenvolviam?

Reconhecendo que num mesmo endereço podem morar proprietários do setor informal que desenvolvem atividades separadas e distintas, para possibilitar a seleção da amostra, foi necessário classificar cada domicílio em apenas um grupo de atividade, do que decorreu a necessidade de estabelecer uma ordenação de prioridades entre diferentes atividades. Isso porque, para efeito de seleção da amostra de domicílios, precisamos dar oportunidade de seleção aos domicílios cujas atividades são menos frequentes. Caso contrário, sabemos de antemão, que as atividades de prestação de serviços e comércio, que são as mais frequentes entre as pessoas ocupadas e, em especial no caso de conta própria e pequenos empregadores, teriam maior chance de serem escolhidas. Desse modo, o domicílio foi selecionado por determinada atividade, embora na entrevista, quando da aplicação do questionário, tenham sido consideradas as outras atividades exercidas pelos demais moradores que eram conta própria ou pequenos empregadores.

## **II.3 - Operação de entrevistas**

Na operação de entrevistas da ECINF-94 foram utilizados dois tipos de questionário: o primeiro para levantamento de informações de características do domicílio e de seus moradores - ECINF 201 - Questionário do Domicílio e o segundo para a investigação das características das unidades produtivas pertencentes ao setor informal e de seus proprietários - ECINF 202 - Questionário Individual.

O Questionário do Domicílio é o instrumento utilizado para o levantamento das informações referentes a cada unidade domiciliar selecionada para a amostra e a seus moradores.

Seu objetivo é identificar o número de moradores dos domicílios selecionados e, principalmente, a situação de trabalho para aqueles que tem 10 anos ou mais de idade. Através da situação de trabalho busca-se identificar os moradores que desenvolvem algum trabalho como conta própria ou empregadores com até 5 empregados: os proprietários das unidades produtivas pertencentes ao setor informal.

O Questionário Individual deve ser aplicado somente aos moradores que foram identificados como empregadores com até 5 empregados ou trabalhadores por conta própria, em pelo menos um dos trabalhos que tinham no mês de referência, através do Questionário do Domicílio. Seu primeiro objetivo é identificar as atividades desenvolvidas nas pequenas unidades produtivas. Através de variáveis como receitas e despesas, equipamentos, instalações e número de pessoas ocupadas, é possível dimensionar a participação destas pequenas unidades na geração da produção e de postos de trabalho. Investiga-se, também, sua forma de funcionamento e o relacionamento com outras unidades econômicas.

As informações pesquisadas são de importância fundamental para a mensuração da participação do setor informal na geração de empregos e rendimento, ou seja, de sua contribuição para o PIB.

O nível de organização, formalização e/ou visibilidade dessas unidades econômicas pode ser apreendido de várias formas, entre as quais a regularização propriamente dita do negócio (constituição jurídica e registro junto às autoridades públicas), o tipo de contabilidade adotada para registro das transações, a composição do quadro do pessoal ocupado e o local onde se desenvolve a atividade.

A evidência de um grande número de “sócios”, nos resultados trazidos pelos Censos Econômicos de 1995 - Volume Microempresas, alerta para a possibilidade de que o mesmo venha a ocorrer com as atividades englobadas pela economia informal. No caso de empresas familiares, cujas atividades se desenvolvem no âmbito doméstico, fica fácil identificar a sociedade e evitar duplicação. O problema surge com “sociedades” provavelmente, mais frequentes em contexto urbano, em que os parceiros residem em domicílios diferentes; daí a necessidade de investigar a existência de sócios.

Partindo do pressuposto de que uma das características básicas do setor informal é a forte identificação entre a unidade produtiva e o produtor direto, procura-se, também, extrair do informante a visão que tem de seu próprio empreendimento e de suas perspectivas econômicas. Nesse sentido, busca-se levantar os principais problemas que vem enfrentando para manter o negócio, se e em que medida foi este afetado pela conjuntura recessiva dos últimos anos, e quais os planos para o futuro (expansão/retração/manutenção do nível de atividade ou fechamento do negócio).

Na última parte desse questionário as características individuais dos proprietários são as variáveis pesquisadas. As características do último trabalho que cada informante teve (atividade do negócio, posição na ocupação, etc.) possibilitam estudos específicos sobre a origem e a trajetória dos proprietários das unidades pertencentes ao setor informal.

Por outro lado, o exame das pré-condições para o ingresso na atual atividade e do tempo de permanência nesta, permite avaliar em que medida a hipótese levantada em vários estudos, quanto à “inexistência de barreiras à entrada no setor informal”, se aplica à realidade brasileira.

Levantam-se, ainda, características de migração e nível de escolaridade, variáveis fundamentais para qualquer análise relativa ao mercado de trabalho.

Por fim, as pessoas que tem dois ou mais trabalhos, devem informar alguns quesitos básicos sobre o trabalho em que não é conta própria ou pequeno empregador: setor de atividade, posição na ocupação, horas trabalhadas e rendimento mensal.

#### **IV - A Economia Informal no Rio de Janeiro**

Os primeiros resultados, do projeto que agora divulgamos, referem-se à pesquisa de Economia Informal Urbana, realizada no município do Rio de Janeiro em 1994. A primeira etapa da pesquisa, a listagem, ocorreu durante o mês de setembro em 128 setores censitários selecionados para a amostra, onde existiam 42 969 domicílios particulares. Verificou-se que em 10 071 deles moravam proprietários de unidades econômicas pertencentes ao setor informal, dos quais 2 283 foram selecionados para a etapa de entrevistas de acordo com o grupo de atividade.

##### **IV.1 - Tamanho do setor informal urbano no Rio de Janeiro**

Os resultados da pesquisa de Economia Informal Urbana mostram que, no Rio de Janeiro, em outubro de 1994, existiam 444.420 empresas informais que ocupavam 559.974 pessoas; trabalhadores por conta própria, pequenos empregadores, empregados e trabalhadores não remunerados. Essas unidades produtivas geraram um excedente de 246 milhões de reais, no mês de referência, para seus proprietários.

O setor informal compõe-se de atividades bastante diversificadas, que são desenvolvidas em unidades econômicas com alto grau de heterogeneidade, quanto a sua forma de organização, funcionamento e nível de formalização. Nestes comentários procuraremos evidenciar as potencialidades da ECINF para compreensão do setor, tratando em primeiro lugar das características das empresas do setor informal e, em seguida, das pessoas ocupadas nestas unidades, particularmente de seus proprietários (trabalhadores por conta própria e empregadores com até 5 empregados).

### **Principais características das empresas do setor informal**

As empresas de trabalhadores por conta própria predominam no setor, respondendo por 91% das unidades produtivas pesquisadas. No total das empresas as duas atividades mais representadas são as do grupo serviços de reparação, serviços pessoais, serviços de diversão e serviços domiciliares (25% das empresas) e do comércio (23%). Cabe mencionar ainda, que quando analisadas por tipo - empresas de conta própria e empresas de empregadores a composição setorial é bastante alterada. Entre as empresas de empregadores, aparecem, em primeiro lugar, as de comércio e de serviços técnicos e auxiliares, enquanto entre as de conta própria têm maior importância as de serviços de reparação, serviços pessoais, serviços de diversão e serviços domiciliares.

**Tabela 1 - Distribuição das empresas informais por tipo, segundo o grupo de atividade**

Grupo de atividade	( <b>%</b> )		
	Total	Empresas de conta própria	Empresas de Empregador
Total (Valor absoluto)	100,0 (444.420)	100,0 (404.544)	100,0 (39.876)
Indústria de Transf. e Ext. Mineral	9,8	9,7	10,6
Construção	11,3	11,3	11,4
Comércio	22,7	22,7	22,4
Serviços de Aloj. e Alimentação	7,9	7,8	9,0
Serviços de Transporte	5,4	5,7	2,0
Serv. Repar, Pess, Diver. e Domic.	25,1	26,3	12,8
Serviços Técnicos e Auxiliares	14,0	13,2	22,4
Outros Serviços	3,8	3,3	9,3

Mais de 94% dessas unidades tem um único proprietário, sendo que apenas nos serviços de alojamento e alimentação observa-se maior participação relativa de sociedades. Por outro lado, só 7% dessas unidades tem algum tipo de constituição jurídica, 93% não tem qualquer formalização que as separe de seus proprietários. É importante ressaltar que entre aquelas constituídas juridicamente, prevalecem as atividade comércio (41% das empresas com constituição jurídica), serviços técnicos e auxiliares (24%) e alojamento e alimentação (17%).

**Tabela 2 - Distribuição das empresas do setor informal por constituição jurídica**

Grupo de atividade	( <b>%</b> )		
	Total	Empresas sem Constituição Jurídica	Empresas com Constituição Jurídica
Total (Valor absoluto)	100,0 (444.420)	100,0 (413.374)	100,0 (30.166)
Indústria de Transf. e Ext. Mineral	9,8	10,0	8,0
Construção	11,3	12,2	0,0
Comércio	22,7	21,3	41,4
Serviços de Aloj. e Alimentação	7,9	7,2	16,9
Serviços de Transporte	5,4	5,8	0,0
Serv. Repar, Pess, Diver. e Domic.	25,1	26,3	8,5
Serviços Técnicos e Auxiliares	14,0	13,2	23,9
Outros Serviços	3,8	4,0	1,0

As atividades das empresas do setor informal são desenvolvidas no próprio domicílio dos proprietários em 32% dos casos; no domicílio de clientes ou em local por

eles designados em 28%; em local adequado ao exercício da atividade, como lojas, oficinas e escritórios em 20%; na via pública em 13% e em veículos em 6% dos casos. Obviamente esta distribuição varia de acordo com a atividade, como no caso do comércio, onde a via pública representa 41%, e na indústria, onde o próprio domicílio responde por 65% da atividade.

**Tabela 3 - Distribuição das empresas do setor informal por local de funcionamento segundo grupo de atividade**

Grupos de atividade	(%)						
	Total	No domicílio	Loja, oficina	Domicílio de cliente	Via Pública	Veículo	Outros
Total	100,0	31,6	19,7	28,0	13,0	6,0	1,2
Indust. Transf. e Ext. Mineral	100,0	64,6	14,8	15,8	1,7	0,0	3,1
Construção	100,0	1,3	1,5	96,4	0,0	0,0	0,0
Comércio	100,0	17,1	14,8	24,2	40,6	2,6	0,4
Serviço de Aloj. e Alimentação	100,0	44,9	31,6	3,7	14,6	1,2	1,1
Serv. de Transporte	100,0	0,0	0,4	0,0	10,6	89,0	0,0
Serv. Repar, Pess, Diversões e Dom.	100,0	53,0	14,9	25,5	3,2	0,6	2,0
Serviços Técnicos e Auxiliares	100,0	20,0	49,8	18,8	7,7	2,2	1,6
Outros Serviços	100,0	41,1	40,0	18,9	0,0	0,0	0,0

Quase todas as empresas funcionam regularmente todos os meses do ano (92%), sendo que apenas 7% tem características marcadamente sazonais<sup>2</sup> e menos de 1% funcionam apenas ocasionalmente, sem qualquer regularidade.

O grau de formalização pode ser, também, avaliado através do tipo de contabilidade que adotam para registrar as transações diárias relativas ao funcionamento do negócio. Cerca de 46% das empresas não faz qualquer registro contábil de suas transações, enquanto em outros 46% dos casos estas anotações são feitas pelo próprio proprietário. Apenas 7% das empresas informaram utilizar os serviços profissionais de contadores para tal. A proporção de empresas de empregadores que mantêm algum tipo de registro é muito superior a de empresas de conta própria, indicando que as primeiras são mais organizadas e/ou têm maior complexidade.

**Tabela 4 - Distribuição das empresas do setor informal segundo a forma de contabilidade**

Forma de contabilidade	(%)		
	Total	Empresas de conta própria	Empresas de Empregador
Total	100,0	100,0	100,0
Não registra nada	45,8	49,3	9,7

<sup>2</sup> Como os resultados referem-se a outubro, esta informação diz respeito somente àquelas empresas com atividade sazonal neste período. Se a amostra fosse distribuída ao longo do ano poderia mostrar o total da atividade sazonal no ano.

Registra sozinho	45,9	45,6	49,1
Contador	7,3	4,1	39,8
Outra forma	0,8	0,7	1,2

Esta falta de registro adequado de custos é uma das principais razões para que o principal fator na determinação dos preços dos produtos e serviços seja a “negociação com clientes”, (42%) e, em seguida o “preço dos concorrentes” (23%). Menos de 14% das empresas definem os preços a partir da apuração dos custos incorridos.

**Tabela 5 - Distribuição das empresas do setor informal segundo o fator determinante para fixação de preços**

(%)			
Determinante do preço	Total	Empresas de conta própria	Empresas de Empregador
Total	100,0	100,0	100,0
Concorrência	23,3	22,8	28,5
Custos	13,7	13,5	16,0
Negociação	42,2	43,7	27,3
Cliente determina	1,3	1,4	0,1
Tabelado	10,8	11,0	9,5
Outro fator	7,4	6,4	17,1

Outras indicações do baixo grau de formalização do setor são a pequena proporção de empresas que têm algum tipo de licença municipal ou estadual para seu funcionamento (22%), e de filiação a sindicatos de classe (13%). É importante mencionar que essas participações variam segundo o tipo de empresa e a atividade. Por exemplo, em algumas atividades como as de transporte e de serviços técnicos e auxiliares, onde o licenciamento e/ou sindicalização são elementos fundamentais para o exercício da atividade, essa participação é bem mais elevada.

O porte das unidades econômicas do setor informal, se visto pela ótica do faturamento, apresenta grande variação de acordo com o tipo de empresa e o grupo de atividade em que a empresa pertence, bem como da existência de sócios. As empresas de empregadores situam-se em faixas de receita mais elevadas do que a dos conta própria.

**Tabela 6 - Distribuição das empresas do setor informal por classes de receita mensal (%)**

Classe receita mensal (R\$)	Total	Empresas de conta própria	Empresas de Empregador
Total	100,0	100,0	100,0
1,00 a 50,00	3,1	3,4	0,00
51,00 a 100,00	8,1	8,9	0,00
101,00 a 200,00	16,9	18,4	1,0

201,00 a 500,00	27,6	29,8	5,9
501,00 a 1.000,00	18,2	17,9	21,7
1.001,00 a 2.000,00	12,1	11,2	20,5
2.001,00 a 5.000,00	8,6	6,0	34,2
5.001,00 ou mais	2,5	1,3	14,4

Nas classes de receita até R\$ 5.000,00 por mês predominam empresas de conta própria, enquanto na última classe esta situação é inversa. Entretanto a avaliação correta das diferenças deve levar em consideração também a atividade desenvolvida, já que apenas 2,5% das empresas alcançam mais de R\$ 5.000,00 por mês e 55,7% recebem até de R\$ 500,00.

As empresas dos serviços técnicos e auxiliares são as que apresentam relativamente mais participação nas classes de receita acima de R\$ 2.000,00, seguidas das de comércio. Por outro lado as atividades da indústria de transformação e de serviços de reparação, serviços pessoais, serviços de diversões e serviços domiciliares tem quase 19% de suas empresas auferindo até R\$ 100,00 por mês, cerca de 1 salário mínimo.

O valor médio da receita mensal auferida pelas empresas pesquisadas foi de R\$ 1.131,30. A receita média mais elevada é a das empresas do comércio (R\$ 2.148,62) e as menores a da construção civil, (R\$ 450,94) e das empresas do grupo de serviços de reparação, serviços pessoais, serviços de diversões e serviços domiciliares (R\$ 476,87).

As empresas do setor informal vendem seus produtos e serviços principalmente para o consumo final. Metade delas afirmam ter clientela fixa, sendo que, destas, 82% vendem para pessoas, 11% para empresas pequenas e 5% para empresas grandes. Empresas industriais e de transporte têm maior vínculo com as empresas grandes, sendo esta uma indicação de que podem ser subcontratadas de empresas do setor formal.

Alguns dos quesitos necessários à formulação e avaliação de políticas públicas para o setor, como o acesso a crédito, endividamento, assistência técnica, jurídica ou treinamento, apresentaram uma frequência de respostas muito pequena. Entretanto, pode-se afirmar que essa situação resulta da inexistência de políticas anteriores, no Brasil, para o desenvolvimento do setor.

Quanto à utilização de créditos e financiamentos para desenvolver a atividade: apenas 1,7% declararam ter utilizado crédito nos últimos três meses anteriores à data da pesquisa; embora 3,1% dos restantes tenha afirmado ainda estar pagando dívidas contraídas em períodos anteriores. A utilização de crédito foi mais frequente entre as empresas de alojamento e alimentação e as de indústria.

Entre aquelas que utilizaram recursos de terceiros, estes foram obtidos principalmente com amigos ou parentes (52%) e em 35,8% dos casos com empresas do

sistema financeiro, sendo utilizados em sua maioria para compra de matéria-prima e mercadorias (54,1%) ou pagamento de dívidas anteriores (20%).

Para o estudo da intensidade de capital nas pequenas unidades produtivas foram investigados o estoque de bens de capital existentes na data da pesquisa e o volume de investimentos feitos nos últimos doze meses anteriores. Verificou-se que cerca de 26% não necessitam de qualquer equipamento para desenvolver a atividade, 3% usam equipamentos emprestados ou alugados e 69% têm algum equipamento próprio. As empresas de empregadores distinguem-se por apresentar maior proporção de equipamentos próprios (83%). Contudo, a parcela de empresas que fez investimentos no ano anterior a pesquisa é relativamente pequena (9,5%), e utilizaram, principalmente, os lucros de exercícios anteriores para este investimento.

As informações sobre a formação e utilização de capital fixo nestas unidades tem um caráter mais indicativo do que definitivo, devido as dificuldades de estimação dessas variáveis, seja porque foram avaliadas subjetivamente por seu custo de aquisição seja porque há dificuldades em separar claramente os equipamentos usados no processo de produção daqueles que são de uso familiar, doméstico.

Como a quase totalidade das empresas possui um único proprietário, procurou-se avaliar as dificuldades e perspectivas do negócio a partir de sua percepção quanto as dificuldades que enfrenta para desenvolver suas atividades e quanto a seus planos para o futuro. A principal dificuldade encontrada no desenvolvimento do negócio, durante o ano, foi a falta de clientes segundo 27% das empresas. Entretanto, 73% afirmou que o negócio em 1994 teve o mesmo desempenho dos anos anteriores, sendo que 16% declarou ter ocorrido uma redução do nível de atividade, proporção que alcança 23% entre as empresas de empregadores. Porém, 39% das unidades tem como perspectiva para o futuro crescer, aumentar o nível de atividade, enquanto 37% espera permanecer com o mesmo nível atual. Apenas 8% dos proprietários, principalmente entre os conta própria, demonstraram estar insatisfeitos e pretender abandonar a atividade e procurar um emprego. Estes últimos são mais representativos da atividade de construção civil.

### **Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal**

Entre as 600 mil pessoas ocupadas nas empresas pesquisadas, 85% são seus proprietários (trabalhadores por conta própria e empregadores), 14% são empregados (em sua maioria, sem carteira de trabalho assinada - 71%) e 1% são trabalhadores não remunerados. A participação dos homens é de 60% em praticamente todas essas categorias de posição na ocupação, pois somente entre os não remunerados observa-se maioria de mulheres (81,6% contra 18,4% de homens).

**Tabela 7 - Distribuição das pessoas ocupadas nas empresas do setor informal por gênero (%)**

	Total	Homens	Mulheres
--	-------	--------	----------

Total (Valor absoluto)	100,0 (559.974)	100,0 (334.693)	100,0 (225.281)
Conta própria e empregador	84,6	86,8	81,8
Empregado com carteira assinada	4,2	3,6	5,0
Empregado sem carteira assinada	10,2	9,3	11,5
Não remunerado	1,0	0,3	2,1

Na caracterização dos empregados e não remunerados que trabalham nas empresas do setor informal nota-se que os homens trabalham, principalmente, no comércio (27%) e na construção civil (25%) enquanto as mulheres no comércio (24,8%) e nos serviços técnicos e auxiliares (27%). Embora no total 38% tenham apenas o 1º grau incompleto, as mulheres apresentam um nível de qualificação formal superior ao dos homens. Cerca de 2/3 dos homens não chegou a completar o 1º grau e 7% têm o 2º grau completo, enquanto entre as mulheres 48% não completou o 1º grau e 19% têm o 2º grau completo. Cerca de 70% têm contrato de trabalho por tempo indeterminado e já estão ocupados nestas empresas a mais de 5 anos, sendo que as relações pessoais e veículos de amizade são o principal caminho para sua entrada no negócio.

As informações da ECINF permitem traçar um perfil dos proprietários do setor informal em relação às motivações, pré-condições para início de suas atividades e tempo de permanência nestas, além de indicações sobre sua história de trabalho. Para melhor compreender quem são estes proprietários, duas características são fundamentais: gênero e posição na ocupação. Os trabalhadores por conta própria representam 90% dos proprietários e os empregadores 10%. A proporção de homens é de 61% e de mulheres 39%.

As duas principais motivações para o início de suas atividades atuais foram o fato de querer ser independente, ou seja, não ter patrão (25%) e desejar complementar a renda (21%). A análise por gênero mostra, entretanto, que enquanto o primeiro motivo é mais importante entre os homens, o segundo aparece em primeiro lugar para as mulheres. Não ter encontrado emprego é o motivo responsável por quase 17% dos homens terem iniciado suas atividades atuais no setor informal, enquanto só 9% das mulheres apresenta esta razão. Para elas, por outro lado, motivos como desejar um horário flexível têm maior importância do que para os homens.

Um terço dos proprietários do setor informal não precisou de capital para dar início a sua atividade, enquanto mais de 40% utilizaram recursos próprios (venda de bens e imóveis, poupança anterior, salários, etc.), 11% lançaram mão de recursos recebidos como indenização trabalhista e 8% recorreram a empréstimos de parentes.

Dois afirmações, sempre presentes quando se ouve falar em setor informal são colocadas em cheque com os resultados desta pesquisa: a de que a atividade informal é temporária, exercida principalmente enquanto se espera um emprego no setor formal e a

de que uma das características de seus trabalhadores é ser migrante e ainda não conhecer bem o mercado de trabalho local.

Mais da metade (56%) dos proprietários de empresa do setor informal exerce esta atividade há mais de 5 anos, sendo que 30% o fazem há 10 anos ou mais e, apenas 14% está no informal há menos de 1 ano. Por outro lado, 50% dos proprietários nasceram e sempre moraram no Rio de Janeiro e entre os imigrantes, 94% já reside na cidade há 5 anos ou mais.

Analisando a história de trabalho destes proprietários do setor informal, verifica-se que quase 81% começaram a trabalhar antes de 18 anos. Os homens iniciam sua vida ativa antes das mulheres, pois 51% destes entraram no mercado de trabalho com 14 anos ou menos de idade, enquanto só 33% das mulheres o fizeram.

Por fim, cabe mencionar, que menos de 4% dos proprietários investigados declararam ter outro trabalho além daquele do setor informal, situação diferenciada apenas para os das empresas de serviços técnicos e auxiliares, onde 13% dos proprietários apresentam esta característica.

## **V - Comentários Finais**

Para concluir essa primeira abordagem sobre a pesquisa feita no Rio de Janeiro vale a pena discutir rapidamente os principais problemas enfrentados na implantação desta metodologia de pesquisa.

A primeira questão relaciona-se ao grande número de perdas entre os domicílios selecionados para a amostra.

Embora tenham sido selecionados 2.286 domicílios onde havia pelo menos um morador que era proprietário do setor informal, apenas 2.040 entrevistas foram realizadas. Essa diferença deve-se a erros ocorridos na listagem e a recusas dos moradores em responder ao questionário.

Verificou-se, ainda, um grande número de domicílios onde não havia mais a presença de proprietários do setor informal. Apenas em 1.481 domicílios a entrevista foi completa; nos outros 559 domicílios observou-se mudança na situação de trabalho ou classificação incorreta. O primeiro caso inclui aqueles em que proprietários do setor informal, à época da listagem, neste momento tinham encontrado empregos formais. O segundo grupo na verdade era constituído trabalhadores domésticos, empregados sem carteira ou empregadores com mais de 5 empregados.

Em algumas situações houve recusa do informante em prestar informações sobre sua atividade informal, que é secundária, já que legalmente estariam impedidos de exercê-la. Este é o caso, principalmente, de policiais que também exercem atividades informais.

Além dessas dificuldades decorrentes da alta mobilidade e rotatividade das pessoas ocupadas no setor informal, outra encontrada no trabalho de campo foi a de ter como informante o proprietário da unidade informal. Essas pessoas, se não trabalham em sua própria casa, muitas vezes têm uma jornada de trabalho muito longa, tornando-se difícil encontrá-las.

Outro tipo de dificuldade relaciona-se à investigação de variáveis quantitativas. Observou-se um nível não desprezível de recusas em informar valores de receitas, de despesas ou de equipamentos utilizados. Esta reação, provavelmente, pode ser causada pelo medo que os proprietários têm de que estes resultados sejam utilizados para ampliar a fiscalização sobre eles. Ou ainda, com maior probabilidade, decorre da inexistência de registros contábeis sistemáticos das transações efetuadas para desenvolver a atividade.

A definição operacional por nós utilizada para alcançar os proprietários do setor informal foi bastante ampla, permitindo captar, também, algumas microempresas formalizadas. No conjunto das unidades pesquisadas apenas 3% apresentaram características que as classificam no setor institucional “Empresas” no sistema de contas nacionais. Por outro lado, esta definição foi restrita ao deixar fora do escopo da pesquisa aquelas empresas de empregadores informais, não registradas, que têm mais de 5 empregados e não são objeto de nenhum outro levantamento estatístico.

Reflexão separada deve ser feita para as atividades desenvolvidas por profissionais liberais. Estes profissionais, em sua maioria, têm uma série de atributos que os afastam das unidades tipicamente informais: alto nível de escolaridade; utilização de técnicas avançadas, muitas vezes envolvendo máquinas e equipamentos sofisticados, exigência de registros junto aos conselhos profissionais, etc. Entretanto, um dos requisitos para inclusão no setor informal, é a existência de separação entre o patrimônio da unidade econômica e o da família proprietária desta unidade. Porém, entre as unidades pertencentes aos profissionais liberais, esta condição nem sempre é cumprida. Foram encontradas situações em que na prática dois ou mais destes profissionais formam uma sociedade informal no sentido de que dividem sala, telefone, secretária e outras despesas gerais, mesmo não tendo se constituído, juridicamente, em sociedade.

Por fim cabe dizer que, neste documento, foi feito um esforço para mostrar as potencialidades abertas para o conhecimento do setor a partir da pesquisa de Economia Informal Urbana. A abordagem mais aprofundada dos pontos aqui tratados permitirá melhor apreciação da realidade do setor.

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS  
EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**DIA 09/07**

**14:30 - 2ª SESSÃO**

**TEMA: NOVAS EVIDÊNCIAS SOBRE O SETOR  
INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JOÃO CARLOS ALEXIM (DIRETOR DA OIT NO BRASIL)**

**CONFERENCISTAS:**

**BOHUSLAV HERMAN ( FOUNDATION FOR ECONOMIC  
RESEARCH ROTTERDAM)**

**ÂNGELA FILGUEIRAS JORGE (IBGE)**

**RICARDO PAES DE BARROS (IPEA)**

**PAULO BALTAR (UNICAMP)**

**PAULA MONTAGNER (CONVÊNIO IPEA/ FSEADE)**

**MOEMA VALARELLI (IBASE)**

Preliminary  
April 1992

**INFORMAL LABOR CONTRACTS: A SOLUTION OR A PROBLEM?**  
**An Investigation of Labor Market Conditions in Metropolitan Brazil\***

**Ricardo Barros**  
Yale University and IPEA/Brazil

**Ricardo Mello**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Valéria Pero**  
Instituto de Economia Industrial - Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Lauro Ramos**  
Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA/RJ

---

\*

We would like to thank Alejandra Cox Edwards, José Márcio Camargo, André Urani, and the participants in the Research Seminars at IPEA/RJ and CEDEPLAR/MG for many useful comments and discussions. We are particularly grateful to Eduardo Rios Neto for his very ingenious and helpful comments and to Jaime Pontes for excellent research assistance.

## 1 - INTRODUCTION

### 1.1 - THREE MAJOR CHARACTERISTICS OF BRAZILIAN LABOR MARKETS

Brazilian labor markets have three important characteristics. The causes and roots of these characteristics are, however, not well understood. First, Brazilian labor markets have already proved to have a surprisingly large capacity of absorbing labor. The rate of growth of the labor force has remained above 3% per year and the rate of growth of economic activity, although of the same magnitude, has experienced large fluctuations<sup>1</sup>. Despite these facts unemployment has remained at very low levels at all times as seldom more than 5% of the labor force has been unemployed<sup>2</sup>.

A large inequality in labor earnings revealed or generated by Brazilian labor markets is a second major characteristic. The Gini coefficient associated with the distribution of labor earnings in Brazil was above 0.6 in 1988 and has been increasing continuously from 1986 to 1989 (see Bonelli and Sedlacek (1989) and Ramos and Trindade (1991)). This level of inequality is very large even when compared to other Latin American countries which tend already to be more unequal than other countries in the world. For instance, the inequality in Mexico, Colombia and Peru measured by the Gini coefficient is already below 0.5 and decreasing (Reyes(1988), Rodriguez(1990), CEPAL(1990a,b)). In Costa Rica and Venezuela the Gini coefficients are already below 0.4 (CEPAL(1990c,d)). As a matter of fact, Brazil has the largest degree of inequality among all countries for which reliable statistics on income

---

<sup>1</sup>The economically active population increased from 47.5 million in 1981 to 61.0 million in 1989.

<sup>2</sup>The highest unemployment rate during the 1980s was in 1983, 4.9%.

distribution are available<sup>3</sup>.

The third major characteristic of Brazilian labor markets is that only approximately 55% of the occupied labor force is made of employees who have a formal labor contract, with the behavior of the labor market in the 1980s revealing no evidence that this degree of formalization is expected to increase. Actually, during the 1980s the degree of formalization decreased slightly. The other half of the occupied labor force is made of employees who do not have formal labor contracts (22%), self-employed workers (19%) and employers (4%) (see Table 1). Therefore, only 72% of the employees have a formal labor contract which endows them with a series of legal rights and obligations. The remaining 28% work without a formal labor contract without necessarily paying taxes or contributions to the social security system (see Table 1). In Brazil, to hire a permanent worker without a formal labor contract is illegal but certainly not strictly enforced by the government.

*Table 1*  
*Composition of the Labor Force*  
*Metropolitan Brazil*  
1988

<i>Category</i>	<i>Proportion (%)</i>
<i>Unemployed</i>	5
<i>Occupied</i>	95
<i>Employer</i>	4
<i>Self-Employed</i>	19
<i>Employee</i>	77
<i>With Formal Contract</i>	72
<i>Without Formal Contract</i>	28

Source: PNAD-1988 (IBGE(1990))

<sup>3</sup>Reliable statistics on income distribution are available for more than 40 countries.

## 1.2 - A HYPOTHESIS

A hypothesis commonly mentioned about the functioning of labor markets in Brazil is that this third characteristic - the large degree of informality - is the cause of the first two - the small unemployment rate and the large degree of inequality. The argument in a very simplified form is the following: Since a large fraction of the labor force would accept jobs without formal labor contracts at relatively low wages, unemployment can be held at low levels while inequality and poverty are being generated.

The major objective of this study is to search for empirical evidence in favor and against this hypothesis. This hypothesis is at the center of the discussion of whether informal labor contracts are a solution to labor absorption and unemployment or a problem to the extent they generate poverty and inequality. If informality brings flexibility to the labor market, it may be a solution for unemployment and labor absorption in economies with a fast growing labor force. However, if informality means labor market segmentation, it is a labor market problem to the extent that segmentation is a source of inequality and poverty.

To the extent that jobs with informal labor contracts offer equally productive workers lower wages than what they would get in jobs offering formal contracts, labor market segmentation will be prevalent and inequality will be generated. This type of inequality will be particularly undesirable for at least two reasons. First, social welfare will be very sensitive to the fact that equally productive workers are receiving different wages. Since this type of inequality would not be related to merit, it would be a major violation of the ideal of equal opportunity. Secondly, the unequal payment of equally productive workers

may be an important source of allocative inefficiencies and pervasive incentives to individual labor supply.

In the next section we elaborate on the possible roles of informal labor contracts in the functioning of Brazilian labor markets. We focus on under which conditions the non-strict enforcement of the Law - a behavior implicitly followed by the Brazilian government - is a desirable or undesirable strategy for workers currently holding jobs with and without formal contracts.

## 2 - THE ROLES OF INFORMAL LABOR CONTRACTS IN THE FUNCTIONING OF BRAZILIAN LABOR MARKETS

The fact that the Law requiring all employees to have a formal labor contract is not strictly enforced has received considerable attention and raises many important questions. Overall the most important question is whether or not workers really prefer jobs offering a formal labor contract to those which do not offer a formal contract. In other words, is it true that equally productive workers receive higher wages in jobs offering formal contracts than in jobs not offering formal contracts? If we define labor market segmentation as the situation in which there are equally productive workers receiving different wages, then an affirmative answer to this question is equivalent to recognizing the existence of segmentation in the labor market.

At this point it is important to differentiate this question from a related second question which is more intimately related to whether or not a worker would like to have a formal labor contract. This related question can be formulated as follows: If workers were faced with the option - given by the government to workers and firms - of

choosing whether to have a formal labor contract or not in the job they currently hold, Which would they prefer? It may well be true, mainly if the Law imposes undesirable restrictions on workers and firms, that workers with formal contracts could renegotiate their contracts and be better off with informal contracts than with their original formal contracts.

Hence, it is perfectly conceivable that these two questions have opposing answers. Workers may not prefer to have a formal contract in their current jobs, and at the same time, they may prefer jobs which offer formal contracts. The latter preference is merely a consequence of the fact that jobs offering formal contracts are usually those that also offer better labor contracts with higher wages, better working conditions, etc... In this case, workers do not want formal contracts per se. However, since, due to other reasons, either technological or organizational, some firms offer better contracts and because it happens that these firms are the same firms offering formal contracts, workers would prefer jobs with formal contracts even though they do not really care much about whether the contract itself is formal or not. In other words, they prefer better contracts, not necessarily formal contracts, but, since better contracts tend to be formal, it may appear that workers have preference for formal contracts.

In summary, the legislation is not necessarily the source or cause of differences between formal and informal labor contracts. The differences possibly originate in some other sources of heterogeneity among firms. Since firms offering formal contracts are probably the same firms offering better contracts, it may occur that a formal labor contract becomes an indicator in the labor market of a good labor contract. Workers would at the same time declare to prefer jobs offering

formal contracts, but when holding a job without formal contract, they may very well prefer the legislation not to be strictly enforced.

There exists no consensus about whether Brazilian workers indeed prefer formal labor contracts per se. On the one hand, some labor market analysts believe that the restrictions imposed by the Brazilian labor legislation are so strict and inappropriate that every worker and firm would benefit from disobeying it.

On the other hand, other analysts believe that most workers, if faced with the option of having a formal contract or not in their current jobs, would prefer to have a formal contract. In this case we would say that workers demand formal contracts but some firms do not offer or cannot afford it. Note that in this case the workers preference for formal contracts is implicitly conditional on their jobs still being offered after the requirement of a formal labor contract is imposed.

So, even if workers prefer formal labor contracts in their current job, it is still questionable whether or not workers currently in jobs without a formal labor contract would be better off if the Law were strictly enforced. The answer to this question depends on what would be the effect of a more strict enforcement of the Law on those jobs which were previously offering no formal contract.

On the one hand, a consequence of a policy of strict enforcement of the Law could be the elimination of these informal jobs. This jobs could become economically unfeasible, and consequently they would not be offered if the Law must be obeyed. In this case workers previously occupying these jobs would not be better off by the implementation of such policy.

Under this view, the legislation is perceived as benefiting workers who can get jobs with formal contracts but, at the same time,

the legislation is perceived as unrealistic as far as a large number of existent informal jobs are concerned. Since, an active enforcement of the Law would eliminate these informal jobs, those workers who currently hold these jobs would become unemployed and consequently worse off instead of better off. In this case each worker in isolation would prefer to have a job with a formal contract, however, workers currently without a formal labor contract, as a group, would not prefer a more active enforcement of the Law by the government, since, from the point of view of this group, a more active enforcement would lead to unemployment instead of better jobs.

On the other hand, the impact of strictly enforcing the Law could be the conversion of jobs previously not offering formal contracts into better jobs now offering formal contracts. In this case, the welfare of workers occupying informal jobs would be improved by a more active enforcement of the Law. In this case the labor legislation would be appropriately accomplishing its goals - to put bounds on potential contracts which could be signed between firms and workers and so avoiding the exploitation of the labor force and creating an harmonic relationship between capital and labor. By this view the legislation indeed would help to avoid the exploitation of workers by firms and it should, in order to benefit workers, be more strictly enforced.

### 3-RESEARCH STRATEGY AND OBJECTIVES

Fortunately, most household surveys and surveys of the labor force in Brazil have information on whether or not each employee has a formal labor contract<sup>4</sup>. In this study we use extensive information,

---

<sup>4</sup>The actual information available is on whether or not an employee has a formal labor contract registered in his/her working notebook. A serious

covering the period from 1981 to 1989, from a major Annual Household Survey, the PNAD - (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)<sup>5</sup>.

Our main objective is to use this large body of information to shed some light on the desirability of jobs without labor contract relative to jobs offering formal contracts. We also investigate the desirability of a stricter enforcement of the Law requiring all labor relations to be ruled by a formal contract.

As a research strategy, we proceed in three steps: First, we divide the labor market into a large number of compartments. Secondly, we compute for each compartment (a) the fraction of employees who are working without a formal labor contract (degree of informalization) (b) the median wage gap between employees with and without formal labor contracts, and (c) the unemployment rate. Thirdly, we investigate what can be learned about the desirability of informal labor relations from the variability of these three variables (degree of informalization, wage gap, and unemployment rate) across labor market compartments.

The subsequent sections of this study are organized as follows: The next section describes the data set, the universe of analysis and the main concepts used in the study. Section 5 describes the division of the labor market into compartments, their main

---

problem is that most government workers do not even have a working notebook, since their labor contracts follow a different legislation and are not required to be registered in a working notebook. The information available does not differentiate workers in non-governmental firms working without a labor contract from government employees. We use information on occupation, sector of economic activity and contribution for the social security system from other items in the questionnaire to identify and isolate public servants from employees without a formal labor contract. The procedure we use is described in Section 4.2.

<sup>5</sup>Other household and labor surveys which have similar information and could be used in conjunction with the PNADs are the Decennial Demographic Census and the Brazilian Monthly Employment Surveys - PMEs (Pesquisa Mensal de Emprego).

characteristics, the standardization methodology we use, and conditions under which our estimates can be used to test for segmentation in the labor market. Section 6 simply presents our estimates for the degree of formalization, wage gap and unemployment rate by compartment. Section 7 introduces a theoretical framework which we use to help in interpreting the variations and covariations of these three variables across compartments. Using this framework, the estimates reported in Section 6 are analyzed in the two subsequent sections. Section 8 analysis our findings relative to the degree of formalization and its relation to unemployment rate. Section 9 investigates the findings relative to the wage gap between jobs with and without formal contracts and its relation to the degree of formalization and unemployment rate. Section 10 presents a summary of the main conclusions.

#### 4 - EMPIRICAL PRELIMINARIES

##### 4.1 - DATA SOURCE AND UNIVERSE OF ANALYSIS

*Data Source:* This study is based on nine annual national household surveys covering the period from 1981 to 1989. These surveys, which are called **PNAD** (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), are part of a larger set of household surveys collected by **IBGE** (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **PNAD** is an annual national<sup>6</sup> survey, collected in September of each year based on a probabilistic sample of households. The sampling scheme is complex. More specifically, this survey is based on a three-stage stratified sample of households with sampling rates varying across geographical areas from 1/400 to 1/50. Given the size of the Brazilian population, these sampling rates

---

<sup>6</sup>Only the rural areas of Northern Brazil are not included in the sample.

generate very large samples. Each year, PNAD interviews around 0.5% of the Brazilian households, a number which corresponds to more than 50 thousand households.

*Universe of Analysis:* To avoid difficulties involved in analyzing a heterogeneous market such as the Brazilian labor market, we restrict our universe of analysis into four dimensions. First, we limit the analysis to the nine major Brazilian Metropolitan Areas. From North to South they are: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, and Porto Alegre. Secondly, we limit the universe to the urban segment of these metropolitan areas and exclude from the analysis all persons who declare to be working in non-urban activities<sup>7</sup>. Thirdly, due to the very nature of the analysis, we limit the universe to employees with or without a formal labor contract. We study only employees in the private sector. All employees we could identify as working for the government were excluded from the analysis<sup>8</sup>. Notice that also, all self-employed workers and employers were excluded. Finally, we limit the analysis to males who have never completed even one year of college education, i.e., all individuals in our sample have 11 years or less of completed schooling.

Overall, this universe is composed of 12.5 million workers in 1988 which corresponds to approximately 20% of the Brazilian labor force

---

<sup>7</sup> Only 1.4% of the universe of workers in metropolitan Brazil are engaged in non-urban activities.

<sup>8</sup> We use three criteria to identify government workers: sector of activity, occupational category, and social security contribution status. Workers holding jobs in any of the sectors listed in Table A1 in Appendix or having any of the occupations listed in Table A2 also in Appendix, or who declare to contribute to the State or Municipal social security system were classified as government workers. 8.3% of all workers were identified as government workers using this procedure.

in that year. The total sample size, for the nine years in our analysis, is slightly above 200 thousand observations. For each year the sample size varies from 15 thousand to almost 30 thousand observations.

#### 4.2 - DEFINITION OF VARIABLES

*Formal Labor Relations (F)*<sup>9</sup>: We classify an employee in our universe as having a formal contract when he/she declares to have a formal labor contract registered in his/her working notebook. Otherwise, the worker is classified as not having a formal labor contract. This classification procedure works appropriately since we have already restricted our universe of analysis to non-government employees. So government employees, self-employed workers and employers have already been excluded.

*Wages (W)*: To measure wages we use labor earnings standardized by hours worked. Specifically, the wage of each worker is defined as the ratio between the monthly labor income he receives in his main job and the number of hours he declares to usually work per week in this job.

*Temporal and Regional Disaggregation (T,R)*: We investigate individually all nine years from 1981 to 1989 and all nine major Brazilian metropolitan areas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, and Porto Alegre

*Individual Characteristics (E,A)*: With respect to education the population is divided into four categories according to the number of

---

<sup>9</sup>These letter in parenthesis indicate how each variable will be denoted in this study.

completed years of schooling<sup>10</sup>: (a) none, (b) 1 to 4 years, (c) 5 to 8 years, (d) 9 to 11 years. It should be remembered that all workers with more than 11 years of schooling were excluded from the sample. With respect to the age in years, the population is divided into five categories: (a) 10 to 25 years, (b) 26 to 35, (c) 36 to 45, (d) 46 to 55, and (e) more than 55.

Table 2 presents, for workers with formal contracts, the median log-wage of each educational category relative to the median log-wage among workers with no schooling. This table indicates that in our universe as elsewhere (see Lam and Levison (1989), Ramos (1990) and Almeida Reis and Barros (1991) and references cited there) wages increase monotonically and very rapidly with years of schooling<sup>11</sup>.

Table 3 also presents how the median log-wage varies across age groups for workers with formal contracts. All median log-wages are measured relative to the median log-wage of the youngest group. This table reveals the usual inverted U-shape with wages achieving a peak at the 45-55 years age group<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>The number of years completed of schooling is an information which is not directly available from the questionnaire. It can, however, be constructed from four other basic questions on education using an algorithm described in Barros and Ramos(1991).

<sup>11</sup>The results in Table 2 are the wage differentials after controls have been introduced for age and region of residence. The results, however, are not very sensitive to the inclusion of these controls. In this particular subject see Barros and Ramos (1992).

<sup>12</sup>All wage differentials in Table 3 are differentials obtained after controls have been introduced for education and region of residence. In contrast to the results in Table 2, the results in Table 3 are very sensitive to the inclusion of these controls. If these controls are not included, the wage profile peaks at a much earlier age group.

Table 2  
Median Log-Wage Differentials  
by Educational Categories

Category	Differential
1 to 4	0.25
5 to 8	0.53
9 to 11	1.10

*Note:* All differentials are relative to the group with no schooling. These differentials were obtained using as controls region of residence and age.

Table 3  
Median Log-Wage Differentials  
by Age Groups

Category	Differential
26 to 35	0.48
36 to 45	0.71
46 to 55	0.75
more than 55	0.67

*Note:* All differentials are relative to the youngest age group. These differentials were obtained using as controls region of residence and education.

## 5 - METHODOLOGY

### 5.1 - PRELIMINARIES

Let  $\mathbb{P}$  be a super-population formed by all members of the Brazilian labor force in our universe of analysis and  $p$  be a worker in this population<sup>13</sup>. Let  $W_0(p)$  and  $W_1(p)$  be two hypothetical log-wages associated to worker  $p$ . On the one hand,  $W_0(p)$  is the log-wage that worker  $p$  would have if he/she had a job without a formal labor contract. On the other hand,  $W_1(p)$  is the log-wage that worker  $p$  would have if he/she had a job with a formal labor contract. So, if  $W_1(p) - W_0(p) \neq 0$  for a group of workers, we would say that the labor market is segmented. Unfortunately, for each worker  $p$  only one of the hypothetical log-wages,  $W_0(p)$  and  $W_1(p)$ , can be observed. Therefore the difference  $W_1(p) - W_0(p)$  can never be computed. This is the major source of difficulties in testing for segmentation in the labor market.

To establish formally the relationship between the pair of hypothetical log-wages and the observed or realized log-wage, let  $F(p)$  be an indicator that equals one if worker  $p$  has a formal contract and zero otherwise. Note that we only observe  $W_1(p)$  for workers with formal contracts,  $F(p)=1$ ; whereas only  $W_0(p)$  can be observed for those working without formal contracts,  $F(p)=0$ . Therefore, if  $W(p)$  denotes the observed log-wage of worker  $p$  then

$$W = W_1 \cdot F + W_0 \cdot (1-F)$$

---

<sup>13</sup>Remember that our universe of analysis involves the labor force for several years. So, if a given worker is present in our universe for more than one year, he/she will be represented by a different  $p$  in each year.

Next, let  $T(p)$ ,  $R(p)$ ,  $E(p)$ , and  $A(p)$  be the year, the region of residence, the educational category, and the age category to which worker  $p$  belongs, respectively. As described in the previous section, in this study we consider: 9 years, 9 regions of residence, 4 educational categories, and 5 age groups. Each compartment of the labor market is determined by a combination of these categories. Therefore, there are a total of 1,620 compartments ( $9 \times 9 \times 4 \times 5$ ). A typical compartment will be denoted by  $c=(t,r,e,a)$ .

For each of these 1,620 compartments we investigate three characteristics: (a) the proportion of workers with formal labor relations in the compartment,  $P[F=1|T=t,R=r,E=e,A=a]$ ; (b) the median log-wage among workers in the compartment who do not have formal labor relation,  $M[W|F=0,T=t,R=r,E=e,A=a]$ ; <sup>14</sup> and (c) the median log-wage among workers in the compartment who have formal labor relation,  $M[W|F=1,T=t,R=r,E=e,A=a]$ . To simplify the notation we use

$$p(t,r,e,a) = P[F=1|T=t,R=r,E=e,A=a]$$

$$\Delta(t,r,e,a) = M[W|F=1,T=t,R=r,E=e,A=a] - M[W|F=0,T=t,R=r,E=e,A=a]$$

We refer to  $p(t,r,e,a)$  and  $\Delta(t,r,e,a)$  as the degree of formalization and the wage gap, respectively, in the compartment  $(t,r,e,a)$ .

We emphasize that investigating how the degree of formalization and the wage gap vary across compartments is the main objective of this study. Our plan is to investigate what can be learned

---

<sup>14</sup>By definition,  $M[W|F=0,T=t,R=r,E=e,A=a]$  is the median of the distribution of  $W$  conditional on  $F=0$ ,  $T=t$ ,  $R=r$ ,  $E=e$ , and  $A=a$ , i.e., if  $m=M[W|F=0,T=t,R=r,E=e,A=a]$  then  $P[W \leq m|F=0,T=t,R=r,E=e,A=a]=0.5$ .

about the desirability of informal contracts from the variability and correlation of these two variables,  $p$  and  $\Delta$ , across compartments.

There are two methodological questions which we address in turn. The first is related to selection bias, i.e., to what extent we could interpret positive values for the wage gap,  $\Delta$ , as indication of segmentation. The second question involves the fact that both  $p$  and  $\Delta$  are four-dimension functions and although we want to investigate all four dimensions, we do not want to investigate all of them simultaneously. We should then describe what is the methodology we use to do this piecewise analysis.

## 5.2 - ARE POSITIVE WAGE GAPS EVIDENCE OF SEGMENTATION?

### 5.2.1 - AN INTRODUCTION

That wages are on average higher among workers who have formal contracts than among those who do not is a well-established feature of Brazilian labor markets (see Barros and Varandas (1987), and Camargo and Ramos (1988, chapter 3)). This, in itself, is not necessarily an indication that labor markets in Brazil are segmented, i.e., that equally productive workers receive different wages depending on whether they have a formal contract or not. These wage differences may be explained by other differences between these two groups of workers. More precisely, workers with formal labor relations may be better educated, more experienced, and more prevalent in areas in which better jobs are offered. In summary, since it is not necessarily true that workers with and without formal relations are equally productive, wage differences among these two groups are not necessarily an indication of segmentation. Consequently, these overall wage differences may be of very limited use in evaluating the functioning of labor markets.

It was in part with this drawback in mind<sup>15</sup> that we divide the labor market in 1,620 compartments and compute the wage gap within each compartment. If age, education, and region of residence were the only characteristics of workers which could possibly make the distribution of productivity among workers with formal contracts different from the distribution among those who do not have formal contracts, then, as it is formally shown next, the controlled (within compartment) wage gap we compute,  $\Delta$ , would indicate the wage gain of the median worker currently without a formal labor contract, provided he gets a job offering a formal contract. Therefore, if this gap is nonzero we would have found evidence of segmentation.

It is very important to note the double-if in the previous argument. If age, education and region of residence are the only confounding factors and if the gap we obtain after controlling for these three variables, called the controlled wage gap, is nonzero then we have evidence of segmentation. Notice that since we have no way of testing whether age, education and region of residence are the only important confounding variables, we also have no way of knowing how precise our statement of whether labor markets are segmented in Brazil will be.

Next we present a formal discussion of this hypothesis which ensures that the wage gaps we compute,  $\Delta$ , are free of selection bias and, therefore, can be used to access segmentation.

---

<sup>15</sup>This is certainly only part of the reason why we have divided the labor market in compartments. The other reason is the fact that we are directly interested in the variation of the wage gap and degree of formalization across compartments.

## 5.2.2 - A FORMALIZATION

### 5.2.2.1-THE WAGE GAP AND THE IDENTIFICATION PROBLEM

Segmentation will exist in a compartment  $c$ , when  $W_1(p) - W_0(p) \neq 0$  for a group of workers in the compartment. Or, conversely, segmentation would not exist if  $W_1(p) - W_0(p) = 0$  for all workers in this compartments. Note that a necessary condition for  $W_1(p) - W_0(p) = 0$  for all  $p$  such that  $C(p) = c$  is  $D(c) = 0$  where

$$D(c) = M[W_1 | C=c] - M[W_0 | C=c]$$

We base our tests for segmentation on this necessary condition,  $D=0$ . Unfortunately, since only one of the two hypothetical wages are observed for each worker, without further knowledge, it is impossible to test whether  $D$  is zero or not. This difficulty arises from the fact that neither  $M[W_1 | C=c]$  nor  $M[W_0 | C=c]$  could be estimated from a random sample of workers in compartment  $c$ . Since, although we may have a random sample of workers at the compartment level, our sub-sample of workers holding jobs with a formal contract is not necessarily a random sample (they may be better motivated, more intelligent, etc..). Formally, for each compartment, our sector-specific sample median log-wages will be consistent estimators of

$$M[W | F=1, C=c] = M[W_1 | F=1, C=c]$$

and

$$M[W | F=0, C=c] = M[W_0 | F=0, C=c]$$

respectively, Since, in general

$$M[W_1 | F=1, C=c] \neq M[W_1 | C=c]$$

and

$$M[W_0 | F=0, C=c] \neq M[W_0 | C=c]$$

It follows that generally

$$\Delta(c) = M[W | F=1, C=c] - M[W | F=0, C=c]$$

and

$$\mathcal{D}(c) = M[W_1 | C=c] - M[W_0 | C=c]$$

are not identical. In other words, positive values for  $\Delta$ , the wage gap we compute within each compartment, do not necessarily imply positive values for  $\mathcal{D}$ , which is a sufficient condition for segmentation.

#### 5.2.2.2 - KNOWING ALL CONFOUNDING VARIABLES

If we knew that  $C=(T, R, E, A)$  were all confounding variables we could estimate  $\mathcal{D}$  immediately. In this case  $\mathcal{D}=\Delta$ . This fact follows immediately from the definition of a complete set of confounding variables. Hence let us start with this definition:  $C$  forms a complete set of confounding variables when, for all possible values of  $c$ , conditional on  $C=c$ , the distribution of the wage pair  $(W_0, W_1)$  is the same among workers with and without formal labor contracts. In other words, among workers with the same characteristics  $C$ , the distribution of productivity among workers with formal contracts and without labor contracts is the same. Formally, we are assuming that the joint distribution of  $(W_0, W_1, C, F)$  is such that conditional on  $C$ ,  $(W_0, W_1)$  and  $F$  are independently distributed, i.e.,

(Assumption 1)  $(W_0, W_1) \perp F \mid C$

This assumption implies that

$$M[W_1 | F=1, C=c] = M[W_1 | C=c]$$

and

$$M[W_0 | F=0, C=c] = M[W_0 | C=c]$$

Hence, if Assumption 1 holds,  $\Delta(c)=\mathcal{D}(c)$  for all  $c$ . In summary, when Assumption 1 holds there is no selection bias once we condition on  $C$ . This assumption is implicitly assumed to hold everywhere in this study.

### 5.3 - FROM MULTIVARIATE ANALYSIS TO STANDARDIZED UNIVARIATE ANALYSIS

#### 5.3.1 - PRELIMINARIES

In this section we describe how the variability and covariation of the degree of informality and the wage gap in each of the four dimensions involved in our analysis can be individually, as opposed to simultaneously, investigated in a consistent fashion.

Suppose that time,  $T$ , is the dimension we wish to investigate. So, we want to investigate how the degree of formalization and the wage gap have varied over time. Moreover, we want to determine whether, over time, the wage gap tends to be larger or smaller in periods in which the degree of formalization is low. In other words, we want to know how these two variables covary over time.

Once, we have estimated  $\Delta$  and  $p$  for each of our 1,620 compartments, we could perform 180 (9x4x5) temporal analysis of this sort, one for each choice of the triple  $(r, e, a)$ . In other words, our data permits us to conduct a temporal analysis for each choice of

region, educational category, and age group. Since we are not interested at this point in the peculiarity of each of these 180 temporal analysis, but only on the main features they may have in common, we have opted to investigate only the average of these 180 temporal patterns. So, if we choose  $\Lambda_1(r, e, a; t)$  as the weight at year  $t$  for the compartment  $(r, e, a)$  we would get the following temporal patterns for  $\Delta$  and  $p$

$$\Delta_1(t) = \sum_r \sum_e \sum_a \Delta(t, r, e, a) \cdot \Lambda_1(r, e, a; t)$$

and

$$p_1(t) = \sum_r \sum_e \sum_a p(t, r, e, a) \cdot \Lambda_1(r, e, a; t)$$

where  $\Lambda_1(r, e, a; t)$  must be always non-negative and must satisfy

$$\sum_r \sum_e \sum_a \Lambda_1(r, e, a; t) = 1$$

in order to be an appropriated weighting scheme. Besides these two conditions the weighting scheme could in principle be arbitrary. However, imposing certain restrictions on the weights to be used has several methodological advantages. The nature and advantages of restrictions on the weights will be discussed next.

However, before we actually consider the choice of weights let us slightly generalize our notation. In the previous example, we were interested in temporal variations. Therefore, we would like to average out variations along other dimensions. We did this averaging using the weighting scheme  $\Lambda_1$  to obtain a synthetic temporal evolution for the degree of informality  $p_1$  and for the wage gap,  $\Delta_1$ . Suppose now we want to investigate regional variations and average out the other three

dimensions. In this case we use  $\Lambda_2$  as the weighting scheme, with the properties that  $\Lambda_2(t, e, a; r)$  must be always non-negative and must satisfy

$$\sum_t \sum_e \sum_a \Lambda_2(t, e, a; r) = 1$$

Based on these weights we define our synthetic regional variations via

$$\Delta_2(r) = \sum_t \sum_e \sum_a \Delta(t, r, e, a) \cdot \Lambda_2(t, e, a; r)$$

and

$$p_2(r) = \sum_t \sum_e \sum_a \Delta(t, r, e, a) \cdot p_2(t, e, a; r)$$

Synthetic variations along the other two dimensions are defined similarly. The weighting systems for these other two dimensions are denoted by  $\Lambda_3$  and  $\Lambda_4$  and the respective synthetic patterns by  $(\Delta_3, p_3)$  and  $(\Delta_4, p_4)$ .

### 5.3.2 - THE ADVANTAGE OF INVARIANT WEIGHTS

Consider, without any loss of generality, the expression for  $\Delta_1$ .

$$\Delta_1(t) = \sum_r \sum_e \sum_a \Delta(t, r, e, a) \cdot \Lambda_1(r, e, a; t)$$

In this expression the weighting scheme  $\Lambda_1(., t)$  is allowed to vary with  $t$ . There is, however, a strong inconvenience in this choice for a weighting scheme. The inconvenience is derived from the fact that if the wage gap,  $\Delta$ , varies with either  $r$ ,  $e$ , or  $a$ , then  $\Delta_1$  will depend on the weights system  $\Lambda_1$ . Hence, if the weights  $\Lambda_1(., t)$  are really variable

with  $t$  then the synthetic wage gap,  $\Delta_1$ , would vary with  $t$  even in cases in which the wage gap,  $\Delta$ , does not vary with  $t$ . This is certainly an undesirable feature to built-in the synthetic gap. It could be avoided by assuming that  $\Lambda_1(.;t)$  does not vary with  $t$ .

Note that a natural choice for weights would be the distribution of population across compartments in each year, i.e.,

$$\Lambda_1(r, e, a; t) = P[R=r, E=e, A=a | T=t]$$

By imposing the restriction that  $\Lambda_1(.;t)$  must be time-invariant we eliminate this very natural choice. It is still valid however to use as weights the marginal (average over time) distribution of workers across regions, educational categories, and age groups. In other words a valid choice for  $\Lambda_1$  will be

$$\Lambda_1(r, e, a; t) = P[R=r, E=e, A=a]$$

In the next section, we are going to show that this choice also has its inconveniences.

### 5.3.3 - THE ADVANTAGE OF PRODUCT WEIGHTS

Consider the case for the wage gap. The argument is the same for the degree of informality. Assume the synthetic wage gap for each year,  $\Delta_1(t)$ , has been computed. We now want to estimate an overall gap, which we denote by  $\tilde{\Delta}_1$ . To define  $\tilde{\Delta}_1$  as an average of the year-specific synthetic gaps would be a natural choice, i.e.,

$$\tilde{\Delta}_1 \equiv \sum_t \Delta_1(t) \cdot \lambda_1(t)$$

where  $\lambda_1$  is a system of weights.

Since we are also computing synthetic wage gaps by region,  $\Delta_2$ , by educational category,  $\Delta_3$ , and by age groups,  $\Delta_4$ . We could find estimates for an overall gap from all these other three dimensions, by taking appropriately weighted averages. Let these weighted averages be denoted by  $\tilde{\Delta}_2$ ,  $\tilde{\Delta}_3$ ,  $\tilde{\Delta}_4$  and defined as

$$\tilde{\Delta}_2 \equiv \sum_r \Delta_2(r) \cdot \lambda_2(r)$$

$$\tilde{\Delta}_3 \equiv \sum_e \Delta_3(e) \cdot \lambda_3(e)$$

$$\tilde{\Delta}_4 \equiv \sum_a \Delta_4(a) \cdot \lambda_4(a)$$

where  $\lambda_2$ ,  $\lambda_3$ , and  $\lambda_4$  are three appropriated weighting systems.

It would be natural to restrict these weighting systems in such a way that all estimates for the overall wage gap coincide, i.e., a desirable result would be

$$\tilde{\Delta}_1 = \tilde{\Delta}_2 = \tilde{\Delta}_3 = \tilde{\Delta}_4$$

Perhaps surprisingly, this requirement imposes no restrictions on the choices of the weighting systems  $\lambda_1$ ,  $\lambda_2$ ,  $\lambda_3$ , and  $\lambda_4$ . However, it does impose severe restrictions on the choice of the previous weighting systems used to generate the synthetic wage gaps,  $\Delta_1$ ,  $\Delta_2$ ,  $\Delta_3$ , and  $\Delta_4$ . Specifically, in order to have  $\tilde{\Delta}_1 = \tilde{\Delta}_2 = \tilde{\Delta}_3 = \tilde{\Delta}_4$  it is necessary and

sufficient that the following restrictions on  $\Lambda_1$ ,  $\Lambda_2$ ,  $\Lambda_3$ , and  $\Lambda_4$  hold:

$$\Lambda_1(r, e, a; t) = \lambda_2(r) \cdot \lambda_3(e) \cdot \lambda_4(a)$$

$$\Lambda_2(t, e, a; r) = \lambda_1(t) \cdot \lambda_3(e) \cdot \lambda_4(a)$$

$$\Lambda_3(t, r, a; e) = \lambda_1(t) \cdot \lambda_2(r) \cdot \lambda_4(a)$$

$$\Lambda_4(t, r, e; a) = \lambda_1(t) \cdot \lambda_2(r) \cdot \lambda_3(e)$$

Therefore, all choices of weights are determined by the choice for the weighting systems  $\lambda_1$ ,  $\lambda_2$ ,  $\lambda_3$ , and  $\lambda_4$ . A natural choice for them, which is the one used in this study, is to let them be identical to the marginal distributions of  $T$ ,  $R$ ,  $E$ ,  $A$ , i.e.,

$$\lambda_1(t) = P[T=t],$$

$$\lambda_2(r) = P[R=r],$$

$$\lambda_3(e) = P[E=e],$$

and

$$\lambda_4(a) = P[A=a].$$

## 6 - EMPIRICAL RESULTS

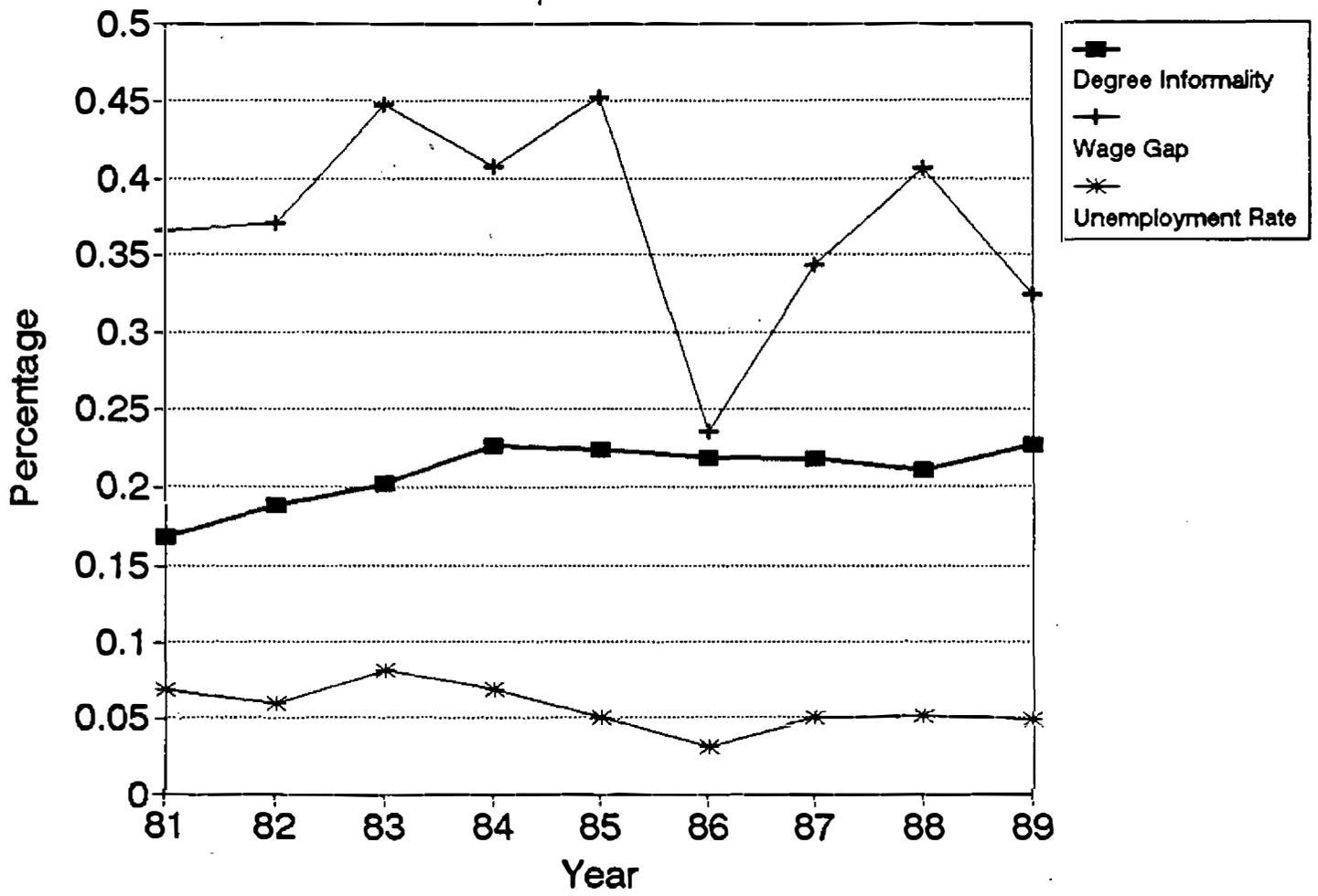
In this section we merely report the estimates for the degree of formalization, wage gap, and unemployment rate which we have obtained using the sample and the standardization methodology described in the previous section. These estimates are presented in Table 4 and are analyzed in Sections 8 and 9.

In the next section we introduce a theoretical framework aimed to facilitate the analysis of the variability and covariation of the degree of formalization, wage gap and unemployment rate across compartments.

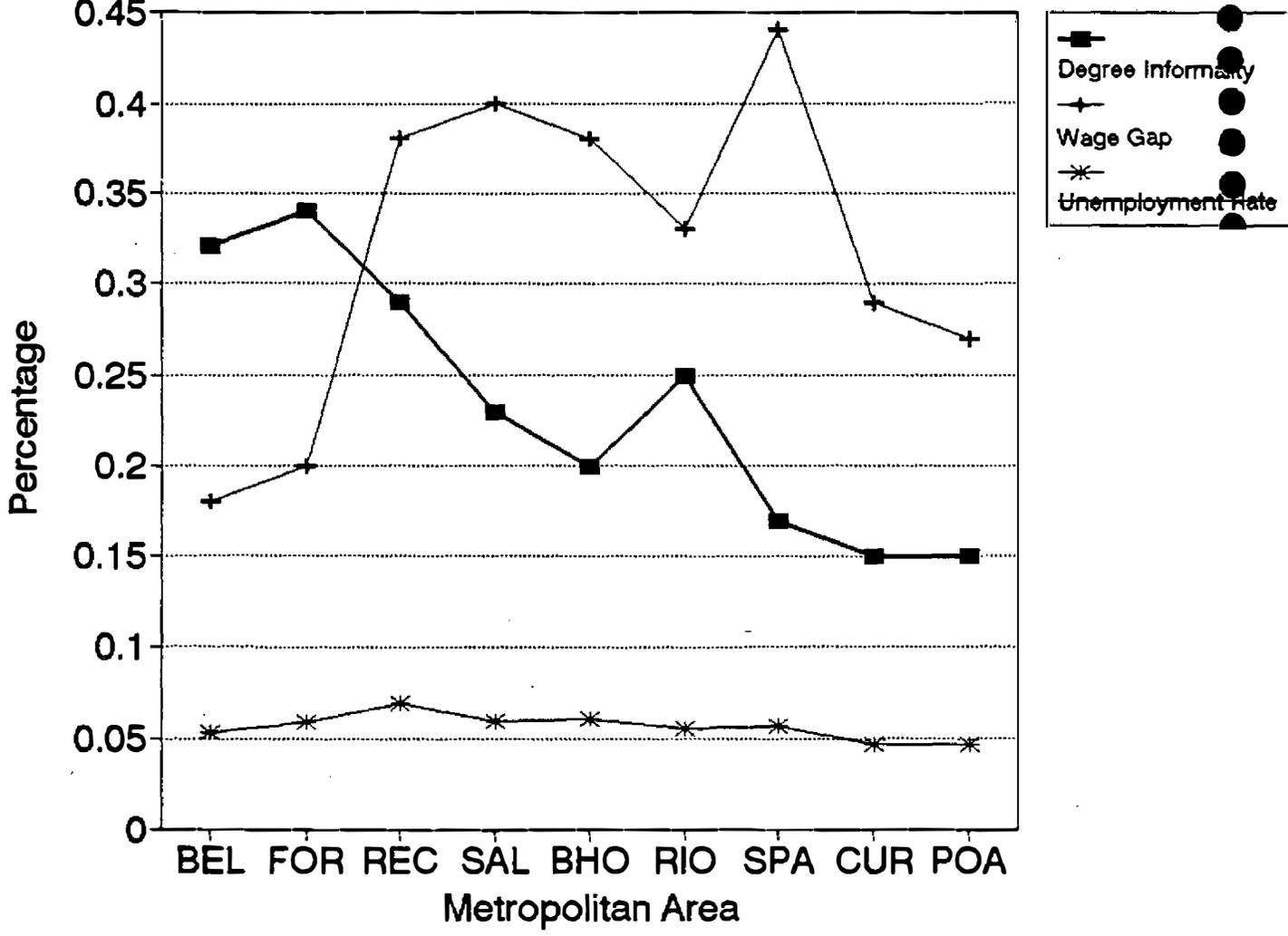
Table 4  
Degree of Formalization and Wage Gap  
Across Compartments

Compartment	Degree of Formalization	Wage Gap	Unemployment Rate
<b>Years</b>			
1981	0.83	0.37	0.069
1982	0.81	0.37	0.060
1983	0.80	0.45	0.083
1984	0.77	0.41	0.069
1985	0.78	0.45	0.051
1986	0.78	0.23	0.032
1987	0.78	0.34	0.050
1988	0.79	0.41	0.051
1989	0.77	0.32	0.048
<b>Metropolitan Areas</b>			
Belém	0.68	0.18	0.054
Fortaleza	0.66	0.20	0.059
Recife	0.71	0.38	0.070
Salvador	0.77	0.40	0.059
Belo Horizonte	0.80	0.38	0.061
Rio de Janeiro	0.75	0.33	0.056
São Paulo	0.83	0.44	0.057
Curitiba	0.85	0.29	0.047
Porto Alegre	0.85	0.27	0.047
<b>Educational Categories</b>			
None	0.71	0.28	0.052
1 to 4	0.75	0.38	0.060
5 to 8	0.81	0.35	0.062
9 to 11	0.88	0.44	0.045
<b>Age Groups</b>			
10 to 25	0.69	0.42	0.100
26 to 35	0.87	0.34	0.048
36 to 45	0.88	0.35	0.030
46 to 55	0.83	0.31	0.021
more than 55	0.70	0.40	0.015
<b>Overall</b>	<b>0.79</b>	<b>0.37</b>	<b>0.057</b>

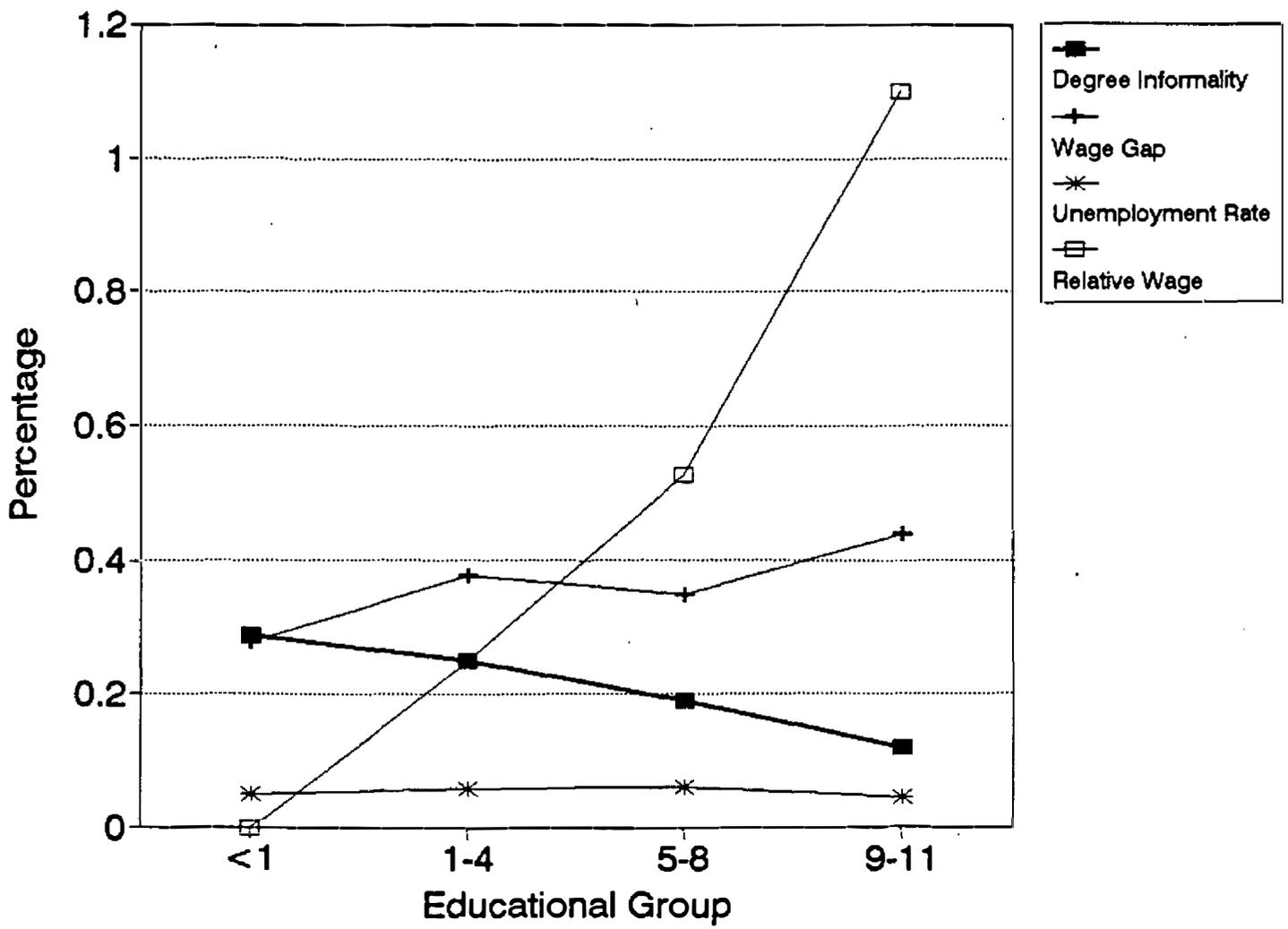
### Temporal Evolution



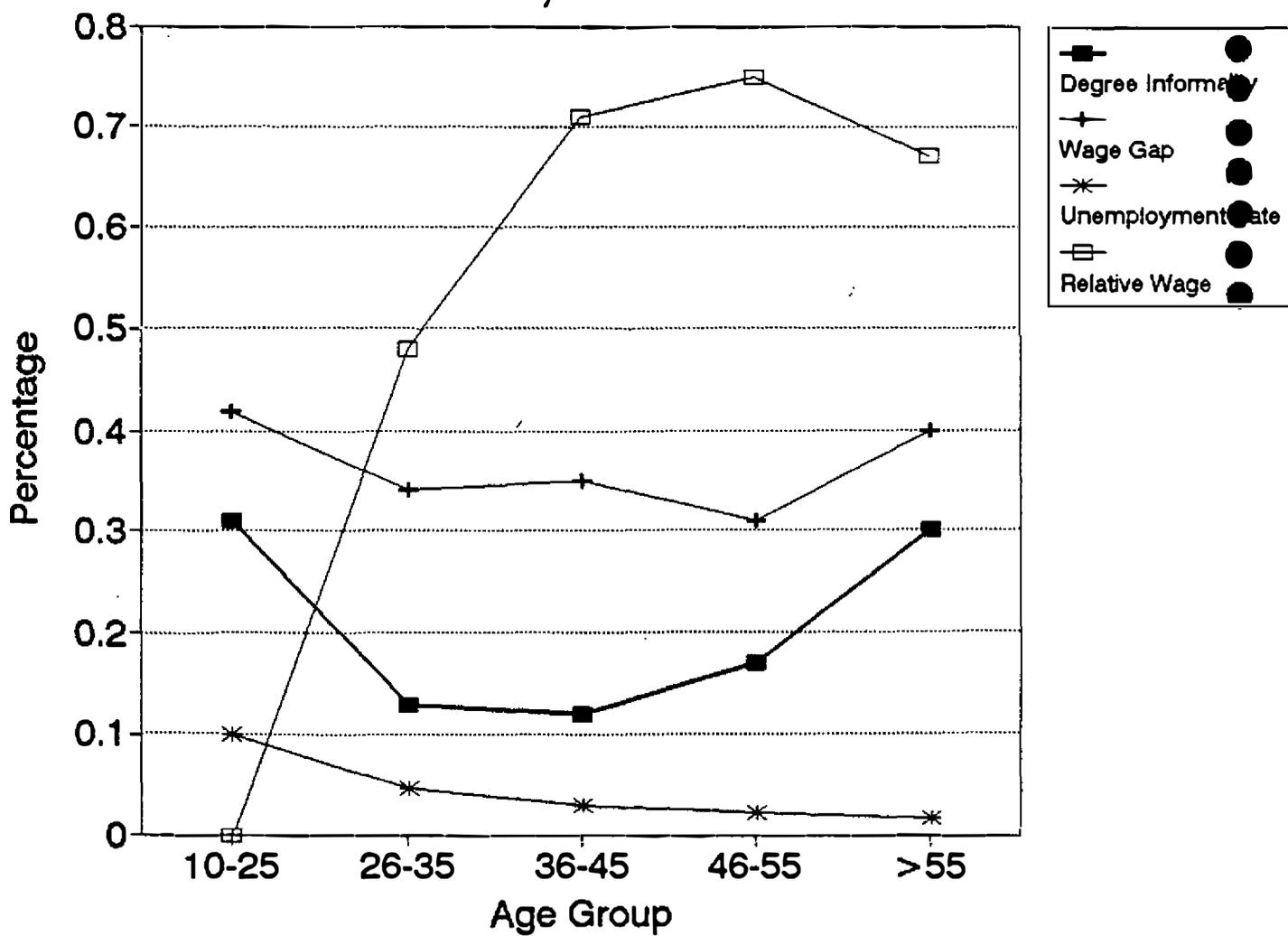
### Regional Disparities



## Educational Differences



# Life-Cycle Differences



## 7 - THEORETICAL FRAMEWORK

### 7.1 - INTRODUCTION

Without knowing the nature of the shocks which induce different labor market conditions across compartments, it is impossible to predict how the degree of formalization, wage gap, and unemployment rate will covary.

For example, consider a simple two sector model for a segmented labor market. There exists a protected and an unprotected sector. In the protected sector, variations in the demand for labor generate very small variations in wages, but almost one-to-one variations in the amount of labor employed. In the unprotected sector, variations on demand and supply have a non-trivial impact on both wages and employment.

Consider the effect on the degree of formalization and wage gap of an increase in the demand for labor in the protected sector. An increase in demand in the protected sector would increase employment in this sector without affecting wages by a significant margin. The increase in employment in the protected sector would reduce the supply of labor to the unprotected sector, reducing employment and increasing wages in the unprotected sector. Since employment has increased in the protected sector and decreased in the unprotected, the degree of formalization would increase. Finally, since wages remained practically constant in the protected sector but have increased in the unprotected, the wage gap between sectors would be reduced.

Therefore, in this model if shocks in the demand for labor in the protected sector were the source of variation across compartments, then the degree of formalization and the wage gap would display a inverse covariation.

In this same model the situation would be totally different if the source of variation were shocks in the demand for labor in the unprotected sector. In this case an increase in demand for labor in the unprotected sector would increase the wages and the employment in this sector. Wages and employment in the protected sector would remain constant since the protected sector affects but is not affected by what may occur in the unprotected segment. As a consequence of the increase in employment and wages in the unprotected sector, both the degree of formalization and the wage gap will decrease. Hence, in this case the degree of informality and wage gap would move in the same direction.

As this example intends to show, in order to interpret the covariation between wage gap, degree of formalization and unemployment rate, we must know the origin of the shock and have a theoretical framework able to identify its implications. In the following section, we develop such framework

## 7.2 - TYPES OF COVARIATION

According to our empirical strategy, all we observe are variations in the degree of formalization,  $p$ , the wage gap,  $\Delta$ , and the unemployment rate,  $r$ , across the compartments we have divided the labor market. Accordingly, whenever we choose a dimension to investigate, there are four possibilities for the covariation of these three variables. These possibilities called  $P1-P4$  are described in Table 5.

In possibility  $P1$  the movements of all three variables are in the same direction. If all variations in these variables are of this type, then all pairwise rank correlations among these three variables would be one. In possibility  $P2$  the degree of informality and the wage gap always move in the same direction, while the unemployment rate is

always moving in the opposite direction. The other two possibilities can be described in a similar form.

Table 5

<i>Pattern</i>	<i>Description</i>
<i>P1</i>	<i>p, Δ, and r co-vary</i>
<i>P2</i>	<i>p and Δ co-vary and r anti-vary</i>
<i>P3</i>	<i>p and r co-vary and Δ anti-vary</i>
<i>P4</i>	<i>Δ and r co-vary and p anti-vary</i>

In this section we investigate a theoretical framework aimed to model differences across compartments and, therefore, capable of indicating which type of differences across compartments can generate each of these four possible patterns for the covariation of the three observables:  $p$ ,  $\Delta$ ,  $r$ . This theoretical model is aimed to help the interpretation of the variation of these three observables across compartments.

### 7.3 - BASIC DESCRIPTION OF THE MODEL

#### 7.3.1 - BASIC ASSUMPTIONS

The model is based on five major assumptions:

(1) *The Isolation Hypothesis*: Labor in different compartments are perfect imperfect-substitutes. This hypothesis ensures that equilibrium in each compartment can be investigated in isolation from potential shocks in other compartments.

(2) *Perfectly Inelastic Supply*: The supply of labor to each compartment is assumed to be perfectly inelastic.

(3) *Homogeneity Hypothesis*: The quality of labor is permitted to vary freely across compartments, but, all workers in the same compartment are assumed to have the same quality. This hypothesis can, to some extent, be easily relaxed.

(4) *Market Segmentation*: The wage and employment in the formal sector are fixed, i.e., they do not respond either to the unemployment rate or to the wage paid in the informal sector.

(5) *Equilibrium Unemployment*: We obtain unemployment in our model via a Todaro type of equilibrium unemployment. To find jobs in the formal sector, workers need to be unemployed, i.e., workers in the informal sector would never receive an offer to work for a firm in the formal sector. To the extent that wages in the formal sector are higher than in the informal sector, a fraction of the labor force will be unemployed waiting for a formal job. In this model all workers in the informal sector are indifferent between working in the informal sector and being unemployed, i.e., the wage in the informal sector is equal to the expected wage of an unemployed person. Workers are, therefore, assumed to be risk neutral.

### 7.3.2 - THE MODEL

We use capital letters to denote exogenous variables, small letters for endogenous variables and greek letters for functions. The model has five exogenous variables and six endogenous variables. The

model is made of two behavioral equations, one identity, and three definitions.

*Behavioral Equations:* The two behavioral equations are the demand and the supply for informal labor. The demand for informal labor,  $i$ , is given by

$$i = I \cdot \lambda(w)$$

where  $w$  is the wage in the informal sector,  $\lambda$  is a decreasing function (assumed to be differentiable, for simplicity) and  $I$  is an exogenous shifter influencing the demand for labor in the informal sector. The function  $\lambda$  is rescaled such that  $\lambda(S)=1$ , where  $S$  is the fixed wage in the formal sector. For instance, one of the effects of the Cruzado Plan may have been an increase in  $I$ .

The supply of workers to the informal sector is the same equation which defines the number of workers who will choose to remain unemployed,  $u$ . As mentioned before, it is an arbitrage condition which establishes that the wage in the informal sector should be equal to the expected wage for the unemployed, i.e.,

$$w = \frac{T \cdot F}{T \cdot F + u} \cdot S$$

where  $S$  is the wage level in the formal sector,  $F$  is the employment in the formal sector and  $T$  is the separation rate (the proportion of employees in the formal sector who get fired per unit of time)

*The Identity:* The model has one identity. It requires the total labor supply,  $L$ , which is exogenous, be divided between the formal sector, informal sector and unemployment.

$$L = F + i + u$$

*The Definitions:* The last remaining elements to close the model, are the definitions of our three variables of interest: Degree of formalization,  $p$ , wage gap,  $\Delta$ , and unemployment rate,  $r$ . These variables are defined as follows:

$$p \equiv \frac{F}{i + F}$$

$$\Delta \equiv 1 - w/S$$

$$r \equiv u/L$$

### 1.3 - THE SENSITIVITY OF THE OBSERVABLES ( $p, \Delta, r$ ) TO VARIATIONS IN THE EXOGENOUS VARIABLES ( $L, F, I, T, S$ )

By differentiating our six-equations model we can obtain the elasticity of each of our three observed endogenous variables ( $p, \Delta, r$ ) with respect to each of the five exogenous variables ( $L, F, I, T, S$ ). A total of 15 elasticities can be obtained. For instance,

$$\frac{L \cdot \partial p}{p \cdot \partial L} = \frac{(1-p) \cdot e}{r - \Delta(1-r)(1-p)e}$$

where  $e$  is the elasticity of the demand for labor in the informal sector

$$e \equiv \frac{w}{\lambda} \cdot \frac{\partial \lambda}{\partial w}$$

Table 6 reports all 15 elasticities. Since all elasticities have same denominator

$$r - \Delta(1-r)(1-p)e$$

Table 6 actually only reports the numerator of the expression for each elasticity. Since the denominator of all of them is positive and since  $e$  is negative, the signs of all elasticities are given by the signs of their respective numerators. A summary of the sign of these elasticities is presented in Table 7.

Table 6

To Variations in	Elasticity of		
	Degree of Formalization (p)	Wage Gap (Δ)	Unemployment Rate (r)
Labor Force (L)	(1-p)e	1-Δ	1
Formal Empl.(F)	(1-p)(r-Δ·e)	-(1-Δ)[1-(1-r)(1-p)]	-(1-r)[Δ(1-p)e+p]
Formal Wage (S)	-(1-p)r·e	-(1-r)(1-Δ)(1-p)e	-(1-r)(1-p)e
Separ. Rate (T)	-(1-p)r·Δ·e	-r(1-Δ)	-(1-r)(1-p)Δ·e
Informal Empl.(I)	-r(1-p)	-(1-Δ)(1-r)(1-p)	-(1-r)(1-p)

Based on Table 7 we can identify which of the four empirical patterns P1-P4, introduced in the beginning of this section (Table 5), are generated by movements in each of our five exogenous variables.

For example, if variations across metropolitan areas were only due to variations in the size of the labor force, L, then we should observe:

- (a) ( $\Delta$  and  $r$  co-vary): Regions with higher wage gaps would also be regions with higher unemployment rate.
- (b) ( $p$  and  $\Delta$  anti-vary): The degree of formalization is higher in regions where the wage gap is smaller.
- (c) ( $p$  and  $r$  anti-vary): The degree of formalization is higher in regions where the unemployment rate is smaller.

Table 3

To Variations in	Elasticity of		
	Degree of Formalization ( $p$ )	Wage Gap ( $\Delta$ )	Unemployment Rate ( $r$ )
Labor Force ( $L$ )	-	+	+
Formal Empl. ( $F$ )	+	-	if $e < p / (\Delta(1-p))$
Formal Wage ( $S$ )	+	+	+
Separ. Rate ( $T$ )	+	-	+
Informal Empl. ( $I$ )	-	-	-

From Table 5, we can classify the co-variation pattern induced by variation in the total labor force as  $P4$ . As a matter of fact, based on Table 7, we can identify the type of co-variation induced by variations in each of our exogenous variables. The result in Table 8 indicates that there is no exogenous variable in our model that could possibly generate a pattern  $P2$ . In other words, it is not conceivable in our model to have the degree of formalization and the wage gap moving in the opposite direction of the unemployment rate. In our model the unemployment rate must co-vary either with the wage gap or with the degree of formalization. Moreover, Table 8 indicates that variations in

the labor force and in the employment in the formal sector have the same implications as far as our three observed variables are concerned. Similarly, variations in the rigid wage in the formal sector and in the demand for informal workers are also empirically indistinguishable. Both imply that our three observed variables should co-vary.

Table 8

<i>Variation in</i>	<i>Observed Pattern</i>
<i>Labor Force (L)</i>	<i>P4</i>
<i>Formal Empl.(F)</i>	<i>P4</i>
<i>Formal Wage (S)</i>	<i>P1</i>
<i>Separ. Rate (T)</i>	<i>P3</i>
<i>Informal Empl.(I)</i>	<i>P1</i>

In the following two sections, we use this framework to interpret the variability and covariation of the degree of formalization, wage gap, and unemployment rate over time and across regions, educational levels and age groups.

## 8 - DEGREE OF INFORMALITY

According to Table 4, the average degree of formalization is 79% for our universe of analysis - prime age males without college education in metropolitan Brazil. If we enlarge this universe to include all employees in metropolitan Brazil, the degree of formalization decreases slightly to 72% (IBGE(1989))<sup>16</sup>. Hence, since employees

<sup>16</sup>This degree of formalization is based on PNAD-1988.

represent approximately 70% of the labor force, only 15 to 20% of the labor force is composed of employees hired without a formal labor contract. This fact has an immediate but very important consequence: Since virtually all measures of poverty in metropolitan Brazil indicate that more than 30% of workers are poor (Rocha (1988)), jobs offering informal labor relations can not be the major source of poverty. Actually, if all workers without a formal contract were poor, they would account for at most one-half of all poverty. Moreover, as shown by Velloso (1988) and Almeida Reis (1989), a considerable fraction of workers without formal contracts are not poor, so one must have among the poor, in absolute terms, as many workers with formal contracts as without formal contracts.

Moreover, as revealed by Table 4, the unemployment rate relative to our universe of analysis in Metropolitan Brazil is very small, 5%. If we consider the entire metropolitan labor force the unemployment rate is still about the same (IBGE (1989)). Hence, the proportion of workers without formal labor contracts, 20%, is four times greater than the proportion unemployed, 5%. In summary, Table 4 reveals that the Brazilian metropolitan labor market is characterized by small rates of unemployment coupled with a relatively larger degree of informality. Therefore, it is conceivable that the cause for the low unemployment rate is precisely the large degree of informality. As a matter of fact, there exist no evidence against the view that a more strict enforcement of the law obliging all jobs to have a formal contract would not increase the unemployment rate.

## 8.1 - TEMPORAL EVOLUTION

In this section we investigate the temporal evolution of the degree of informality and the unemployment rate over the 1980s. The objective is to search for evidence which would support the hypothesis that jobs with informal labor relations are important and attractive alternatives to unemployment, in particular, in periods in which the formal economy is working below its potential capacity. In other words, we want to investigate to what extent an elastic supply of jobs without formal labor contracts in the absence of significant unemployment benefits could be an explanation for the constant low rate of unemployment in metropolitan Brazil and its weak sensitivity to the level of economic activity in the modern sector. If this hypothesis is correct, one should observe two patterns: First, the degree of formalization must be lower when the unemployment rate is higher. Secondly, the degree of formalization must be more volatile than the unemployment rate.

Table 4 presents the 1981-1989 temporal evolution of the degree of formalization and unemployment rate for non-college educated men in metropolitan Brazil. From this table we can observe the following patterns:

*Degree of formalization:* Quite surprisingly, this table reveals a declining degree of formalization of labor relations over time. This declining degree of formalization is not, however, monotonic. First, the degree of formalization declines 6 percentage points from 1981 to 1984. Secondly, it recovers 40% of this decline (i.e., two percentage points) from 1984 to 1988. Finally, the degree of formalization declines two percentage points from 1988 to 1989. Overall the degree of formalization

was 6 percentage point lower at the end of the decade (1989) than at the beginning (1981). With respect to volatility, the difference between the lowest and highest values is 6 percentage points and the standard deviation is 1.8 percentage points.

*Unemployment rate:* The unemployment rate was on average two percentage points higher in the first half of the 1980s than in the second half. It reaches its highest value, 8.3%, in 1983 and its lowest value, 3.2%, in 1986. Therefore, the difference from the lowest to the highest rate is five percentage points. The standard deviation for the period is 1.4 percentage points.

Contrasting the behavior of the degree of formalization and unemployment rate, three conclusions can be reached. First, looking only to the beginning and to the end of the period we observe a decline in the unemployment rate in two percentage points and an increase in the degree of informality in six percentage points. Since this decade was a period of weak economic growth for the modern sector, the relative expansion of jobs not offering formal labor contracts with a concomitant reduction in the unemployment rate is strong evidence in favor of viewing informal labor relations as an important source of employment which is becoming increasingly more attractive than unemployment. The concomitant decrease in the degree of formalization and unemployment rate is evidence that the sector offering informal labor relations suffered positive shocks during the 1980s which have increased its demand for labor (increasing I).

Secondly, to look at the cyclical behavior of the degree of informality and unemployment rate during this decade we remove the trend

from its temporal evolution. The original and de-trended series are reported in Table 8. This table reveals facts not entirely compatible with viewing employment without formal contract as a buffer during periods of higher unemployment. If this view were correct, informality would be higher in periods of higher unemployment. But, as Table 5 reveals, the degree of formalization and the unemployment rate was not very synchronized during this decade. While the unemployment rate reached a neat peak in 1983, the degree of formalization was still very high in this year. In fact, the degree of informalization reaches its peak in 1984. To summarize the relationship between the cyclical pattern of the degree of formalization and the unemployment rate we compute their rank correlation over the period 1981-1989 for the de-trended series. The correlation turns out to be zero, indicating that periods of higher unemployment are not necessarily associated to periods of a higher degree of informality. One possible reconciliation is the possibility that informality reacts to increases in unemployment with a one-year lag. Under this hypothesis the increase in informality from 1983 to 1984 was the cause of the decline in the unemployment rate observed in the same period.

Finally, the hypothesis that jobs offering informal labor relations function as an employment buffer would predict that informality should fluctuate over time more than unemployment rates. This prediction encounters only very weak support in the experience of the Brazilian metropolitan labor market during the 1980s. The standard deviation for the degree of informality, 1.8, is only slightly larger than for the unemployment rate, 1.4. Likewise, the range of variation of both variables is very similar: 6 percentage points for the degree of informality and 5 percentage points for the unemployment rate.

Table 8  
Temporal Evolution of the Degree of Formalization  
and Unemployment Rate

Year	Degree of Formalization		Unemployment Rate	
	Original (o/o)	De-Trended (o/oo)	Original (o/o)	De-Trended (o/oo)
1981	83	12	6.9	2
1982	81	-1	6.0	-5
1983	80	-8	8.3	20
1984	77	-24	6.9	10
1985	78	-15	5.1	-6
1986	78	-3	3.2	-23
1987	78	6	5.0	-2
1988	79	21	5.1	2
1989	77	12	4.8	2

## 8.2 - REGIONAL DISPARITIES

Table 4 presents the degree of formalization by metropolitan area. This table reveals a degree of formalization which is increasing from North to South<sup>17</sup>. It is lower than 70% in Belém and Fortaleza and above 85% in Curitiba and Porto Alegre. São Paulo has a degree of formalization (83%) close to Curitiba and Porto Alegre, whereas Recife has a level (71%) close to Fortaleza and Belém. The remaining areas, Salvador, Rio de Janeiro and Belo Horizonte, have intermediate levels of formalization, i.e., between 75% and 80%. In summary, the regional disparities relative to degree of formalization follow a very neat

<sup>17</sup> Rio de Janeiro is the only major exception. Rio has a degree of informality much higher than the other metropolitan areas in the Southeast: São Paulo and Belo Horizonte.

pattern: the formalization increases steadily from North to South.

To the extent that the degree of "modernity" and "development" increases from North to South<sup>18</sup>, the concomitant increase in the degree of formalization of labor relations is, certainly, strong evidence in favor of viewing jobs without formal labor contract as an anachronism of Brazilian labor markets. Under this view, formal labor contracts are the desirable future; informal labor arrangements are the undesirable past.

One plausible explanation for the regional differences in labor market conditions across Brazil are differences in the relative size of the formal sector (F/I according to our theoretical model). According to this hypothesis, the relative supply of jobs offering formal labor contracts would be higher in the South and lower in the Northeast. The consequences would be, in addition to a higher degree of formalization in the South than in the Northeast, a lower unemployment rate and a large wage gap in the South.

The estimates in Table 4 permit to verify the appropriateness of this hypothesis. In this section, we contrast the implications of this hypothesis for the regional pattern of the unemployment rate with the pattern which is actually observed. A similar test using regional variations in wage gap is presented below in Section 9.2.

This hypothesis predicts lower unemployment rates for regions with higher degrees of formalization. We indeed observe lower unemployment rates in the South (Curitiba and Porto Alegre) than in the Northeast (Fortaleza, Recife and Porto Alegre). Moreover, the regional rank correlation between the degree of formalization and unemployment rate is negative,  $-0.5$ , and not too low. These facts support the

---

<sup>18</sup>This is a very commonly used assertion, which lacks, however, a clear definition and empirical support.

hypothesis that regional disparities in labor market conditions in Brazil are a consequence of regional differences in the relative potential size of the formal sector (F/I). Note that in our theoretical model the potential relative size is the degree of formalization which would prevail if the informal jobs were paying the same institutional wage (S) being paid in formal jobs. Moreover, notice that in this case, the unemployment rate would be zero.

Hence, if we define the degree of modernity of a labor market by the potential relative size of the formal sector (F/I), then what we have shown up to now could be summarized as follows: Modernity increases from North to South and as a consequence both, the degree of informality and the unemployment rate, are lower in the South than in the North.

Finally, note that the evidence is inconsistent with the idea of regional differences in unemployment rate explained by the strength of the informal sector (high values for I). If this were the source for regional differences, then modernity would require a shrinking informal (unprotected or traditional) sector. Therefore, under this hypothesis, modernity would bring unemployment. Hence, it would imply increasing unemployment rates from North to South, however, as already mentioned, we observed the opposite pattern (see Table 4). For example, Recife is the area with the higher unemployment rate over the 1980s and Porto Alegre the one with the lowest rate. Therefore, this hypothesis can be clearly rejected.

### 8.3 - DEGREE OF INFORMALITY BY EDUCATIONAL LEVELS

Table 4 presents the degree of informality by educational level and age group. The degree of formalization clearly increase with education. It increases from 71% among those who have never been in

school to 88% among those who have entered high school but not college. Since productivity and wages tend to increase with education (see Section 4.2, for the relationship between wages and education) we come to the conclusion that segments of the labor market with better qualified workers tend to have more formalized labor relations. To illustrate and summarize this fact we compute the rank correlation between the degree of formalization and the level of wages across educational levels. The result is a perfect and positive correlation, 1.0. This fact can be taken as an indication that formal labor relations are preferable and that they are the inevitable future to the extent to which the educational level of the labor force is expected to increase over time.

The common explanation for the increasing degree of formalization with education is an increasing relative supply of formal jobs (increasing values of  $F/L$ ) with education. This explanation has implications for how the unemployment rate and the wage gap should vary with education. It implies that both should be decreasing with education. The relationship between the wage gap and education will be investigated in Section 9.3. Here, we discuss the relation between the unemployment rate and education level. This relationship has an inverted U shape (see Table 4). It increases smoothly to reach a peak at the upper-primary level (5-8 years of schooling). Then it decreases sharply to reach its minimum value of 4.5% among workers with some high-school education (9-11 years of schooling). This inverted U-shape pattern clearly rejects the hypothesis that difference in labor market conditions across educational levels is due to upward shifts in the demand for labor in the formal sector (increases in  $F/L$ ).

The concomitant lower unemployment rate and degree of

formalization among less-educated workers can be better explained by assuming that informal labor market opportunities decrease (I/L decrease) with education. In other words, among the less-educated, informal labor market opportunities are important alternatives to unemployment.

#### 8.4 - DEGREE OF INFORMALITY BY AGE GROUPS

The pattern of the degree of formalization across age groups is not monotonic and is therefore less straightforward to interpret. Similarly to wages, formalization also displays an inverted U-shape. However, the age pattern for the degree of formalization differs from the wage-age profile with respect to the point at which the maximum occurs. Wages achieve a peak at the 45-55 age group whereas formalization achieves a peak early on at the 35-45 age group. The fact that the degree of formalization peaks earlier generates a non-perfect rank correlation between wage levels and degree of formalization across age groups. The rank correlation is 0.8.

The fact that the degree of formalization tends to peak before wages is an important finding. It may be indicating that at least for a fraction of experienced workers it may be better to have an informal labor contract than a formal one. Under this hypothesis formalization decreases with age between the age groups of 35-45 and 45-55 as a consequence of the preferences of workers for informal labor contracts. Of course, an alternative possibility is that employers offering formal contracts have preferences for younger workers. Under this alternative hypothesis, the earlier decline in the degree of formalization is just an earlier indication of the declining preference of firms for older workers.

Although, it remains for future research to obtain direct evidence on this hypothesis (Do older workers prefer to work without formal labor contracts?), the analysis of the behavior of the unemployment rate across age groups can provide at least a partial answer: the unemployment rate is monotonically decreasing with age (see Table 4). In summary, since the 46-55 age group has a higher income and a lower unemployment rate than the 36-45 age-group, it seems reasonable to conclude that the increase in informality between these two age groups is, at least, in part demanded by workers. In other words, it is an interesting evidence of preference for informal labor relations. In Section 9.4 we are going to show that the wage gap also decreases with age between these two groups (see also Table 4), providing once again evidence in favor of increasing demand for informal labor contracts with age.

The amplitude of variation of the degree of formalization with age is 19 percentage points (69% for the younger group and 88% for the 35-54 age group). This amplitude is very similar to the variation across metropolitan areas (19 percentage points) and across educational levels (17 percentage points). In all these cross-section cases the range is three times larger than the one verified over time from 1981 to 1989 (6 percentage points).

In summary, except for the important case of the 46-55 age group, the degree of informality tends to be larger among less-experienced, older, and less-educated workers. This evidence is compatible with the view that jobs offering formal contracts demand prime-age and well-educated workers whereas those offering informal labor contracts demand less productive workers (those who are too young, too old, or less-educated).

## 9 - WAGE GAP

The main question about the dichotomy between workers with formal contracts and workers without formal contracts is to which extent would the wage of a worker without a formal labor contract increase if he/she could get a job offering a formal labor contract.

Table 4 indicates that, on average, among workers in the same age and educational group and metropolitan area, those with a formal labor contract have a log-wage 0.37 higher, which is equivalent to a 45% wage increase<sup>19</sup> relative to those without a formal labor contract. In other words, the average within-compartment wage gap is 45%. The overall gap obtained without controlling for region, age and education is much larger, 94%. This is a consequence of workers with formal contracts being better educated, more experienced and more likely to be residing in metropolitan areas outside the Northeast.

If Assumption 1 is correct<sup>20</sup>, that is if each and every labor market compartment workers with and without formal labor contracts are equally productive, then, on average, workers in jobs without a formal labor contract could earn wages 45% higher if they could find a job with a formal labor contract.

If this were the case, all workers individually would prefer jobs offering formal labor contracts. However, even in this case, jobs offering no formal contract are not necessarily undesirable since they may be a better alternative than unemployment. Workers in such jobs know that some other equally productive workers are occupying jobs with

---

<sup>19</sup> $100 \times [\text{Exp}(0.37) - 1] = 45.$

<sup>20</sup>See Section 5.2.2.2.

formal labor contracts and earning higher wages. Hence, they would desire to move to these jobs offering formal contracts, but, they would not necessarily acknowledge a more strict governmental enforcement of the labor legislation. Informal workers' potential preference for no government action may be derived from a perception that more governmental intervention will lead to the elimination of their jobs and not to the conversion of their current informal jobs into formal jobs, and nor to the creation of extra formal jobs elsewhere.

### 9.1 - TEMPORAL EVOLUTION

The 1981-1989 temporal evolution of the wage gap is presented in Table 4. This table reveals that from 1981 to 1982 the wage gap remains constant. It increases from 1982 to 1983 and then remains constant up to 1985. From 1985 to 1986 there is an enormous decline in the gap from 0.45 to 0.24. 1985 and 1986 are the years with, respectively, the largest and smallest gap during this decade. From 1986 to 1988 the gap increases continuously reaching 0.41 in 1988. From 1988 to 1989 the wage gap declines again. Overall, the wage gap declines 0.04 over the decade.

It is very surprising how unrelated are the temporal evolutions of the degree of formalization and the wage gap. As a matter of fact the rank correlation between them is 0.0, indicating the nonexistence of any synchronized movement. If we de-trend these two time series the rank correlation becomes negative, but still very small, -0.4. Note that, as shown in Section 8.1, the cyclical movements in the degree of formalization were also quite non-synchronized with the movements in the unemployment rate. However, there is some evidence that the unemployment rate and the wage gap have synchronized temporal

patterns. Their temporal rank correlation is 0.7.

In summary the wage gap and the unemployment rate seem to covary, whereas the degree of formalization follows a completely unrelated pattern. What sort of shocks would generate this type of pattern? As discussed in the theoretical section, one possibility is a balanced combination of shocks in the demand for labor in the formal and informal sectors.

In fact, a possible reading of the events in 1983 and 1986 are the following: In 1983 both sectors were negatively affected. This led to a decrease in employment in both sectors with a concomitant decrease in wages in the sector offering only informal contracts, since only in this sector are wages flexible. As a consequence, the wage gap and the unemployment rate increase with the degree of formalization remaining approximately constant. The situation in 1986 was exactly the reverse. Employment increased in both sectors with a reduction in unemployment. The wage in the sector offering informal contracts was flexible and so it increased leading to a decrease in the wage gap.

Therefore, a consistent explanation for the temporal pattern of the unemployment rate, degree of formalization and wage gap, over the 1980s, seems to require two components. First a structural relative improvement of the unprotected sector over the decade. Second, cyclically synchronized shocks affecting the demand for labor in both sectors. The first feature would explain the concomitant decline in unemployment rate, wage gap and degree of formalization observed considering the beginning and the end of the decade. The second feature would explain the covariation of the unemployment rate and the wage gap as well as the lack of fluctuation of the degree of formalization around its trend during the decade.

## 9.2 - REGIONAL DISPARITIES

Table 4 presents estimates for the wage gap disaggregated by metropolitan area. The wage gap is lower, around 0.2, in Belém and Fortaleza, which are the areas with larger degrees of informality. There are three areas with intermediate levels, that have wage gaps of approximately 0.3: Rio de Janeiro, Curitiba, and Porto Alegre. Hence, the two areas with the smaller degree of informality, Curitiba and Porto Alegre, have intermediate levels of wage gap. The remaining areas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, and São Paulo) have very large wage gaps between 0.35 and 0.45. The largest wage gap is for São Paulo, 0.44.

If we assume that differences across regions are originated in different levels of demand for labor by the protected or modern sector,  $F$ , then we should expect regions with higher degree of formalization to have lower wage gaps. Under this assumption, Porto Alegre, Curitiba and São Paulo should have smaller wage gaps, whereas Belém and Fortaleza should be the areas with larger wage gaps. The evidence, however, could not be more against this assumption since São Paulo has the largest wage gap and Belém and Fortaleza the smallest. Moreover, if this hypothesis were valid the rank correlation between wage gap and degree of formalization across regions would equal  $-1$ . The actual rank correlation is 0.37.

This positive correlation indicates that the evidence is more compatible with an explanation of regional disparities based on differences in the demand for labor in the informal sector. Under this hypothesis the Northeast areas have a larger informal sector (high values for  $I$ ) which would induce a larger degree of informality and a smaller wage gap. If this hypothesis were correct, however, the

unemployment rate would be lower in the Northeast and higher in the South, i.e., this hypothesis implies a negative correlation between wage gap and unemployment rate. The actual rank correlation between these two variables is, though, very positive, 0.5.

Therefore, there seems to exist no simple explanation for the regional disparities in labor market conditions in Brazil. Notice, however, that if we exclude from the analysis the two Northern areas, Belem and Fortaleza, the correlation pattern becomes compatible with the hypothesis of increasing modernization from North to South. As a matter of fact, after these two areas are eliminated, the wage gap, the unemployment rate, and the degree of informality, all decrease from North to South. The rank correlation among all three becomes positive: 0.4 between informality and the wage gap, 0.8 between informality and the unemployment rate, and 0.6 between the wage gap and the unemployment rate. So, at least, among this subset of metropolitan areas, the explanation of regional differences in labor market conditions based on an increasing degree of modernity (increasing values for F/I) from North to South is fully supported.

Finally, in explaining regional disparities it is important to notice the role of migration flows. Migration towards an area (like the flows towards Rio de Janeiro and São Paulo) tends to lower the degree of formalization (as we observe for Rio de Janeiro) and increase the wage gap (as we observe for São Paulo).

### 9.3 - THE WAGE GAP BY EDUCATIONAL LEVEL

Table 4 presents estimates for the wage gap by educational level. This table reveals that the gap increases with educational and that this growth is far from continuous. It is very prominent at the

lower and higher levels of education, while being completely absent at intermediate levels.

The fact that the gap is increasing with education, and therefore also with the level of wages, dismisses immediately the frequently evoked hypothesis that formal labor contracts protect mainly the less-educated segments of the labor force. Moreover, this fact corroborates another hypothesis commonly evoked in the segmented labor markets literature which states that the wage gains from education are larger for workers with formal contracts than for workers with informal contracts. Finally, this increasing gap with education coupled with the fact that the degree of formalization also increases with education is clear evidence that the relative supply of jobs with formal contracts is increasing (F/L increases) with education.

#### 9.4 - THE WAGE GAP BY AGE GROUP

The wage gap by age group is presented in Table 4. This table reveals a U-shape pattern. The wage gap is larger for the youngest and oldest groups. It reaches a minimum at the 46-55 age group. Except for the 46-55 age group, which is a major and important exception, the wage gap pattern closely mirrors the pattern for the degree of informality.

The age pattern for the wage gap leads to the opposite conclusions that we obtained investigating the educational patterns. In the case of education, the wage gap was larger for the better educated and therefore better paid group of workers. Here, in the case of age, the wage gap is larger for workers with lower wages, i.e., the youngest and the oldest workers. Hence, looking at the age pattern we find evidence that formal contracts indeed tend to protect preferentially the less productive workers. To have a formal contract is more important for

the older and younger worker than for prime-age worker.

An important and unexpected consequence is that we find evidence that the experience-wage profile should be steeper in informal jobs than in formal jobs. Therefore, the commonly evoked hypothesis that informal jobs are worse because they provide no on-the-job training and so no chance of wage increase with experienced seems to be rejected.

## 10 - CONCLUSIONS

This paper investigates the desirability of informal labor contracts in metropolitan Brazil. On the one hand, we searched for evidence that formal contracts bring flexibility to the labor market and so are a solution to unemployment and labor absorption problems. On the other hand, we searched for evidence that informal labor contracts are a source of segmentation and so part of the serious inequality problem in Brazil.

Based on nine national household surveys covering the period from 1981 to 1989, we followed a research strategy made of three steps: First, we divided the labor market into a large number of compartments. Secondly, we computed for each compartment (a) the fraction of employees who are working without a formal labor contract (degree of informalization) (b) the median wage gap between employees with and without formal labor contracts, and (c) the unemployment rate. Thirdly, we investigated what can be learned about the desirability of informal labor relations from the variability and covariation of these three variables (degree of informalization, wage gap, and unemployment rate) across labor market compartments.

Following this research strategy we arrived to seven conclusions which are summarized below:

1 - We showed that the degree of informality is close to 20%. This level is on the one hand too low for being the major reason for poverty in metropolitan Brazil. But, on the other hand, it is large enough to explain the observed low rates of unemployment.

2 - We showed that overall, workers with formal contracts earn twice the wages of workers without formal contracts. However, we show that one half of this wage gap is explained by differences between workers with and without formal labor contracts with respect to education, age and region of residence. Therefore, if workers with same age and education who reside in the same metropolitan area were on average equally productive, then the metropolitan labor market of Brazil would be segmented with a randomly drawn worker in a job without formal labor contract experiencing a 50% wage increase if he/she could find a job with formal contract.

3 - The degree of formalization has been decreasing over time. It was 6 percentage points lower in 1989 as compared to 1981. The hypothesis that jobs offering informal contracts operate as a buffers does not seem to encounter support in the temporal patterns for the unemployment rate and degree of formalization. If this hypothesis were valid these two variables should be strongly negatively correlated and the variability in the unemployment rate should be smaller. In fact, they are not correlated and have an equal degree of variability.

4 - Except for the deviating pattern of Belém and Fortaleza, the degree of informality, wage gap and unemployment rate decrease from the Northeast to the South indicating that more modern labor markets do not need larger informality to reduce unemployment and inequality. In other words, informality does not seem to be the most important solution to unemployment since unemployment rates tend to be higher in areas with

higher degrees of informality.

5 - The degree of formalization and the wage gap increase with education. The fact that the wage gap increases with education has two implications. First, it reveals that formal contracts protect more the well-educated than the less-educated. Secondly, it indicates that education is more valuable in the formal than in the informal sector.

6 - We encounter some indication that at least for a fraction of experienced workers it may be better to have an informal labor contract than a formal one. More specifically, for workers in the late forties and earlier fifties wages are increasing and the unemployment rate and the wage gap are decreasing. Since the degree of informality is already increasing in this age range, we consider this extra informality as demanded by workers.

7 - Finally, we showed that the wage gap is larger for the youngest and the oldest workers. This fact has two important consequences: First, it is clear evidence in favor of the view that these two groups are the ones which benefit the most from the legislation; and secondly, it provides evidence that the experience-wage profile for younger workers should be steeper in informal jobs than in formal jobs. Therefore, the commonly evoked hypothesis that informal jobs are worse because they provide no on-the-job training and therefore no chance of wage increase with experience seems to be rejected.

## 11 - REFERENCES

ALMEIDA REIS, J.G. e BARROS, R.P. "Desigualdade Salarial e Distribuição de Educação: a Evolução das Diferenças Regionais no Brasil." Rio de Janeiro, Pesquisa e Planejamento Economico, vol.20, n.º3, dezembro de 1990.

ALMEIDA REIS, J.G. e BARROS, R.P. "Desigualdade Salarial: Resultados de Pesquisas Recentes." In: Camargo, J.M e Giambiagi, F. (org.), Distribuição de Renda no Brasil, cap.3, 1991.

BARROS, R.P, ALMEIDA REIS, J.G. e RODRIGUEZ, J.S. "Segmentação no Mercado de Trabalho: A Carteira de Trabalho na Construção Civil." Rio de Janeiro, INPES/IPEA, abril de 1991 (Relatório interno n.º02).

BARROS, R.P., PONTES, J. e VARANDAS, S. "Diferenciais de Salários: Questões Metodológicas e Ilustração." Revista de Econometria, Vol.8, n.º2, novembro de 1988.

BARROS, R.P. e RAMOS, L. "Employment Structure in Brazil and its Sensitivity to the Current Economic Policy." Rio de Janeiro, INPES/IPEA, agosto de 1991 (Texto para Discussão n.º228).

BARROS, R.P. e VARANDAS, S. "A Carteira de Trabalho e as Condições de Trabalho e Remuneração dos Chefes de Família no Brasil." Rio de Janeiro, Revista da ANPEC, 10(12):15-20, dezembro de 1987.

BONELLI, R. e SEDLACEK, G. "A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988." In: Camargo, J.M. e Giambiagi, F. (org.), Distribuição de Renda no Brasil, cap.2, 1991.

CACCIAMALI, M.C. "As Economias Informal e Submersas: Conceitos e Distribuição de Renda." In: Camargo, J.M e Giambiagi, F. (org.), Distribuição de Renda no Brasil, cap.6, 1991.

CAMARGO, J.M. e BARRIOS, R.P. "As Causas da Pobreza no Brasil: Porca Miséria!" Rio de Janeiro, INPES/IPEA, Perspectiva da Economia Brasileira, 1992.

CAMARGO, J.M. e RAMOS, C.A. "A Revolução Indesejada. Conflito Distributivo e Mercado de Trabalho." Ed. Campus, 1988.

CEPAL "Anuario Estadístico de America Latina y el Caribe." Naciones Unidas, 1990.

DOERINGER, P. e PLORE, M. "Internal Labor Markets and Manpower Analysis." Lexington, D.C. Heath, 1971.

JATOBA, J. "Participação na Força de Trabalho e Ciclo Econômico: Brasil, 1979-1986." Rio de Janeiro, INPES/IPEA, Junho de 1989. (Série Fac-Simile-PNPE n.º 34).

LAM, D. e LEVISON, D. "Declining Inequality in Schooling in Brazil and its Effects on Inequality in Earnings." Rio de Janeiro, Revista de Econometria, 1991.

MACEDO, R. "Os Salários na Teoria Econômica." Rio de Janeiro, INPES/IPEA, Série PNPE-2, 1982.

RAMOS, L. "Educação, Desigualdade de Renda e Crescimento Econômico." Rio de Janeiro, INPES/IPEA, abril de 1991 (Texto para Discussão Interna n.º 217).

REYES, A. "Evolución de la Distribución del Ingreso en Colombia." Desarrollo y Sociedad, n.º 21, 1988.

RODRIGUEZ, J.G. "Desigualdad Salarial y Educación en Lima Metropolitana: 1970 a 1984." Rio de Janeiro, 1991. Tese(M) PUC/RJ.

SABÓIA, J. "Dualismo ou Integração no Mercado de Trabalho? A Experiência Recente da Economia Brasileira." Rio de Janeiro, UFRJ, 1988. 45 p. (Texto para Discussão n.º 173).

SABÓIA, J. "Distribuição de Renda e Pobreza Metropolitana no Brasil." Rio de Janeiro, UFRJ, 1991. 44 p. (Texto para Discussão n.º 268).

SAVEDOFF, W. "Regional Wage Differences and Segmentation in Brazil's Labor Markets." Rio de Janeiro, INPES/IPEA, outubro de 1989 (Texto para Discussão Interna n.º 176).

SEDLACEK, G., BARROS, R.P. e VARANDAS, S. "Segmentação e Mobilidade no Mercado de Trabalho Brasileiro: Uma Análise da Área Metropolitana de São Paulo." Rio de Janeiro, INPES/IPEA, agosto de 1989. (Texto para Discussão Interna n.º 173).



## **WORKSHOP INTERNACIONAL**

### **O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DIA 09/07**

**14:30 - 2ª SESSÃO**

**TEMA: NOVAS EVIDÊNCIAS SOBRE O SETOR  
INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JOÃO CARLOS ALEXIM (DIRETOR DA OIT NO BRASIL)**

**CONFERENCISTAS:**

**BOHUSLAV HERMAN ( FOUNDATION FOR ECONOMIC  
RESEARCH ROTTERDAM)**

**ÂNGELA FILGUEIRAS JORGE (IBGE)**

**RICARDO PAES DE BARROS (IPEA)**

**PAULO BALTAR (UNICAMP)**

**PAULA MONTAGNER (CONVÊNIO IPEA/ FSEADE)**

**MOEMA VALARELLI (IBASE)**

## O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL: O AUMENTO DA INFORMALIDADE NOS ANOS 90<sup>1</sup>

Paulo Eduardo de Andrade Baltar \*\*  
Claudio Salvadori Dedecca \*\*

O exame das tendências observadas no mercado de trabalho urbano do Brasil durante a década de 90 permite ressaltar a diminuição do nível de emprego assalariado que tem vínculo contratual formalizado com os estabelecimentos de mais do que um mínimo de tamanho e organização, que formam o núcleo fundamental da produção e distribuição de bens e serviços do país.

A redução do emprego formal foi intensa entre 1990 e 1992, quando se superpôs uma marcante queda no nível de atividade da economia com o início de uma transformação de sua estrutura, deflagrada pela abertura ao comércio exterior. A retração intensa do emprego formal do setor privado não foi compensada pelo ligeiro aumento do emprego público. O resultado final foi uma queda do emprego formal total, no período 1990-92, da ordem de 14%, como aponta o Painel Fixo da Relação Anual de Informações Sociais (MTb, 1996). Segundo esta fonte de informação, o emprego público de 1992 teria sido 2,8% maior que o de 1989 enquanto o emprego formal privado, no conjunto de todas as atividades econômicas, teria diminuído 19%.

Apesar do baixo ritmo de atividade da economia, observou-se um aumento da ocupação urbana explicada pela criação de novas oportunidades de trabalho no serviço doméstico remunerado e nos pequenos negócios sem um mínimo de estruturação organizacional e que se encontram fora do núcleo básico da produção e distribuição de bens e serviços. Elevou-se, portanto, o número de trabalhadores por conta própria, membros de suas famílias que trabalham sem remuneração, trabalhadores domésticos, empregadores e empregados. Em consequência, plasmou-se uma redução da participação do emprego formal no conjunto do trabalho assalariado. Apesar da intensidade desta queda, a fração do emprego assalariado (formal e não formal) na ocupação

---

<sup>1</sup> Versão Preliminar. Ensaio produzido para o Seminário Internacional *Setor Informal Revisitado: novas evidências e perspectivas de políticas públicas*. IPEA, Brasília. 9 e 10 de Julho de 1997.

Professores. Instituto de Economia. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Unicamp (Caixa Postal 6135: 13083-970. Campinas. São Paulo; Fone: 019-239.1565; Fax: 019-239.1512.

urbana total diminuiu relativamente pouco, passando de 74,5% em 1989 para 72,2% em 1992, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

A retomada da atividade econômica no país, desde 1993, foi suficiente para recompor a queda de 13% no nível de atividade ocorrida durante a recessão. A recuperação da economia, entretanto, ocorreu na vigência de importantes mudanças estruturais, deflagradas pela abertura ao exterior e pela maneira como foi lograda a estabilização dos preços a partir de 1994. Essas mudanças na estrutura econômica condicionaram os impactos que a retomada da economia teve sobre o nível e a composição da ocupação urbana (Baltar & Mattoso, 1996; Dedecca, 1997).

Este artigo analisa essas modificações no mercado de trabalho urbano. Ele está organizado em duas partes. Na primeira é apresentada uma breve avaliação do comportamento das condições de atividade e ocupação da população brasileira de mais de 10 anos entre 1992 e 1995. Na sequência é examinado como, frente o pequeno impacto da recuperação da economia sobre o emprego formal, o aumento global da ocupação materializou uma maior informalização.

### **1.- Condições de Atividade e Ocupação.**

No período 1992-95, a População em Idade Ativa brasileira teve um incremento próximo de 7,2 milhões de pessoas, representando um crescimento de 2,1% a.a. Considerando as duas regiões geográficas com maior peso na estrutura ocupacional nacional, observou-se um incremento próximo à média, 2,1% a.a. para o Nordeste e 2,0% a.a. para o Sudeste. Nestas regiões, 5,2 milhões de pessoas foram incorporadas a PIA, representando 72% do incremento total.

Tabela 1

População em Idade Ativa segundo condição de atividade (1)  
Brasil, Sul, Sudeste e Nordeste

	Total			Sudeste			Nordeste		
	1992 (5)	1995 (5)	92-95 (6)	1992 (5)	1995 (5)	92-95 (6)	1992 (5)	1995 (5)	92-95 (6)
Total	113689	120915	2,1	51189	54333	2	32340	34402	2,1
Inativos	47416	50655	2,2	21970	23243	1,9	13834	14697	2,5
Ocupados Agrícolas (2)	14961	14538	-1	3613	3360	-2,4	6895	7024	0,6
Ocupados Não Agrícolas(3)	46417	50862	3,1	23195	25402	3,1	10300	11279	3,1
Desempregados (4)	4764	4675	-0,6	2348	2229	-1,7	1272	1158	-3,1
Não Declaração	130	184	12,3	62	99	16,9	39	44	4,6

Fonte: Pnad, IBGE

(1) Condição de atividade na semana de referência para as pessoas de 10 anos e mais.

(2) Excluiu as pessoas que declararam ter produzido para autoconsumo.

(3) Excluiu as pessoas que declararam terem se dedicado a auto-construção.

(4) Pessoas que declaram ter procurado e não exercido qualquer trabalho.

(5) Em 1 000 pessoas.

(6) Taxa de variação média anual.

A estabilidade da taxa média de participação para o conjunto do país permitiu um crescimento semelhante da População Economicamente Ativa. No caso das regiões em análise, o aumento da taxa de participação para o Sudeste reforçou a elevação da PEA, enquanto que sua queda para o Nordeste fez com que a PEA regional incrementasse mais lentamente que a PIA. Entretanto, algumas alterações importantes ocorreram na composição da PIA. A taxa de participação para os homens continuou caindo, sendo este movimento compensado pela maior presença da mulher no mercado de trabalho. Esta tendência apresentou-se de maneira comum em ambas as regiões, mostrando que uma maior participação da mulher continua sendo uma das faces da mudança do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90.

Tabela 2

Taxas de Participação da População em Idade Ativa (1)  
Brasil, Sul, Sudeste e Nordeste

	Total		Sudeste		Nordeste	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995
Total	58,3	58,1	57,1	57,2	57,2	56,7
Homens	75	73,6	73,6	72,4	75	73,1
Mulheres	42,4	43,5	41,4	43	40,8	41,4

Fonte: PNAD, IBGE.

(1) Condição de atividade na semana de referência para as pessoas de 10 anos e mais.

Por outro lado, a maior participação da mulher continua estando associada ao maior peso das ocupações não agrícolas. A recuperação da economia no período favoreceu o nível de ocupação não agrícola, garantido que o aumento deste mais que compensasse a redução da ocupação

agrícola. O aumento das oportunidades ocupacionais no meio urbano absorveu relativamente mais mulheres do que homens. Assim, a geração de 4,4 milhões de novas ocupações permitiu absorver a redução da ocupação agrícola e a maior participação da mulher e, ainda, provocar uma redução do desemprego.

Cabe ressaltar, entretanto, que a queda do desemprego foi relativamente lenta. No período, a população desempregada reduziu-se apenas em 89 mil pessoas, fazendo que, em 1995, quase 4,7 milhões de pessoas continuassem estando desocupadas. Apesar da dificuldade de se mensurar o desemprego segundo zona rural e urbana, pode-se inferir que, dada a impossibilidade metodológica de se medir o desemprego agrícola, os trabalhadores em situação de desemprego encontram-se, na sua maioria, concentrados na região urbana, pressionando, portanto, o mercado de trabalho não agrícola. Pode-se já admitir, mesmo que preliminarmente, que a recuperação econômica (1993-95) não parece ter sido capaz de induzir uma mudança de contexto que favorecesse melhores condições de funcionamento do mercado de trabalho nacional, que fossem garantidas pela absorção intensa de mão de obra com conseqüências importantes sobre a situação de desemprego.

Tabela 3

Distribuição da População em Idade Ativa, segundo condição de atividade (1)

Brasil, Sul, Sudeste e Nordeste

	Total		Sudeste		Nordeste	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inativos	41.7	41.9	42.9	42.8	42.8	43.3
Ocupados Agrícolas (2)	13.2	12.0	7.1	6.2	21.3	20.4
Ocupados Não Agrícola(3)	40.8	42.1	45.3	46.8	31.8	32.8
Desempregados (4)	4.2	3.9	4.6	4.1	3.9	3.4
Não Declaração	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
<b>Homens</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Inativos	25.0	26.4	26.4	27.6	25.0	26.9
Ocupados Agrícolas (2)	20.6	18.9	11.8	10.5	33.3	31.5
Ocupados Não Agrícola(3)	49.8	50.4	56.7	57.1	37.3	37.9
Desempregados (4)	4.5	4.1	5.0	4.5	4.2	3.5
Não Declaração	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Mulheres</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Inativos	57.6	56.5	58.6	57.0	59.2	58.6
Ocupados Agrícolas (2)	6.1	5.6	2.5	2.1	10.2	10.1
Ocupados Não Agrícola(3)	32.4	34.2	34.6	37.0	26.8	28.0
Desempregados (4)	3.9	3.6	4.2	3.7	3.7	3.2
Não Declaração	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

Fonte: Pnad, IBGE.

(1) Condição de atividade na semana de referência para as pessoas de 10 anos e mais.

(2) Exclui as pessoas que declararam ter produzido para autoconsumo.

(3) Exclui as pessoas que declararam terem se dedicado a auto-construção.

Merece ainda destaque dois aspectos relativos a evolução do desemprego. Em primeiro lugar, as informações sugerem que sua redução foi um pouco superior para os homens na região Nordeste e para as mulheres na região Sudeste. Verifica-se, deste modo, que o comportamento do desemprego segundo gênero parece não ter apresentado uma tendência comum entre as regiões consideradas, apesar da elevação do nível de ocupação ter sido mais expressivo para as mulheres em ambas as regiões.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao perfil do desemprego segundo grau de instrução. Apesar de uma evolução mais favorável em termos relativos do desemprego para aquelas pessoas que possuem formação superior completa, constata-se que, em termos absolutos, foram as pessoas de menor grau de instrução que conheceram uma maior redução (sudeste e nordeste). A queda do desemprego para o conjunto do país em 88,6 mil pessoas foi resultado da seguinte combinação:

menos 168,8 mil desempregados com primário incompleto, mais 112,0 mil com primário completo, menos 26,6 mil com secundário completo e menos 5,0 mil com superior completo.

Tabela 4

Composição e Variação do Desemprego segundo Gênero e Grau de Instrução (1)

Brasil, Sul, Sudeste e Nordeste

	Total			Sudeste			Nordeste		
	1992	1995	1992-95	1992	1995	1992-95	1992	1995	1992-95
Total	100,0	100,0	-0,6	100,0	100,0	-1,7	100,0	100,0	-3,1
Homens	51,8	52,0	-0,5	52,7	53,1	-1,5	51,4	50,7	-3,6
Mulheres	48,2	48,0	-0,8	47,3	46,9	-2,0	48,6	49,3	-2,6
Total	100,0	100,0	-0,6	100,0	100,0	-1,7	100,0	100,0	-3,1
Primário Incompleto	64,8	62,4	-1,9	61,6	58,9	-3,2	68,2	66,9	-3,7
Primário Completo	18,3	21,1	4,1	19,9	22,9	3,0	16,0	18,3	1,3
Secundário Completo	14,3	14,0	-1,3	15,2	14,8	-2,5	14,2	13,3	-5,4
Superior Completo	2,0	2,1	1,8	2,8	3,2	2,1	0,9	1,0	-1,0

Fonte: PNAD, IBGE

(1) Ver notas da Tabela 3

Do ponto de vista da ocupação não agrícola, a parcela com menor grau de instrução perdeu participação em todas as regiões. Contudo, observa-se que do total das ocupações não agrícolas criadas 34% foram para pessoas com primário incompleto, 28% com primário completo, 28% com secundário completo e 16% com superior completo. Isto é, 1/3 das novas oportunidades de ocupação destinaram-se aos trabalhadores de menor grau de instrução. Nota-se um movimento de absorção mais intenso daqueles com menor qualificação formal - muitas vezes chamados pejorativamente de *inempregáveis* - colocando-se ao menos para discussão os argumentos sobre os efeitos *qualificantes* que a nova estrutura produtiva em conformação estaria gerando sobre o mercado. Por outro lado, este padrão de incorporação da PEA impede a consolidação de uma tendência ainda mais violenta de exclusão dos trabalhadores de menor qualificação, em um contexto de incremento instável do nível de ocupação e de racionalização rápida da estrutura produtiva local.

Tabela 5  
Composição e Variação da Ocupação Não Agrícola segundo Grau de Instrução (1)  
Brasil: Sul, Sudeste e Nordeste

	Total			Sudeste			Nordeste		
	1992	1995	1992-95	1992	1995	1992-95	1992	1995	1992-95
Total	100,0	100,0	2,7	100,0	100,0	3,1	100,0	100,0	3,1
Primário Incompleto	59,3	57,3	1,6	56,6	53,3	1,0	66,1	64,5	2,3
Primário Completo	15,4	16,4	4,9	16,3	17,7	6,0	11,8	12,0	3,7
Secundário Completo	18,0	18,3	3,3	18,4	19,6	5,3	16,8	18,4	6,2
Superior Completo	7,0	7,7	5,9	8,3	9,1	6,2	4,8	4,8	2,9

Fonte: PNAD, IBGE.

(1) Ver notas da Tabela 3

## 2.- A Ocupação Urbana

Segundo as informações compiladas na tabela 6, foi muito pequeno o aumento do emprego formal entre 1992 e 1995. Representando 46,2% da ocupação não agrícola do país em 1992, a soma do emprego do setor público com o dos empregados com carteira de trabalho de estabelecimentos com mais do que 5 ocupados participaram com apenas 17,3% do acréscimo da ocupação urbana verificado entre 1992 e 1995, levando que sua participação fosse reduzida para 43,7% neste último ano.

Tabela 6  
Evolução da ocupação não agrícola  
Brasil, 1992/95

Categoria Ocupacional	1992	1995	Variação relativa		Variação absoluta
			em 3 anos	anual	
Empregado do Setor Público	16,2	15,5	4,5	1,5	7,7
Empregado com carteira de estabelecimento com 5 anos ou mais ocupados	30,0	28,2	3,1	1,0	9,6
Empregado sem carteira de estabelecimento com 5 ou mais ocupados	6,4	6,2	5,9	1,9	3,9
Empregado com carteira de estabelecimento com menos de 5 ocupados	3,3	3,5	19,4	6,1	6,5
Empregado sem carteira de estabelecimento com menos de 5 ocupados	6,9	7,3	15,7	5,0	11,5
Serviço doméstico remunerado	9,4	10,1	17,9	5,7	17,5
Trabalhador por conta própria	20,5	21,7	15,6	4,9	33,5
Trabalhador sem remuneração	3,4	3,2	4,2	1,4	1,5
Empregador	3,9	4,3	20,2	6,3	8,3
Total ocupação não agrícola	100,0	100,0	100,0	3,1	100,0

Fonte: Pnad, Ibge, 1992 e 1995.

A maior parte do aumento da ocupação urbana que acompanhou a retomada da atividade econômica no Brasil, depois de 1992, ocorreu no serviço doméstico remunerado e no trabalho por conta própria e em pequenos estabelecimentos fora do núcleo fundamental da produção e distribuição de bens e serviços. A recuperação da economia, portanto, não foi suficiente para reverter o declínio da participação do emprego formal na ocupação não-agrícola, reafirmando um processo que vem ocorrendo desde o início da década de 80 com a estagnação da economia brasileira. Entretanto, ao contrário do observado na década passada quando o nível de emprego formal reagia prontamente a uma recuperação econômica, nota-se que na retomada atual, em um contexto de mudanças estruturais, não tem mostrado a virtude de recompor o estoque de empregados formais.

### **2.1.- A Situação Ocupacional Urbana em 1992.**

A tabela 7 mostra a participação de cada categoria de trabalho na ocupação não-agrícola de pessoas com diferentes idades. Refletindo as disposições legais sobre o trabalho do menor, a população com menos de 15 anos que tem uma ocupação não-agrícola participa na atividade econômica ajudando a um membro da família que trabalha por conta própria ou então é um assalariado sem carteira de trabalho no serviço doméstico ou em estabelecimentos pequenos e/ou sem um mínimo de organização. Uma fração pequena, porém não desprezível, dos ocupados não-agrícolas com menos de 15 anos de idade, principalmente entre os que residem nas regiões menos desenvolvidas do país que tem um menor mercado de trabalho assalariado, trabalha por conta própria.

A grande maioria dos jovens de 15 a 24 anos ocupados em atividades não-agrícolas tem um emprego assalariado. Uma parte, mais expressiva nas regiões mais desenvolvidas, tem um emprego formal. O emprego sem carteira de trabalho no serviço doméstico ou em estabelecimentos pequenos e sem um mínimo de organização são fora do núcleo básico da produção de bens e serviços, continua, entretanto, muito expressivo na absorção desses jovens que estão expostos plenamente à competição na atividade econômica urbana (Caciamalli, 1996; Ramos *et al.* 1997).

Na medida em que, com o avanço da idade, as pessoas tendem a ganhar experiência de trabalho e consolidar sua participação na atividade econômica urbana, nota-se o aumento do peso, em sua absorção, do emprego no setor público e do trabalho por conta própria, enquanto muitos se tornam empregadores. A participação conjunta do emprego público, trabalho por conta própria e empregadores atinge 52,7% entre os ocupados não agrícolas com 35 a 49 anos e 59,1% entre os com 50 a 55 anos, sendo que abrangem somente 40,8% do total da força de trabalho urbana.

Tabela 7  
Categoria Ocupacional das Pessoas de diferentes idades ocupadas em atividades não-agrícolas  
Brasil, 1992

Categoria Ocupacional	Idade						total
	10 a 14	15 a 24	25 a 34	35 a 49	50 a 55	56 e +	
Empregado do Setor Público	2,0	8,8	17,4	22,1	20,5	14,8	16,2
Empregado com carteira de estabelecimento com 5 anos ou mais ocupados	2,9	32,9	36,0	28,9	22,5	15,4	30,0
Empregado sem carteira de estabelecimento com 5 ou mais ocupados	14,9	10,5	5,3	3,9	3,7	5,0	6,4
Empregado com carteira de estabelecimento com menos de 5 ocupados	0,5	4,7	3,4	2,4	2,6	2,2	3,3
Empregado sem carteira de estabelecimento com menos de 5 ocupados	18,4	12,9	5,3	3,5	3,4	4,7	6,9
Serviço doméstico remunerado	22,2	13,5	7,5	7,1	7,1	8,2	9,4
Trabalhador por conta própria	10,4	10,7	19,5	24,6	31,9	40,1	20,5
Trabalhador sem remuneração	28,7	5,2	1,7	1,6	1,8	2,5	3,4
Empregador	0,0	0,8	3,9	5,9	6,5	7,1	3,0
Total ocupação não agrícola	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pnad, Ibge, 1992.

O emprego com carteira de trabalho em estabelecimentos com mais de 5 ocupados, por sua vez, tem participação desproporcional na ocupação não-agrícola de pessoas com 15 a 35 anos e perde progressivamente participação com o avanço da idade além dos 35 anos. Já o serviço doméstico remunerado e, principalmente, o emprego em estabelecimentos com menos de 5 ocupados e/ou sem carteira de trabalho tem sua maior participação na ocupação não-agrícola entre jovens de menos de 25 anos.

Este padrão de inserção e evolução ocupacional com a idade reflete características importantes do mercado de trabalho no Brasil. No país, existem muitos empregos no serviço doméstico e em estabelecimentos pequenos e sem organização que estão fora do núcleo da

produção de bens e serviços. Em consequência, o jovem tem probabilidade semelhante de se inserir na atividade econômica urbana através de um emprego deste tipo ou de um emprego formal. Embora não seja desprezível a fração de empregados não formais com mais de 35 anos de idade, a participação deste tipo de emprego na absorção da população ativa mais adulta é sensivelmente menor que a do emprego formal. De fato, em 1992, o emprego formal respondeu por 53,3% da ocupação não-agrícola das pessoas com 25 a 34 anos e por 51,0% das de 35 a 49 anos. Nessas duas faixas de idade, a participação de empregadores e trabalhadores por conta própria é maior do que a do conjunto de serviço doméstico, empregados sem carteira e/ou de estabelecimento com menos de 5 ocupados.

A elevada rotatividade do trabalho que vigora nos estabelecimentos pequenos e sem organização, e muitas vezes a própria rotatividade dos próprios estabelecimentos, faz que seja constantemente renovado o estoque de pessoas empregadas sem carteira de trabalho nestas unidades produtivas, viabilizando a absorção de novos contingentes de jovens que estão ingressando na atividade econômica urbana.

A rotatividade do trabalho também é substancial entre os empregados com carteira que trabalham em estabelecimentos privados com mais que um mínimo de organização, que formam o núcleo da produção de bens e serviços. Nesse segmento do mercado de trabalho, entretanto, os empregados dispensados tendem ser reabsorvidos por outros estabelecimentos e somente quando estão em uma faixa de idade mais avançada, constata-se que as pessoas passam a encontrar maior dificuldade de conseguir uma outra oportunidade de emprego formal no setor privado. É por esse motivo que a participação na absorção da população urbana do emprego com carteira de trabalho em estabelecimentos com mais de 5 ocupados atinge o máximo entre as pessoas com 25 a 34 anos e declina nas faixas de idade superior a 35 anos. Ocorre exatamente o contrário com o emprego no setor público, onde é muito menor a rotatividade do trabalho e são mais estáveis os vínculos de emprego. A participação do setor público na absorção da população urbana é relativamente pequena entre os jovens, aumenta com a idade e atinge o máximo entre as pessoas com 35 a 55 anos de idade. Na verdade, o número de empregados do setor público com mais de 49 anos é muito semelhante ao do total de empregados com esta idade que têm carteira de trabalho em estabelecimentos com mais de 5 ocupados, quando no seu conjunto, os empregados formais do setor privado são o dobro dos empregados do setor público. A maior estabilidade do emprego faz

com que, no setor público, 53,4% dos empregados tenham mais do que 35 anos. Entre os empregados com carteira de trabalho de estabelecimentos com mais de 5 ocupados, essa proporção de empregados mais maduros atinge somente 36,5%.

O progressivo declínio do peso global do emprego formal segundo idade na ocupação não agrícola corresponde a um aumento simétrico dos trabalhadores por conta própria e dos empregadores. O serviço doméstico remunerado e o emprego em pequenos estabelecimentos, apesar de não terem uma participação não desprezível entre a mão de obra adulta, não conhecem um aumento da participação com a idade. Para o trabalhador adulto, que por causa da idade, são restritas as oportunidades de se deslocar entre empregos formais, a opção principal não é a reinserção no emprego não formal, mas no trabalho por conta própria.

Cabe apontar, ainda, que o aumento do peso do trabalho por conta própria com a idade deve ser reflexo de dois processos diferentes. De um lado, o surgimento de oportunidades para montar negócios próprios, mais atrativos e/ou melhor remunerados que o emprego assalariado e, do outro, a dificuldade, crescente com a idade, de manter um emprego assalariado, particularmente marcante entre as pessoas que não conseguiram estabilizar o vínculo de emprego com um determinado estabelecimento ou em um segmento específico do mercado de trabalho, processo com maior recorrência para aqueles ocupados inseridos no setor público ou nos grandes estabelecimentos do setor privado.

O baixo nível de atividade econômica em 1992, em um contexto de intensa transferência de trabalhadores adultos do emprego formal para o trabalho por conta própria, manteve uma baixa remuneração para este último tipo de trabalhador. Essas circunstâncias desfavoráveis explicaram porque a distribuição dos conta-próprios segundo o nível do rendimento não apresentou uma tendência de elevação da remuneração média com o avanço da idade.

Na verdade, nas faixas de idade mais expressivas em termos de frequência do trabalho por conta própria, a participação dessa categoria na ocupação não agrícola total é decrescente com o nível do rendimento (Tabela 8). Assim, os conta-próprios são 25% dos ocupados não agrícolas de 35 a 49 anos mas esta participação diminui com o rendimento desde um máximo de 36,7% para aqueles que ganham menos do que o salário mínimo até o mínimo de 15% para os que ganham mais de 10 salários mínimos. Deste modo, ao menos nas circunstâncias desfavoráveis de 1992, o

trabalho por conta própria parece ter se constituído, principalmente, em refugio para trabalhadores urbanos de baixo rendimento, que não mais possuíam a oportunidade do emprego assalariado.

Tabela 8. Participação do trabalho por conta própria na absorção da ocupação não agrícola segundo idade e rendimento. Brasil, 1992.

Salário mínimo Set. 1995	Idade						Total
	10 a 14	15 a 24	25 a 34	35 a 49	50 a 55	56 e mais	
ate 1	9,4	10,2	26,0	36,7	45,6	52,3	28,0
de 1 a 3	(15,2)	9,6	20,0	26,9	32,8	38,2	20,6
de 3 a 5	(16,4)	12,8	18,6	25,6	30,7	40,7	21,9
de 5 a 10	(65,7)	15,5	16,6	19,6	26,9	38,4	19,5
10 e mais	(20,7)	(19,1)	14,5	14,7	22,3	27,5	16,3
Total	10,4	10,7	19,5	24,6	31,9	40,1	20,5

Obs.: Valores entre parênteses têm pequena frequência na amostra da PNAD.

Fonte: PNAD 1992.

## 2.2.- Mudanças da Situação Ocupacional Urbana entre 1992 e 1995.

O pequeno aumento no estoque de empregados do setor público e com carteira de trabalho assinada em estabelecimentos com mais de 5 ocupados explica a perda de posição relativa dessas duas categorias ocupacionais na absorção econômica de pessoas de todas as faixas de idade. Nas faixas mais jovens, o declínio da participação do emprego formal foi compensado pelo incremento dos empregados de estabelecimentos com menos de 5 ocupados, enquanto que nas faixas de idade adulta aumentaram as participações do trabalho doméstico remunerado, dos trabalhadores por conta própria e dos empregadores (Tabela 9).

A reativação da economia não aumentou substancialmente o emprego formal, sendo que seus efeitos sobre a recomposição do nível de renda repercutiu favoravelmente sobre o mercado de trabalho não agrícola, ao ampliar as oportunidades ocupacionais no serviço doméstico e ao viabilizar o surgimento de pequenos negócios. O emprego na maioria desses pequenos negócios ocupou prioritariamente os novos contingentes de jovens que entraram no mercado de trabalho, enquanto o serviço doméstico, o trabalho por conta própria e os pequenos negócios contribuíram, direta ou indiretamente, para a absorção dos ocupados que, ao se tornarem adultos, tem reduzida a possibilidade de inserção no segmento formal. Assim, 65% ocupações não-agrícolas criadas, para a faixa de idade entre 15 a 24 anos, foram para empregados em estabelecimentos com menos

de 5 ocupados. Já o aumento conjunto de empregadores, conta próprias e serviço doméstico remunerado abrangeu 61% do aumento dos ocupados não agrícolas com 25 a 55 anos. Não obstante, 48% dos ocupados não agrícolas com 25 a 55 anos, que formam a base da força de trabalho no mais pleno vigor de sua atividade, têm um emprego formal no núcleo fundamental da produção e distribuição de bens e serviços. Essa proporção era de 51%, em 1992, patamar inferior àquele observado no início da década de 80.

Tabela 9- Categoria ocupacional das pessoas de diferentes idades ocupadas em atividades não-agrícolas no Brasil, 1992 e 1995.

Categoria Ocupacional	Idade													
	10 a 14		15 a 24		25 a 34		35 a 49		50 a 55		56 e +		total	
	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995	1992	1995
Empregado do Setor Público	2.0	2.4	8.8	8.5	17.4	16.2	22.1	20.6	20.5	18.6	14.8	13.9	16.2	15.5
Empregado com carteira de estabelecimento com 5 anos ou mais ocupados	2.9	3.1	32.9	31.6	36.0	33.6	28.9	27.1	22.5	19.9	15.4	14.7	30.0	28.2
Empregado sem carteira de estabelecimento com 5 ou mais ocupados	14.9	12.7	10.5	10.3	5.3	5.4	3.9	3.9	3.7	3.8	5.0	5.1	6.4	6.2
Empregado com carteira de estabelecimento com menos de 5 ocupados	0.5	0.6	4.7	5.6	3.4	3.9	2.4	2.4	2.6	2.3	2.2	2.4	3.3	3.5
Empregado sem carteira de estabelecimento com menos de 5 ocupados	18.4	21.4	12.9	13.9	5.3	6.0	3.5	3.8	3.4	3.3	4.7	4.7	6.9	7.3
Serviço doméstico remunerado	22.2	21.2	13.5	13.8	7.5	8.7	7.1	8.2	7.1	8.9	8.2	8.7	9.4	10.1
Trabalhador por conta própria	10.4	11.1	10.7	10.4	19.5	20.4	24.6	25.9	31.9	33.2	40.1	41.0	20.5	21.7
Trabalhador sem remuneração	28.7	27.6	5.2	4.9	1.7	1.8	1.6	1.7	1.8	2.2	2.5	2.4	3.4	3.2
Empregador	0.0	0.1	0.8	1.0	3.9	4.0	5.9	6.2	6.5	7.8	7.1	7.0	3.9	4.3
Total ocupação não agrícola	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: PNAD 1992

Confirma-se, deste modo, que a reativação da economia brasileira, a partir de 1993, foi incapaz de elevar o relativamente baixo nível, vigente em 1992, de empregos formais ocupados por trabalhadores adultos, impondo que todo o incremento de população ativa jovem e adulta tivesse que ser absorvido no serviço doméstico e nos pequenos estabelecimentos sem organização. Continuaram limitadas, portanto, as possibilidades abertas para que os jovens consolidassem sua participação na atividade econômica urbana, transitando de um emprego sem carteira no serviço doméstico ou estabelecimentos pequenos e sem organização para um emprego formal no núcleo da produção e distribuição de bens e de serviços.

É necessário ressaltar, entretanto, que a recuperação da atividade econômica, ao restaurar o nível global da renda, favoreceu as condições de inserção da mão de obra no serviço doméstico

remunerado e nos pequenos negócios por conta própria. O comportamento pouco favorável dos salários, principalmente no segmento formal do mercado de trabalho, foi acompanhado de uma evolução particularmente favorável do rendimento do trabalho por conta própria e, em especial, dos empregadores, que foram beneficiados pela retomada da economia, pela queda da inflação desde 1994 e pela elevação dos preços relativos dos serviços - setor de atividade onde se localizam a maioria dos pequenos negócios.

Para o conjunto da ocupação urbana, a medida de tendência central da distribuição de rendimentos, expressa pela mediana, aumentou 6% entre 1992 e 1995, equivalendo a um incremento médio anual de 2,0% ao ano, um pouco menor que aquele da própria atividade econômica. Como os empregadores e os trabalhadores por conta própria foram os principais favorecidos pela reativação da economia e pela estabilização dos preços, pode-se afirmar que o comportamento favorável dos rendimentos foram mais pronunciados entre os trabalhadores adultos do que entre os jovens. Assim, a mediana dos rendimentos dos ocupados com 35 a 49 anos aumentou 13,0% entre 1992 e 1995, equivalendo a um ritmo anual médio de 4,2%, enquanto a dos ocupados com 15 a 24 anos permaneceu constante. De fato, a distribuição dos ocupados não agrícolas de 15 a 24 anos pouco se modificou entre 1992 e 1995, continuando 78% ganhando menos do que três salários mínimos de 1995, ao mesmo tempo que a dos ocupados com 39 a 44 anos modificou-se, tendo diminuído a parcela dos que ganham menos que três salários mínimos de 49,3% para 45,5%.

A mudança no perfil da distribuição dos rendimentos dos trabalhadores adultos reflete principalmente a melhora dos rendimentos dos empregadores e trabalhadores por conta própria, que mais que compensou o declínio do peso do emprego formal na absorção da população ativa adulta e o aumento da participação do serviço doméstico<sup>1</sup>. A distribuição dos salários do emprego formal nesta faixa etária não se modificou entre 1992 e 1995, a dos serviços domésticos e empregados sem carteira e/ou de estabelecimentos pequenos e sem organização teve aumento da mediana de 9,3% ou 3,0% ao ano e a dos empregadores e trabalhadores por conta própria teve aumento da mediana de 15,3% ou 4,9% ao ano. A elevação do nível dos rendimentos dos empregadores e dos trabalhadores por conta própria com 35 a 49 anos aproximou o perfil de sua distribuição ao daquele dos empregados formais. Por outro lado, o perfil de remuneração dos ocupados no serviço doméstico e dos empregados sem carteira e/ou de pequenos estabelecimentos continua sendo bastante mais desfavorável ao encontrado para o emprego formal.

### **3. Considerações Finais**

Este trabalho comparou a situação ocupacional do país em 1992 e 1995, segundo os dados da PNAD. O ano inicial da comparação caracterizou-se por baixo nível de atividade econômica, elevado desemprego, baixo nível de emprego formal e baixa renda do trabalho.

O desemprego aberto atingiu 4,7 milhões de pessoas, abarcando 7,2% da população ativa, o nível do emprego formal foi 14% menor que o que vigorou antes da queda da atividade econômica do início da década de 90 e o baixo nível de renda do trabalho transparece no fato de 60% da ocupação urbana proporcionar rendimentos menores que o dobro do pequeno valor do salário mínimo legal em vigor naquele momento.

No período examinado verificou-se uma intensa retomada da atividade econômica desde um nível muito baixo. A recuperação da economia gerou poucos empregos formais e diminuiu relativamente pouco o desemprego aberto. De fato, o emprego formal de 1995 estava ainda

---

<sup>1</sup> Cf. Rocha (1996).

abaixo de 90% do nível prévio à recessão e o desemprego aberto continuou afetando 4,6 milhões de pessoas, abrangendo 6,7% da população ativa.

A recomposição da ocupação urbana ocorreu principalmente através do serviço doméstico remunerado, do trabalho por conta própria e de empregadores pequenos e seus empregados. O intenso aumento nos anos 90 reverteu uma tendência de queda da participação relativa do serviço doméstico na ocupação urbana, verificado anteriormente.

O aumento do número de empregadores e trabalhadores por conta própria constitui-se na principal fonte de ocupação dos adultos do gênero masculino. Já o crescente número de empregados com ou sem carteira de trabalho em estabelecimentos pequenos absorveu o aumento da população ativa jovem.

A partir de um nível muito reduzido, associado ao baixo nível de atividade econômica vigente em 1992 e ao intenso deslocamento de trabalhadores adultos desde o emprego formal para o trabalho por conta própria, houve um intenso aumento do poder de compra dos rendimentos dos empregadores e dos trabalhadores por conta própria. O salário do emprego formal pouco foi afetado pela retomada da atividade econômica e o dos empregados não formais aumentou porém muito menos que o rendimento dos empregadores e trabalhadores por conta própria que foram os principais beneficiários da retomada da economia, estabilização dos preços e aumento dos preços relativos dos serviços.

A manutenção de um baixo nível de emprego formal está perturbando a consolidação da participação do jovem na atividade econômica. A trajetória desde o emprego sem carteira em pequenos negócios para o emprego formal no núcleo da produção e distribuição de bens e serviços e eventualmente para a montagem de um negócio próprio está sendo prejudicada pela insuficiência dos empregos formais que obriga muitos trabalhadores adultos a tentar, sem condições, um negócio por conta própria. A recuperação da atividade econômica ampliou as possibilidades de prosperar empreendendo negócios próprios mas não foi acompanhado de maior emprego formal. Nessas condições é possível que se aprofunde a diversidade de situações no trabalho por conta própria, em que os mais dotados para esses empreendimentos se diferenciem dos que são conta-própria por não ter uma alternativa de emprego. Assim, em 1995, apesar da reativação da economia ter melhorado a situação geral dos negócios por conta própria, menos de

20% dos empregadores e trabalhadores por conta própria com mais de 35 anos tinham rendimento maior que 10 salários mínimos, enquanto mais de 40% ganhavam menos que 3 salários mínimos e cerca de 10% menos que o salário mínimo.

### **Bibliografia**

Baltar, P.E. & Mattoso (1996) *Transformações estruturais e emprego nos anos 90*, **Cadernos do Cesit**, 21, Cesit/Ie/Unicamp, Campinas.

Caciamalli, C. (1996) *Assalariamento ilegal no mercado urbano da Grande São Paulo: características e evolução, 1985-92*, in J.B.Figueiredo, **Las intituiciones laborales frente a los cambios en America Latina**, IIEL/OIT, Genebra.

Dedecca, C.S. (1997) *Brasil e México: racionalização produtiva e emprego*, **Cadernos do Cesit**, 23, Cesit/Ie/Unicamp, Campinas.

Ministério do Trabalho (1996) **Painel Fixo da Rais 1979/1992**, Ministério do Trabalho/Secretaria de Políticas de Emprego e Salários, Brasília, 1996.

Ramos, L., Rios-Neto, E. & Wajnman, S. (1997) *Perfis Etários, posição na ocupação e desigualdade de rendimentos no Brasil*. **Nova Economia**, 7(1), Maio, DCE/UFMG, Belo Horizonte.

Rocha, S. (1996) *Renda e Pobreza: os impactos do plano real*. **IPEA. Texto para Discussão N° 439**. Brasília.

***iPEA*** INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS EVIDÊNCIAS E  
PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DIA 09/07**

**14:30 - 2ª SESSÃO**

**TEMA: NOVAS EVIDÊNCIAS SOBRE O SETOR INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JOÃO CARLOS ALEXIM (DIRETOR DA OIT NO BRASIL)**

**CONFERENCISTAS:**

**BOHUSLAV HERMAN ( FOUNDATION FOR ECONOMIC  
RESEARCH ROTTERDAM)**

**ÂNGELA FILGUEIRAS JORGE (IBGE)**

**RICARDO PAES DE BARROS (IPEA)**

**PAULO BALTAR (UNICAMP)**

**PAULA MONTAGNER E PAULO SPRINGER (FSEADE/ IPEA)**

**MOEMA VALARELLI (IBASE)**

## **Evolução das Inserções Ocupacionais na Região Metropolitana de São Paulo, 1988/96<sup>1</sup>**

**IPEA: Paulo S. de Freitas  
Edgard L. G. Alves  
Fábio Veras Soares  
Brunu M. Amorim**

**SEADE: Paula Montagner  
Eliane Rosandinsky  
Sinésio P. Ferreira  
Marise Hoffman  
Silvia Mancini**

### **I - Introdução**

O objetivo deste ensaio é mostrar as principais tendências encontradas no período recente para a inserção ocupacional, em resposta à crescente busca por redução de custos por parte das empresas e negócios, indicando que tipo de informalidade foi ampliada entre 1988 e 1996 e seus principais efeitos sobre a estrutura ocupacional.

A análise dicotômica do mercado de trabalho que procura distinguir entre segmento formal e aquele denominado informal ou não-organizado<sup>2</sup> tem sido objeto de restrições por mostrar-se incapaz de descrever a multiplicidade de situações produtivas e ocupacionais encontrada nos países menos industrializados<sup>3</sup>. Como indicaram vários estudos da década passada, a disputa pelos espaços produtivos intersticiais, gerados pela dinâmica econômica capitalista, comporta organizações produtivas e ocupacionais das mais diversas<sup>4</sup>.

Ao contrário do observado nos países mais desenvolvidos, os programas de industrialização implantados na América Latina não tiveram capacidade de incorporar integralmente a população urbana e a que migrara do campo e, com isto, verificou-se a relativa estabilidade da proporção de ocupados em empreendimentos de pequeno porte não assalariados e outras formas de trabalho autônomo.<sup>5</sup>

O ressurgimento da utilização desta dicotomia no período recente decorre da percepção, por parte dos analistas, de que tem havido ampliação de situações ocupacionais diversas do assalariamento padrão, isto é, do vínculo entre empregado e empregador, que define, de modo explícito, a extensão diária da jornada de trabalho, as tarefas a serem executadas, o tipo de supervisão a que o indivíduo estaria sujeito e a remuneração estabelecida para o exercício do trabalho.

---

<sup>1</sup> Este texto faz parte do convênio feito entre o IPEA e a Fundação SEADE para estudar as características e evolução do setor informal no Brasil.

<sup>2</sup> Usualmente se agrega no segmento informal os auto-ocupados, aqueles que constituíram pequenos negócios que podem ser explorados com a ajuda de sócios, familiares e poucos empregados permanentes; além daqueles que deixam de cumprir, parcial ou integralmente, a regulamentação fiscal e trabalhista.

<sup>3</sup> Ver por exemplo, BROMLEY, R. in *WORLD DEVELOPMENT* 6- 1033-39. 1978.

<sup>4</sup> Para o caso brasileiro destacam-se os trabalhos de SOUZA, P.R. *A determinação dos salários e do emprego*, IFCH/UNICAMP. Campinas, 1980 (mimeo); CACCIAMALLI, M.C. *Setor informal urbano e formas de produção*. IPE/USP. São Paulo, 1983; FERREIRA, S.P., *Setor informal: notas sobre uma trajetória*. São Paulo, 1991 (mimeo). Para América Latina, ver indicações em TOKMAN, op.cit..

<sup>5</sup> Ver TOKMAN, V.E. *The informal sector in Latin America: fifteen years later*. in TURNHAM, D., SALOMÉ and A. SCHWARS (ed) *The informal sector revisited*. OCDE. Genebra. 1990

No Brasil, esta situação de heterogeneidade estrutural<sup>6</sup> não apenas se reproduz, mas tende a implicar numa deterioração das condições de trabalho; de um lado, observa-se, desde os anos 80, a constante ampliação do número de empregados assalariados sem carteira de trabalho assinada, que atinge hoje mais de um terço dos ocupados, o que significa a geração de postos de trabalho em que, além da perda de direitos, há elevada descontinuidade do trabalho e rendimentos médios significativamente menores do que aqueles observados entre os assalariados com registro em carteira<sup>7</sup>. De outro, constata-se, nos anos 90, redução no número de ocupados com assalariamento formal, causada principalmente pela reorganização das atividades industriais e do setor público.

Com isto, a ampliação do já elevado grau de fragmentação deve ser entendida como um problema que se acrescenta para a organização de um regime de trabalho mais regulado. No entanto, ainda não está claro se todas estas formas de inserção necessariamente envolveriam apenas a reprodução de padrões anteriores de exploração intensiva do trabalho com baixa remuneração, já que elas não se restringem a formas tradicionais como o assalariamento sem carteira, mas envolvem outros tipos, como, por exemplo, a subcontratação. Além disso, tem havido uma alteração na combinação de requisitos individuais demandados pelas empresas, tais como sexo, idade, nível de instrução e tipo de experiência anterior de trabalho.

Como procurará mostrar este ensaio, a maior fragilidade das formas de inserção no mercado de trabalho, caracterizada pelo crescimento das ocupações com alta rotatividade no posto de trabalho e com baixos rendimentos, somada à dificuldade de serem geradas novas oportunidades de inserção na velocidade e volume necessários à população atual tem contribuído expressivamente para a manutenção de elevado número de desempregados e de pessoas pobres devendo, portanto, ser objeto de debate mais profundo por parte dos agentes sociais<sup>8</sup>.

A geração de novas formas de inserção ocupacional tem sido apontada, com freqüência crescente, como resposta às mudanças na organização das empresas e às suas necessidades de redução de custos. Em um ambiente de elevada incerteza, as empresas de grande porte procuraram encontrar novas formas de uso do trabalho, de modo a reduzir custos com rapidez, uma vez que as demais formas de fazê-lo - que envolvem, por exemplo, realocação de plantas, redefinição de produtos e mercados, reorganização gerencial e introdução de novas tecnologias -, via de regra, exigem um período de adaptação mais longo e investimentos em projetos e na requalificação de trabalhadores.

A estratégia de curto prazo adotada pelas empresas brasileiras nos anos 90, principalmente pelas grandes corporações industriais, combinou intensa redução da demanda por mão-de-obra com ampliação do uso de

---

<sup>6</sup> Ver BALTAR, P.E.A., C.S.DEDECCA e W.HENRIQUE. *Mercado de trabalho, precarização e exclusão no Brasil*. in OIT/ILTS - INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS LABORALES. *Las instituciones laborales frente a los cambios em America Latina*. Genebra, 1996.

<sup>7</sup> Ver CACCIAMALI, M.C. *As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda*. in CAMARGO, J.M. e GIAMBIAGI, F. *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1991.

<sup>8</sup> Há que se ressaltar que, apesar dos tipos ocupacionais que mais cresceram apresentarem indicadores piores do que aqueles observados para os assalariados com carteira, há uma melhoria no período, com os dados indicando um aumento no rendimento relativo e uma redução na rotatividade.

formas alternativas de subcontratação - de trabalho, serviços e produtos. Este procedimento foi induzido pela crescente abertura da economia e facilitado por três aspectos: 1) a existência de formas de inserção não-assalariadas, que não envolvem regulamentação extensiva; 2) o reduzido grau de organização dos sindicatos e, 3) a legislação diferenciada para as micro e pequenas, quanto aos impostos e outros procedimentos, o que, em tese, favorece a subcontratação e portanto, o deslocamento de parte importante dos custos trabalhistas das grandes para as micro e pequenas empresas.

O crescimento de ocupações no comércio e nos serviços tem papel importante no aumento das formas de inserção menos formalizadas. Vários fatores contribuem para isto: primeiro, a forma de organização destas atividades, que se distingue da industrial por envolver, em um maior grau, desconcentração espacial, exercício de jornadas de trabalho diferenciadas e, muitas vezes, a posse de instrumentos de trabalho por parte do trabalhador.

Em segundo lugar, a predominância de pequenas firmas no comércio e serviços permite o crescimento do trabalho autônomo e do assalariamento sem carteira assinada ao invés do assalariamento formalizado, devido à maior dificuldade delas serem fiscalizadas. O menor porte das empresas traz, também, importantes implicações sobre a divisão das tarefas entre os trabalhadores em relação ao seu grau de intervenção para executá-las.

Por fim, cabe destacar a maior possibilidade de substituição da supervisão direta do trabalho pela indireta, contribuindo, neste sentido, as redes de empreendimentos franqueados, a crescente padronização da qualidade e dos procedimentos expressos na certificação de empresas, segundo o padrão ISO, e, em alguma medida, a própria ampliação de entidades de defesa do consumidor que passam a funcionar, cada vez mais, como formas de controle de muitas destas atividades.

A combinação destas duas grandes tendências da evolução recente do mercado de trabalho - a reorganização das empresas industriais e o aumento da participação do emprego no comércio e nos serviços - chama a atenção para os novos problemas que se superpõem ao atual regime de trabalho observado no país. Com a crescente fragmentação dos grupos ocupacionais, diminuiu a possibilidade de interesses comuns serem agregados e, com isto, aumentaram as situações de polarização; neste sentido, a busca de soluções que diminuam a precariedade da inserção ocupacional pode influenciar de forma expressiva as condições de pobreza em que vive parte não-desprezível da população.<sup>9</sup>

Devido à limitação de informações sobre esta temática, a análise restringiu-se à evolução recente do mercado de trabalho da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, onde se encontra parte importante do parque industrial do país, a maior parte das sedes administrativas das grandes corporações produtivas e financeiras e cerca de

---

<sup>9</sup> Vale chamar a atenção para o fato de que não necessariamente as ocupações não formalizadas podem ser identificadas com a pobreza, uma vez que parte destas garantem remuneração e estabilidade consideradas adequadas, ao mesmo tempo em que há postos de trabalho formalizados, cuja elevada rotatividade e baixo valor dos rendimentos levam à classificação de seus ocupados como integrantes da população pobre. Ver neste sentido estudos recentes que reiteram indicações presentes em estudos como os de CACCIAMALI (1983) e SOUZA (1980), realizados por PAES DE BARROS, R (1996), NERI, *et alii*. Crescimento, Desigualdade e Pobreza: o impacto da estabilização. in *Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia*, Águas de Lindoia, 1996 e SEADE - *Pesquisa de Condições de Vida na Região Metropolitana de São Paulo - Mercado de Trabalho*. São Paulo, 1992

10% da população brasileira. Além disto, as características desta região permitem apreender, com maior profundidade, a extensão do processo de terceirização de postos de trabalho e do surgimento de empreendimentos de pequeno porte e de trabalhadores autônomos<sup>10</sup>.

A preocupação com as características da unidade produtiva, tal como observado na maior parte da literatura que discute o setor informal e na própria definição sugerida pela OIT, recomendaria a utilização de informações relativas a empresas. Devido à inexistência de informações deste tipo<sup>11</sup> para um período mais extenso, optou-se por utilizar os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED, uma pesquisa de caráter domiciliar que permite agregação das informações amostrais captadas mensalmente. Por incluir em seu questionário básico perguntas relativas ao tamanho da empresa, local de trabalho e utilização de equipamento pelos ocupados, a PED possibilita a análise da inserção de autônomos e ocupados de forma mais detalhada. Por exemplo, entre os autônomos pode-se distinguir aqueles que se encontram vinculados a apenas uma empresa daqueles que atuam junto a mais de uma empresa ou à população, sem qualquer intermediário sendo que, para estes últimos, há informações quanto a sua diferenciação segundo local ou tipo de equipamento utilizado para o exercício do trabalho<sup>12</sup>. Além disso, entre os assalariados foram discriminados aqueles que trabalham para as empresas que os pagam e os que foram subcontratados por outra empresa.<sup>13</sup> As amostras mensais foram agregadas para períodos de dois anos<sup>14</sup> e possibilitaram indicar a evolução das formas alternativas de inserção, usualmente associadas a atividades informais, mostrando a heterogeneidade de situações que as caracterizam e sua importância para o conjunto do mercado de trabalho regional.

Neste contexto, este ensaio buscará, além de mostrar as principais tendências encontradas no período recente para a inserção ocupacional, elaborar alguns exercícios exploratórios de agregação, examinando aspectos relativos aos postos de trabalho - rendimentos médios, extensão das jornadas de trabalho e estabilidade na ocupação - e aos indivíduos - sexo, idade e anos de escolaridade -, como elementos que permitem avaliar, ainda que de forma parcial, a dinâmica da estrutura ocupacional.

---

<sup>10</sup> Ver FERREIRA, S.P. *op.cit.* e SOUZA, F.R. *op. cit.*

<sup>11</sup> O IBGE realizou apenas pesquisa-piloto, em 1994, restrita à cidade do Rio de Janeiro, em que foram utilizadas as recomendações da XV Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho sobre as atividades do setor informal. Nesta pesquisa, foi construída, a partir do questionário do domicílio, uma nova amostra referente aos empreendimentos de autônomos, negócios familiares e empresas com até cinco empregados regulares.

<sup>12</sup> A amostra permite saber se o trabalho é realizado na residência, em alguma instalação fixa - casa, prédio, galpão ou barraca fixa, com equipamento automotivo ou sem instalação fixa ou equipamento.

<sup>13</sup> No que diz respeito à capacidade do entrevistado de descrever adequadamente as características da empresa onde atua, apesar de não serem conhecidos estudos relativos às pesquisas brasileiras, BEKKERS & STOFFERS, analisando pesquisa paquistanesa, apontam elevada aderência das respostas dos trabalhadores a respeito de alguns dos quesitos mencionados. Ver dos autores *Medición del empleo en el sector no estructurado del Paquistán: ensaio de una nueva metodologia*. Revista Internacional del Trabajo. Ginebra, vol 114:1, 1995.

<sup>14</sup> Isto equivale a utilizar 24 amostras independentes de 3.000 domicílios, para cada biênio. Em 1995/96, este procedimento permitiu agregar as informações relativas a 189 mil indivíduos entrevistados.

Na próxima seção, serão apresentadas a evolução recente do mercado de trabalho e os impactos do crescimento das formas alternativas ao assalariamento. Na terceira parte, buscar-se-á realizar um exercício de agrupamento das múltiplas categorias ocupacionais encontradas no mercado de trabalho com a finalidade de destacar suas principais características e dos indivíduos que nelas se inserem. Na quarta parte será analisada a importância da realocação da mão-de-obra entre indústria, comércio e serviços na explicação do comportamento dos diferentes grupos ocupacionais. Na seção seguinte será feita a discussão sobre o comportamento dos rendimentos obtidos segundo as diversas formas de ocupação. Por fim, as conclusões sintetizam os principais resultados deste estudo.

## II - A Evolução Recente do Mercado de Trabalho na Região Metropolitana de São Paulo

Entre os biênios 1988/89 e 1995/96, a taxa de atividade da população da RMSP manteve-se praticamente constante, em torno de 61%. Devido à acentuada diminuição observada no período 1991/93 e ao ritmo ainda relativamente lento de geração de novas oportunidades ocupacionais (1,6% a.a.), verificou-se um decréscimo da taxa de ocupação e elevação da taxa de desemprego aberto e oculto<sup>15</sup> da Região. Desta forma, observa-se que a participação da ocupação em relação à População em Idade Ativa (PIA) diminuiu de 55,7% para 52,7% e o desemprego total aumentou de 5,6% para 8,7%.(Tabela 1)

Como a população em idade ativa - (PIA) continuou a crescer à taxa média anual de 2,4% ao ano, é possível indicar o descompasso entre a expansão da ocupação e a da população, mostrando que, enquanto mais de 2.1 milhões de pessoas passaram a estar potencialmente disponíveis para atuar no mercado de trabalho, apenas 803 mil novas ocupações foram geradas, entre 1988/89 e 1995/96. Do aumento da PIA, apenas 38% corresponde a novas ocupações: o restante se divide entre desempregados (25%) e inativos (37%) (ver Tabela 1).

**Tabela 1**  
**Condição de Atividade da População em Idade Ativa**  
**Região Metropolitana de São Paulo, 1988 a 1996**

	Distribuição		Estimativas (Em mil Pessoas)		Variação Estimada (2)-(1)	Composição da Variação
	1988-89	1995-96	1988-89 (1)	1995-96 (2)		
PIA	100,0	100,0	11.397	13.570	2.173	100,0
INATIVOS	38,7	38,6	4.421	5.231	810	37,3
PEA	61,3	61,4	6.976	8.339	1.363	62,7
Desempregados	5,6	8,7	638	1.181	543	25,0
Ocupados	55,7	52,7	6.338	7.158	820	37,7

Fonte: PED - SEP. Convênio SEADE-DIEESE.

A contínua redução de postos de trabalho na indústria tem sido o principal fator explicativo para o fraco desempenho da geração de novas ocupações na Grande São Paulo. Durante o período em análise, estima-se que

<sup>15</sup> Segundo a PED, em desemprego aberto são incluídas as pessoas que, não tendo exercido nenhuma atividade, procuraram trabalho nos trinta dias anteriores à pesquisa. Em desemprego oculto, por sua vez, encontram-se aquelas que exerceram atividades irregulares e descontinuas enquanto procuravam trabalho (desemprego oculto pelo trabalho precário) e as que interromperam a procura no período recente, embora a tenham realizado nos doze meses anteriores à entrevista (desemprego oculto pelo desalento).

o contingente de ocupados na indústria tenha diminuído em 367 mil pessoas, o que corresponde a cerca de 78% do total de ocupações eliminadas no período. Os ramos responsáveis pela maior parte desse declínio foram os complexos metal-mecânico e químico-farmacêutico e as indústrias têxtil e de vestuário, que tiveram um deslocamento espacial. Além destes ramos, também apresentaram decréscimo em seus contingentes os de edificações e infra-estrutura, da administração, segurança e utilidade pública e dos serviços creditícios e financeiros, no qual houve grande transformação das atividades e das tarefas exercidas pelos ocupados remanescentes.<sup>16</sup>

Entre 1988/89 e 1995/96, a expansão da ocupação decorreu do aumento dos contingentes nas atividades comerciais e de serviços, que respondem por 24% e 58% do saldo de novas oportunidades ocupacionais, enquanto os serviços domésticos e o segmento de reformas da construção civil foram responsáveis por outros 17% (Tabela 2).

Nos serviços, observou-se um ritmo de crescimento da ocupação mais acelerado apenas naqueles ramos cujas atividades mantêm relação estreita com o processo de terceirização, como são os casos dos serviços auxiliares (15.1% a.a.) e dos serviços especializados (7.9% a.a.)<sup>17</sup>. Os demais ramos do setor serviços e também o comércio apresentaram taxas médias de crescimento anual superior à da PIA, porém inferiores à média registrada para os serviços (5,7% a.a.).

**Tabela 2**  
**Distribuição dos Ocupados na Pia, Estimativas e Variação, por Setor ou Ramo de Atividade**  
**Região Metropolitana de São Paulo**  
**1988-89 e 1994-95**

	Distribuição na PIA		Estimativas (Em mil Pessoas)		Variação Estimada (B)-(A)	Composição da Variação
	1988-89	1995-96	1988-89 (A)	1995-96 (B)		
<b>Total</b>	<b>55,7</b>	<b>52,7</b>	<b>6.348</b>	<b>7.158</b>	<b>803</b>	
<b>Setores Geradores de Ocupações</b>					<b>1.273</b>	<b>100,0</b>
C.Civil -Reformas	0,9	1,3	103	163	60	5,7
Comércio	8,1	9,0	923	1.221	298	24,3
Serviços	17,3	20,2	1.972	2.743	771	58,5
Serv. Domésticos	3,6	4,1	410	556	146	11,5
<b>Setores Eliminadores de Ocupações</b>					<b>-470</b>	<b>100,0</b>
Indústria	18,1	12,5	2.063	1.696	-367	77,9
C.Civil -Edificações	2,3	1,5	262	203	-58	12,4
Serv.Créd. e Financ	2,2	1,6	239	217	-22	4,7
Outras Ativ.(1)	3,3	2,6	376	352	-23	4,9

Fonte: PED - SEP. Convênio SEADE-DIEESE.

(1) Inclui Outros Setores de Atividade, Administração, Segurança e Utilidade Pública

Como pode ser observado, o decréscimo de 5,6% na participação na PIA dos ocupados em atividades industriais não foi contrabalançado pelo aumento de participação das demais atividades resultando no decréscimo da taxa

<sup>16</sup> Ver SEADE-DIEESE. Mercado de Trabalho na Região Metropolitana de São Paulo em 1996. São Paulo, 1997 (*mimeo*).

<sup>17</sup> Inclui os ocupados em assessorias e consultorias técnicas, jurídicas, econômicas, contábeis, serviços de pesquisa, processamento, análise e programação de dados e outros serviços técnicos não especificados. Ver SEADE-DIEESE *op. cit.*

de ocupação da população ativa, aspecto que ilustra, ainda que parcialmente, as dificuldades de crescimento da ocupação na RMSF.

### III - A evolução das diversas formas de inserção ocupacional e a possibilidade de agrupamento

Entre 1988/89 e 1995/96, verificou-se que das 803 mil novas ocupações geradas, 90% podem ser caracterizadas como diferentes do assalariamento padrão; entre estes ocupados estão os assalariados sem carteira de trabalho e subcontratados, autônomos e empregadores com até cinco empregados, profissionais universitários autônomos, trabalhadores familiares e empregados domésticos. A participação do conjunto destas ocupações na PIA aumentou de 22% para 26%<sup>18</sup>, com uma taxa média de crescimento de 5,1% a.a. no período em análise. (Tabela 3). Outras posições ocupacionais que apresentaram aumento foram empregadores que tem empresas com mais de 5 empregados<sup>19</sup> (69 mil pessoas) e os empregados no setor público (38.000).

Entre os assalariados com carteira assinada em empresas com mais de cinco empregados (ou que não sabiam indicar o tamanho da empresa em que atuavam)<sup>20</sup> verificou-se expressivo decréscimo de 330 mil pessoas, o que reduziu a sua participação no conjunto da PIA de 27,3% para 20,5%, no mesmo período (Tabela 3)

A análise do comportamento das categorias ocupacionais mostra que mais de 40% das novas ocupações geradas correspondem a assalariados com e sem carteira de trabalho, a assalariados que declararam trabalhar em empresa diferente daquela que os pagava, a trabalhadores familiares sem remuneração e a trabalhadores autônomos que atuam apenas junto a uma empresa<sup>21</sup>. Estes grupos apresentam postos de trabalho que são "auto-gerados", podendo neste sentido serem entendidos como dependentes, o que os contrasta das que geraram sua própria ocupação, como os trabalhadores autônomos que atuam junto ao público e empresas.

Com o objetivo de explorar os determinantes da evolução das várias formas de inserção, foi realizado um exercício de reagregação em que foram definidos quatro subgrupos, a partir das posições ocupacionais e do tamanho das empresas. Os resultados deste exercício estão na Tabela 4.

---

<sup>18</sup> No conjunto dos ocupados, esta participação ampliou-se de 39% para 49% dos ocupados, no mesmo período.

<sup>19</sup> Vale destacar que entre os empregadores com mais de 5 empregados, 35% têm empresas com entre 6 e 9 empregados e 53%, com entre 10 e 49, o que indica o reduzido porte dos empreendimentos em que atuam.

<sup>20</sup> Assume-se, por hipótese, que os assalariados que não declararam o tamanho de suas empresas tendem a exercer suas atividades em empresas com mais de 5 empregados uma vez que, quanto menor o empreendimento, mais favoráveis são as condições de identificação do tamanho destas por parte dos entrevistados.

<sup>21</sup> Este último grupo é assim denominado por agregar ocupados que são majoritariamente remunerados por tarefas ou serviços prestados a uma empresa ou pessoa, o que os associa aos assalariados, mas ao mesmo tempo podem apresentar características associadas aos trabalhadores autônomos, como a posse de instrumentos do trabalho

O primeiro, denominado de formal, compreende os trabalhadores com carteira assinada e contratados diretamente por empresas com mais de cinco empregados, os empregadores de empresas grandes<sup>22</sup> e os assalariados do setor público. O segundo grupo, que será chamado de terceirizado, agrega os profissionais universitários autônomos e os ocupados cuja inserção estaria predominantemente associada ao processo de terceirização das atividades por parte das empresas, quais sejam, os autônomos que trabalhavam para uma empresa cujo tamanho seja desconhecido ou que tenha pelo menos cinco empregados e os assalariados com carteira assinada mas com vínculo indireto. O terceiro grupo, chamado de assalariados sem carteira, engloba os trabalhadores que não tem carteira assinada e não sabem o tamanho da firma e os que se empregam em empresas com mais de cinco empregados ou possuem contratação indireta. Por fim, o último grupo compreende as categorias que seguem a classificação da OIT de trabalhadores informais, que são os autônomos (com exceção dos que trabalham somente para uma firma com mais de cinco empregados) e os ocupados em firmas pequenas. Este grupo receberá a denominação de informal.

Em relação aos ocupados no grupo terceirizado, eles responderam por 13% das novas ocupações geradas no período de análise e sua participação no conjunto da PIA aumentou de 2,9% para 3,4%. Este grupo mostra grande diversidade interna quanto aos rendimentos obtidos, ao tempo de permanência no mesmo serviço - inferior à média obtida para os ocupados, exceto para os profissionais universitários autônomos - e às características individuais.

---

<sup>22</sup> Apesar da imprecisão do termo, será chamada de empresa grande aquela que emprega mais de cinco pessoas, e de pequenas as demais.

Tabela 3

Distribuição dos Ocupados na PIA, Estimativas e Variação, Segundo Posição na Ocupação  
Região Metropolitana de São Paulo 1988/89 e 1995/96

	Distribuição na PIA		Estimativas (Em mil Pessoas)		Variação Estimada	Composição da Variação
	1988-89	1995-96	1988-89 (1)	1995-96 (2)	(2) - (1)	
<b>Ocupados</b>	55,7	52,7	6.348	7.151	803	-
Setor Público	5,5	4,9	626	664	38	3,3
Assal. SP/CC/CD em empresas > 5	27,3	20,5	3.111	2.781	-330	
Empregadores em empresas > 5	0,7	1,1	80	149	69	6,0
<b>Outras formas de Inserção</b>	21,8	25,9	2.485	3.510	1.025	90,5
Assal. SP/SC/CD em empresas > 5	2,0	2,7	342	488	146	12,3
Assal. SP/CC/CD em empresas < 5	1,3	1,3	148	176	28	2,4
Assal. SP/SC/CD em empresas < 5	1,8	2,1	205	285	80	6,9
Assal. SP/CC/CI	0,9	1,1	102	149	47	4,0
Assal. SP/SC/CI	0,1	0,2	11	27	16	1,4
Trab. Familiar sem Remuneração	0,8	1,1	91	149	58	5,0
Aut. p/ uma empresa > 5	0,9	1,2	102	163	60	5,2
Aut. p/ uma empresa < 5	0,7	0,9	80	122	42	3,6
Aut. p/ uma empresa que não sabe o tamanho	0,9	0,6	102	81	-21	
Aut. p/ emp. ou pub. sem instal. fixa ou equipamento	1,7	2,8	194	380	186	16,0
Aut. p/ emp. ou pub na própria residência	1,7	1,7	194	231	37	3,2
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. fora da residência,	1,6	1,2	182	163	-19	
Aut. p/ emp. ou pub c/ equip. automotivo	0,4	0,4	45	54	9	0,7
Dono de negócio familiar	0,8	1,5	91	203	112	9,6
Profissional Universitário Autônomo	0,2	0,5	23	68	45	3,9
Empregador com até 5 empregados	1,4	1,5	159	203	44	3,8
Empregado Doméstico	3,6	4,1	410	556	146	12,5

Fonte: PED - SEP. Convênio SEADE-DIEESE.

Obs: SP = setor privado; CC = com carteira assinada; SC = sem carteira assinada; CD = com contratação direta; CI = com contratação indireta; empresa < 5 = empresas com até 5 empregados; empresa > 5 = empresas com mais de 5 empregados; "que não sabe o tamanho" refere-se ao tamanho da empresa onde trabalha; aut. p/ uma empresa = autônomos que trabalham exclusivamente para uma empresa; aut. p/ emp. ou pub = autônomos que trabalham para empresas ou para o público em geral.

Enquanto os profissionais universitários autônomos atuam predominantemente nos serviços especializados e de saúde, os assalariados com vínculo indireto o fazem em serviços de limpeza e vigilância e nos serviços auxiliares. Já os autônomos para uma empresa são mais encontrados no comércio, nos serviços auxiliares, na administração e venda de imóveis, em oficinas e nos serviços pessoais<sup>23</sup>. Verifica-se ainda que apenas um pequeno grupo (16%) trabalha na própria residência, enquanto a maioria o faz em locais destinados exclusivamente ao trabalho, sendo que 56% trabalhava com sócio ou outro membro da família ou com o auxílio permanente de até no máximo dois empregados.

Os autônomos que trabalham para uma empresa são majoritariamente homens (63%), com idade superior a 25 anos e com maior escolaridade (60% têm pelo menos o primeiro grau completo). Entre os assalariados com vínculo indireto, também predominam homens (56%) e indivíduos com idade superior a 25 anos, mas há elevado percentual de ocupados com baixa escolaridade (69% têm no máximo 7 anos de escolaridade)<sup>24</sup>.

O grupo constituído pelos assalariados sem carteira assinada agrega predominantemente ocupados em empresas com entre 5 e 49 empregados (cerca de 75% dos assalariados sem carteira assinada), caracteriza-se pelo não cumprimento da legislação trabalhista, apresentando rendimentos médios reduzidos e elevada instabilidade no posto (70% destes ocupados não permanece no postos de trabalho por mais de 12 meses), podendo ser entendido como reproduzindo padrões tradicionais de exploração do trabalho (ver Tabela 4). Entre 1988/89 e 1995/96 este grupo respondeu por aproximadamente 14% das novas ocupações e sua participação no conjunto da PIA aumentou de 3,0 para 3,6% (ver Tabela 3). Quanto às características dos indivíduos deste grupo, merece destaque a maior participação dos jovens de 18 a 24 anos (cerca de um terço) entre os assalariados e a proporção relativamente baixa (47%) dos que têm pelo menos o primeiro grau completo.

Já os ocupados do grupo informal responderam por 59% das novas ocupações e, entre 1988/89 e 1995/96, ampliaram a sua participação na PIA de 14,3% para 17,1%<sup>25</sup>. Como esperado, há grande diversidade interna neste grupo no que diz respeito aos rendimentos e estabilidade na ocupação. Enquanto assalariados sem carteira assinada em empresas com até cinco empregados, empregados domésticos, trabalhadores familiares sem remuneração e autônomos que atuam sem instalação fixa ou equipamento ou na própria residência apresentam tempo médio de permanência na ocupação inferior à média dos ocupados, para os demais esta é bastante superior, indicando que a capitalização permite garantir maior estabilidade e melhores rendimentos. Destacam-se a seguir algumas outras diferenças marcantes:

a) entre os empregadores com até cinco empregados (1,5% da PIA, em 1995/96), mais da metade atua no setor serviços e informam ter elevada estabilidade em seus negócios (mais de 7 anos para aqueles com até 5 empregados e mais de 10 anos para aqueles com mais de 5 empregados). O diferencial de rendimentos entre estes e aqueles que possuem empreendimentos de maior porte é expressivo: a favor dos últimos (mais de 50%) e a extensão de suas jornadas semanais é bastante longa (em média, 54 horas):

---

<sup>23</sup> Ver SEADE-DIEESE, *op. cit.*

<sup>24</sup> Ver SEADE-DIEESE, *op. cit.*

<sup>25</sup> No total dos ocupados este grupo aumentaram sua participação de 26% para 32%, no mesmo período.

b) os donos de negócios familiares (1.5% da PIA, em 1995/96) apresentaram rendimentos bastante inferiores aos demais empregadores, embora pouco inferiores à média dos ocupados, em especial aqueles que atuam no comércio, que constituem cerca de 50% da categoria;

c) entre os autônomos que trabalhavam para empresas ou junto ao público em geral (6,1% da PIA), verificou-se um expressivo aumento em seus contingentes, principalmente para aqueles que não têm instalação fixa nem utilizaram equipamento, que atingiram 46% do total da categoria em 1995/96. Os seus rendimentos eram semelhantes aos encontrados entre os autônomos que trabalhavam na própria residência ou em instalações fixas destinadas exclusivamente ao trabalho;

d) a rotatividade é elevada entre os autônomos que atuam junto ao público na própria residência (1.7% da PIA) e entre aqueles sem instalações fixas ou que não necessitam de equipamento (2,8% da PIA): pelo menos 50% não permanecem na mesma ocupação por mais de um ano, percentual cerca de 10% superior ao observado entre os ocupados. Para os que atuam em instalação fixa fora da residência (1,2% da PIA) ou com equipamento automotivo (0,4% da PIA), o percentual dos que se encontravam há no máximo doze meses na sua ocupação decrescia para cerca de 30%, percentual pouco mais elevado que os donos de negócio familiar (24%), inferior à média dos ocupados e semelhante ao encontrado em 1995/96 entre os assalariados com contrato formalizado e contratação direta;

e) os rendimentos médios dos trabalhadores autônomos que utilizam equipamento automotivo são relativamente elevados mas constata-se extensas jornadas semanais de trabalho (55 horas em 1995/96);

f) os autônomos sem instalação fixa ou equipamento apresentam rendimento médio por hora semelhante aos demais autônomos que trabalham para o público e que atuam no Comércio e uma jornada de trabalho expressivamente mais longa (20 horas maior), o que permite um rendimento mensal 39% mais elevado, sem contudo permitir que eles alcancem a média do total dos ocupados;

g) há menor descontinuidade de trabalho para os assalariados que têm vínculo formalizado (1,3% da PIA) e trabalham em empresas grandes em comparação com os assalariados sem carteira de trabalho assinada (2,1% da PIA) e com os autônomos para uma empresa (0,9% da PIA). Em 1995/96, cerca de 33% dos assalariados com carteira assinada encontravam-se ocupados a menos de doze meses, enquanto entre os autônomos que atuam junto a apenas uma empresa e entre os assalariados sem carteira assinada, este percentual elevava-se para 66 e 70% respectivamente;

h) a maioria dos autônomos para o público e para uma empresa e dos assalariados sem carteira assinada não realizava contribuições ao sistema previdenciário. Contudo, existem grupos com alta porcentagem de contribuintes, tais como os empregadores (67,3%, em 1995/96) e os donos de negócio familiar (47,7%, no mesmo período). De uma forma geral, entretanto, a fração de ocupados que contribui para a previdência social é baixa, o que tende a gerar problemas futuros não apenas para o indivíduo mas para a sociedade como um todo (ver Tabela 4).

Tabela 4: Rendimento Médio Mensal, Jornada Média Semanal, Rendimento Médio Real por Hora, Tempo de Permanência no Atual Trabalho, Contribuição à Previdência Social e Participação na PIA por Posição na Ocupação e Setor de Atividade Região Metropolitana de São Paulo 1988-89/1995-96

Posição na Ocupação e Setor de Atividade	Rendimento Mensal Médio (1)		Rendimento Mensal Médio (2)		Jornada Semanal Média (em horas)		Rendimento Médio por Hora (1)			Tempo Médio de Permanência na Ocupação (em meses)		% que trabalha no máximo há um ano no atual trabalho		% que contribui para a Previdência Social		Participação na PIA (em porcentagem)			
	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	
	Relativo(5)	Em Reais (6)	Relativo(5)	Relativo(5)	Em Reais (6)	Relativo(5)	Relativo(5)	Em Reais (6)	Relativo(5)	Em Reais (6)	Relativo(5)	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96
<b>Ocupados</b>		<b>886</b>			<b>826</b>		<b>45</b>	<b>43</b>		<b>4,8</b>		<b>(4)</b>	<b>56,4</b>	<b>(4)</b>	<b>38,3</b>	<b>75,6</b>	<b>65,4</b>	<b>55,707</b>	<b>52,718</b>
<b>Indústria de Transformação</b>	1,14	971	1,10	1,13	903	1,09	45	43	1,14	5,3	1,10	(4)	57,9	(4)	34,6	88,1	79,9	18,132	12,474
<b>Comércio</b>	0,92	814	0,92	0,92	758	0,92	48	47	0,86	4,0	0,84	(4)	48,7	(4)	40,4	67,9	55,3	8,068	9,003
<b>Serviços</b>	1,07	994	1,12	1,07	927	1,12	43	42	1,10	5,5	1,15	(4)	64,3	(4)	34,2	78,1	70,6	22,244	24,093
<i>Empregador de empresa &gt; 5</i>	3,20	3422	3,86	3,20	3188	3,86	53	52	2,70	15,2	3,18	118,3	127,8	10,3	9,3	94,0	78,7	0,731	1,082
<i>Profissional Universitário Autônomo</i>	(3)	2994	3,38	(3)	2811	3,40	38	39	(3)	17,8	3,73	115,1	111,8	(3)	15,3	82,2	69,9	0,213	0,526
<i>Empregador de empresa &lt; 5</i>	2,08	2060	2,33	2,08	1915	2,32	54	54	1,70	8,9	1,87	91,6	90,9	21,6	16,6	83,1	67,3	1,365	1,528
<i>Aut. p/ emp. ou pub. com equip. automotivo</i>	1,43	1348	1,52	1,43	1256	1,52	52	55	1,22	5,7	1,20	(4)	93,1	(4)	28,9	58,5	40,3	0,422	0,441
<i>Assalariado do Setor Público</i>	1,36	1113	1,26	1,36	1037	1,26	39	37	1,56	6,9	1,45	97,2	116,0	17,7	11,3	97,6	98,3	5,477	4,934
<i>Aut. para uma empresa &gt; 5</i>	1,22	1094	1,23	1,22	1021	1,24	41	40	1,32	6,3	1,33	(4)	36,5	(4)	49,8	44,3	35,2	0,931	1,244
<i>Dono de Negócio Familiar</i>	1,31	1050	1,19	1,33	976	1,18	60	56	0,98	4,4	0,91	88,9	82,2	22,8	24,2	71,3	47,7	0,754	1,525
<i>Aut. p/ emp. ou pub. que trab. fora da residência</i>	1,14	970	1,09	1,14	902	1,09	53	54	0,96	4,2	0,87	(4)	69,5	(4)	31,6	57,8	38,8	1,555	1,169
<i>Assal. SP/CC/CD em empresas &gt; 5</i>	1,15	969	1,09	1,15	902	1,09	45	43	1,14	5,2	1,08	50,9	57,6	33,4	29,1	100,0	100,0	22,173	17,818
<i>Aut. p/ emp. ou pub. sem instalações fixas</i>	0,76	703	0,79	0,76	656	0,79	42	40	0,80	4,1	0,85	(4)	44,7	(4)	53,6	32,2	15,1	1,744	2,844
<i>Aut. p/ uma empresa que não sabe o tamanho</i>	0,70	660	0,74	0,70	618	0,75	41	39	0,76	3,9	0,82	(4)	29,7	(4)	62,3	28,7	18,8	0,920	0,622
<i>Assal. SP/SC/CD em empresas &gt; 5</i>	0,53	621	0,70	0,53	582	0,70	44	43	0,54	3,4	0,71	14,8	17,7	80,1	71,2	8,8	6,2	2,049	2,719
<i>Assal. SP/CC/CD que não sabe o tamanho</i>	0,74	585	0,66	0,74	546	0,66	47	45	0,71	3,1	0,64	34,9	39,7	48,1	43,4	100,0	100,0	5,125	2,703
<i>Aut. p/ emp. ou pub. que trab. na residência</i>	0,53	551	0,62	0,53	514	0,62	33	36	0,71	3,5	0,74	(4)	50,2	(4)	50,5	21,8	15,4	1,724	1,716
<i>Assal. SP/CC/CD em empresas &lt; 5</i>	0,60	528	0,60	0,59	492	0,60	48	45	0,55	2,7	0,57	39,5	41,3	41,2	33,3	100,0	100,0	1,327	1,333
<i>Aut. para uma empresa &lt; 5</i>	0,60	486	0,55	0,60	454	0,55	42	42	0,63	2,7	0,57	(4)	21,0	(4)	66,1	21,1	11,6	0,674	0,931
<i>Assal. SP/SC/CD que não sabe o tamanho</i>	0,43	481	0,54	0,43	453	0,55	45	43	0,43	2,6	0,54	12,0	12,7	84,1	79,7	5,9	(3)	0,998	0,884
<i>Assal. SP/CC/CI</i>	0,52	435	0,49	0,52	407	0,49	48	46	0,48	2,2	0,46	24,8	23,9	55,3	54,1	100,0	100,0	0,882	1,066
<i>Assal. SP/SC/CD em empresas &lt; 5</i>	0,36	336	0,38	0,35	315	0,38	45	44	0,35	1,8	0,37	14,0	17,3	76,6	70,2	7,1	4,4	1,753	2,104
<i>Empregado Doméstico</i>	0,24	284	0,32	0,24	267	0,32	42	39	0,25	1,7	0,36	(4)	37,1	(4)	52,0	30,2	31,8	3,602	4,114
<i>Assal. SP/SC/CI</i>	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	44	42	(3)	(3)	(3)	7,1	5,3	90,7	91,1	(3)	(3)	0,146	0,185
<i>Trabalhador Familiar sem Remuneração</i>	-	-	-	-	-	-	40	38	(4)	(4)	(4)	48,0	48,0	39,0	40,8	12,9	10,2	0,830	1,093

Fonte: SEP, Convênio SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego.

(1) Inflator utilizado: ICV do DIEESE.

(2) Inflator utilizado: IPC da FIPE.

(3) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(4) Dados não disponíveis, devido à mudança de captação da informação.

(5) O rendimento relativo obtém-se dividindo o rendimento nominal da categoria ocupacional pelo rendimento nominal médio dos ocupados.

(6) Valores expressos em Reais de março de 1997

Nota: Os rendimentos são calculados excluindo-se os Assalariados e os Empregados Domésticos Assalariados que não tiveram remuneração no mês, os Trabalhadores Familiares sem remuneração salarial e os Trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício.

Obs: SP = setor privado; CC = com carteira assinada; SC = sem carteira assinada; CD = contratação direta; CI = contratação indireta;

empresa < 5 = empresas com até 5 empregados; empresa > 5 = empresas com mais de 5 empregados; "que não sabe o tamanho" refere-se ao tamanho da empresa onde trabalha;

aut p/ uma empresa = autônomos que trabalham exclusivamente para uma empresa; aut. p/ emp. ou pub. = autônomos que trabalham para empresas ou para o público em geral.

#### IV - Análise dos efeitos inter-setoriais e intra-setoriais na evolução das categorias ocupacionais

Conforme exposto na Introdução, uma provável causa do aumento da informalidade no período deveu-se ao crescimento da participação do setor serviços na geração de empregos, simultaneamente a uma queda no emprego na indústria de transformação, que é um setor mais formalizado. Em 1988/89, a proporção de trabalhadores formais na Indústria era de 84%, enquanto que no Comércio e nos Serviços esta proporção era de 39 e 45%, respectivamente (Tabela 5). Assim, seria importante avaliar o efeito do aumento da proporção de ocupados nos serviços e comércio sobre a estrutura ocupacional.

Uma das formas de medir o efeito da realocação da mão-de-obra entre os setores de atividade consiste numa decomposição onde a variação total do emprego de determinado grupo ocupacional é vista como o resultado da soma de dois termos: o primeiro corresponde ao crescimento do grupo ocupacional dentro de cada setor de atividade e, por isso, é denominado *efeito intra-setorial*. O segundo termo mostra a importância que uma alteração na distribuição da mão-de-obra entre setores de atividade possui sobre a variação no emprego de determinado grupo ocupacional, sendo chamado de *efeito inter-setorial ou efeito realocação*.

O resultado para o conjunto da amostra para o período 1988/96 indica que, no agregado, a realocação da mão-de-obra explica 24% da variação nas categorias ocupacionais, o que pode ser considerado um valor elevado para uma única variável explicativa. Como esperado, há uma dispersão nos resultados, sendo o poder explicativo do efeito inter-setorial importante no grupo formal (34%), diminuindo para o grupo terceirizado (poder explicativo de 22%) e pouco relevante para os ocupados que integrariam o grupo informal (poder explicativo de 15%), e para os assalariados sem carteira assinada (poder explicativo de 2%). (Tabela 5)

Isto significa dizer que o crescimento de 8% da ocupação no grupo informal neste período foi praticamente independente do processo de realocação da mão-de-obra entre setores de atividade, no sentido de que, na média, o aumento das inserções ocupacionais que integram este grupo foi observado em todas as atividades<sup>26</sup>. Já para os ocupados do grupo formal, conclui-se que, da diminuição relativa de 11% no emprego observada no período, 34% é explicada pela transferência da mão-de-obra da indústria para o comércio e serviços.

Outro resultado que chama a atenção refere-se ao elevado poder explicativo do efeito intra-setorial (98%) para grupo dos assalariados sem carteira. Assim como aconteceu com os trabalhadores do grupo informal, o crescimento dos assalariados sem carteira ocorreu em todos os setores de atividade. Uma possível explicação consiste no fato de, desde meados dos anos 80, a volatilidade dos lucros em função das altas taxas de inflação e das variações nas políticas econômicas ter levado muitas empresas de pequeno porte a se tornarem inadimplentes do ponto de vista do cumprimento da legislação fiscal e trabalhista. Na ausência de um sistema de fiscalização eficiente, deve ter havido estímulo para que algumas firmas, então legais, se transferissem para a ilegalidade e para que novos empreendimentos iniciassem suas operações fora do marco regulatório. Pode ter também contribuído para este fenômeno o aumento dos custos não salariais do trabalho introduzidos pela Constituição de 1988.

---

<sup>26</sup> O termo independência deve ser entendido somente neste sentido estrito, não tendo nenhuma implicação imediata para o debate sobre a relação de subordinação/independência entre os setores informal e formal.

abela 5: Decomposição do Crescimento dos Tipos Ocupacionais  
Segundo os Efeitos Intra e Inter Setoriais  
Região Metropolitana de São Paulo, 1988-89/1995-96

Posição na Ocupação e Setor de Atividade	Participação na PIA (em porcentagem)		Participação no total dos ocupados (em porcentagem)		Efeito setorial	Efeito intra-setorial	Efeito inter-setorial	Crescimento percentual da categoria (= total)	
	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96					
	Participação da categoria no total do setor de atividade, 1989-90		Participação da categoria no total do setor de atividade, 1995-96						
<b>Ocupados*</b>	39,3	39,3							
<b>Indústria de Transformação</b>	15,1	11,1	0,385	0,283					
<b>Comércio</b>	6,9	8,2	0,176	0,208					
<b>Serviços</b>	14,3	17,3	0,365	0,440					
<b>Outros</b>	2,9	2,7	0,074	0,069					
<b>Grupo Formal</b>									
<i>Assalariado do Setor Privado c/ Carteira Assinada. Contratação Direta em empresas com mais de 5 empregados</i>	22,2	17,8							
Indústria de Transformação	12,4	8,0	0,820	0,721	-0,0702	-0,0413	-0,1115	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
Comércio	2,6	2,5	0,372	0,306	63,0%	37,0%			
Serviços	6,2	6,7	0,431	0,385					
Outros	1,0	0,6	0,350	0,233					
<i>Empregador de empresa com mais de 5 empregados</i>	0,7	1,1							
Indústria de Transformação	0,3	0,3	0,017	0,027	0,0088	0,0001	0,0089	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
Comércio	0,2	0,3	0,022	0,031	98,4%	1,6%			
Serviços	0,3	0,5	0,018	0,027					
Outros	0,1	0,1	0,021	0,023					
<b>Total do Grupo Formal</b>					<b>0,0789</b>	<b>0,0414</b>	<b>0,1204</b>	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
					<b>65,6%</b>	<b>34,4%</b>			
<b>Grupo Terceirizado</b>									
<i>Assalariado do Setor Privado c/ Carteira Assinada. Contratação Indireta</i>	0,9	1,1							
Indústria de Transformação	0,1	0,1	0,006	0,012	0,0015	0,0032	0,0047	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
Comércio	(3)	(3)	0,000	0,000	31,8%	68,2%			
Serviços	0,7	0,9	0,052	0,052					
Outros	0,0	0,0	0,014	0,012					
<i>Autônomo para uma empresa com mais de 5 empregados</i>	0,9	1,2							
Indústria de Transformação	0,4	0,4	0,023	0,032	0,0077	0,0002	0,0079	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
Comércio	0,2	0,3	0,030	0,039	97,3%	2,7%			
Serviços	0,3	0,5	0,023	0,029					
Outros	0,0	0,1	0,017	0,022					
<i>Profissional Universitário Autônomo</i>	0,2	0,5							
Indústria de Transformação	(3)	(3)	0,000	0,000	0,0069	0,0011	0,0080	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
Comércio	(3)	(3)	0,000	0,000	86,3%	13,7%			
Serviços	0,2	0,5	0,015	0,030					
Outros	0,0	0,0	0,001	0,003					
<b>Total do Grupo Terceirizado</b>					<b>0,0161</b>	<b>0,0045</b>	<b>0,0205</b>	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
					<b>78,2%</b>	<b>21,8%</b>			
<b>Grupo dos Assalariados Sem Carteira</b>									
<i>Assalariado do Setor Privado s/ Carteira Assinada. Contratação Direta em empresas com mais de 5 empregados</i>	2,0	2,7							
Indústria de Transformação	0,8	0,9	0,051	0,077	0,0169	0,0000	0,0170	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
Comércio	0,3	0,5	0,049	0,061	99,8%	0,2%			
Serviços	0,8	1,2	0,053	0,058					
Outros	0,2	0,2	0,057	0,067					
<i>Assalariado do Setor Privado s/ Carteira Assinada. Contratação Indireta</i>	0,1	0,2							
Indústria de Transformação	(3)	0,1	0,000	0,007	0,0006	0,0003	0,0010	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
Comércio	(3)	(3)	0,000	0,000	64,3%	35,7%			
Serviços	0,1	0,1	0,006	0,005					
Outros	0,1	0,0	0,021	0,007					
<b>Total do Grupo Assal.sem Carteira</b>					<b>0,0176</b>	<b>0,0004</b>	<b>0,0180</b>	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
					<b>97,9%</b>	<b>2,1%</b>			
<b>Grupo Informal</b>									
<i>Assalariado do Setor Privado s/ Carteira Assinada. Contratação Direta em empresas com até 5 empregados</i>	1,8	2,1							
Indústria de Transformação	0,3	0,3	0,017	0,030	0,0047	0,0042	0,0089	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
Comércio	0,5	0,7	0,068	0,082	53,1%	46,9%			
Serviços	0,8	1,0	0,055	0,058					
Outros	0,2	0,1	0,084	0,040					
<i>Autônomo para uma empresa com até 5 empregados</i>	0,7	0,9							
Indústria de Transformação	0,1	0,1	0,007	0,011	0,0051	0,0014	0,0065	Valores de cada efeito	Poder explicativo de cada efeito
Comércio	0,2	0,2	0,022	0,023	78,7%	21,3%			
Serviços	0,3	0,4	0,021	0,026					

Posição na Ocupação e Setor de Atividade	Participação na PIA (em porcentagem)		Participação no total dos ocupados (em porcentagem)					
	1988-89	1995-96	1988-89	1995-96				
<b>Outros</b>	0,1	0,2	0,042	0,066				
<b>Autônomo para empresas ou para o próprio que trabalha na residência</b>	1,7	1,7						
Indústria de Transformação	0,2	0,2	0,013	0,018	-0,0066	0,0063	-0,0003	Valores de cada efeito
Comércio	0,2	0,3	0,032	0,031	2437,9%	-2337,9%		Poder explicativo de cada efeito
Serviços	1,3	1,2	0,090	0,072				
Outros	0,0	0,0	0,005	0,006				
<b>Autônomo para empresas ou para o próprio que trabalha fora da residência</b>	1,6	1,2						
Indústria de Transformação	0,1	0,1	0,008	0,009	-0,0155	0,0057	-0,0099	Valores de cada efeito
Comércio	0,6	0,5	0,081	0,056	157,7%	-57,7%		Poder explicativo de cada efeito
Serviços	0,8	0,6	0,054	0,034				
Outros	0,1	0,0	0,033	0,009				
<b>Autônomo para empresas ou para o próprio com equipamento automotivo</b>	0,4	0,4						
Indústria de Transformação	(3)	(3)	0,000	0,000	-0,0016	0,0021	0,0005	Valores de cada efeito
Comércio	0,1	0,1	0,016	0,007	-351,0%	451,0%		Poder explicativo de cada efeito
Serviços	0,3	0,4	0,021	0,022				
Outros	0,0	0,0	0,003	0,001				
<b>Autônomo para empresas ou para o próprio sem instalações fixas</b>	1,7	2,8						
Indústria de Transformação	(3)	(3)	0,000	0,000	0,0244	0,0035	0,0279	Valores de cada efeito
Comércio	0,5	0,7	0,069	0,089	87,3%	12,7%		Poder explicativo de cada efeito
Serviços	0,5	0,9	0,035	0,051				
Outros	0,6	1,2	0,263	0,457				
<b>Comércio de Negócio Familiar</b>	0,8	1,5						
Indústria de Transformação	0,1	0,1	0,004	0,013	0,0168	0,0028	0,0196	Valores de cada efeito
Comércio	0,4	0,8	0,056	0,093	85,8%	14,2%		Poder explicativo de cada efeito
Serviços	0,3	0,6	0,020	0,034				
Outros	0,0	0,0	0,009	0,011				
<b>Trabalhador Familiar sem Remuneração</b>	0,8	1,1						
Indústria de Transformação	0,1	0,1	0,006	0,012	0,0040	0,0027	0,0067	Valores de cada efeito
Comércio	0,4	0,5	0,057	0,066	59,9%	40,1%		Poder explicativo de cada efeito
Serviços	0,3	0,4	0,020	0,022				
Outros	0,1	0,0	0,020	0,017				
<b>Assalariado do Setor Privado c/ Carteira Assalariada. Contratação Direta em empresas com até 5 empregados</b>	1,3	1,3						
Indústria de Transformação	0,2	0,2	0,012	0,015	-0,0041	0,0042	0,0001	Valores de cada efeito
Comércio	0,5	0,5	0,067	0,056	-3915,4%	4015,4%		Poder explicativo de cada efeito
Serviços	0,6	0,7	0,045	0,041				
Outros	0,0	0,0	0,012	0,003				
<b>Empregador de empresa com até 5 empregados</b>	1,4	1,5						
Indústria de Transformação	0,2	0,2	0,014	0,018	0,0007	0,0034	0,0041	Valores de cada efeito
Comércio	0,4	0,5	0,059	0,062	16,0%	84,0%		Poder explicativo de cada efeito
Serviços	0,6	0,8	0,043	0,045				
Outros	0,1	0,1	0,047	0,020				
<b>Total do Grupo Informal</b>					<b>0,0721</b>	<b>0,0122</b>	<b>0,0839</b>	Valores de cada efeito
					<b>86,0%</b>	<b>14,6%</b>		Poder explicativo de cada efeito
<b>Total</b>					<b>0,1847</b>	<b>0,0585</b>	<b>0,2432</b>	Valores de cada efeito
					<b>75,9%</b>	<b>24,1%</b>		Poder explicativo de cada efeito

Fonte: SEP - Convênio SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego

\* totais considerando somente as categorias expostas na tabela

(1) Índice utilizado: ICV do DIEESE

Nota: Os rendimentos são calculados excluindo-se os Assalariados e os Empregados Domésticos Assalariados que não tiveram remuneração no mês, os Trabalhadores Familiares sem remuneração e os Trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício.

Ressalta-se sobretudo que, além do poder explicativo de cada efeito variar entre os grupos, há grande dispersão de resultados no interior de cada um deles<sup>27</sup>, que não se conseguiu explicar a partir de características das categorias ocupacionais inseridas nestes grupos. Como pode ser visto pelas Tabelas 4 e 5, a intensidade do poder explicativo de cada efeito não parece estar relacionada com os rendimentos por hora, com a participação da categoria na PIA, com o tamanho do estabelecimento e tampouco com o tipo de contratação (direta ou indireta).

## V - Os diferenciais nos rendimentos dos grupos ocupacionais

A discussão sobre rendimentos envolve os problemas associados à escolha de um índice de preços para atualizar o valor nominal das séries. Entre 1988 e 1996, o país passou por diferentes experiências de controle inflacionário e fortes oscilações nas taxas de inflação. Como os índices de preços diferem em termos da composição da cesta de bens, do período de referência e das adaptações feitas em momentos de mudança de moeda é de se esperar que as séries também sejam diferentes. Assim, o valor atualizado dos salários será sensível ao índice de preços utilizado. A discrepância entre as duas medidas<sup>28</sup> permite concluir que qualquer análise que se pretenda fazer comparando variações nos níveis de rendimento dependerá fortemente do deflator escolhido. Quando se utiliza o ICV-DIEESE como deflator, há queda dos níveis salariais para todas as categorias ocupacionais entre 1988/89 e 1995/96, resultado que não se mantém quando o deflator utilizado é o IPC-FIPE. Entretanto, quando se comparam os rendimentos das categorias ocupacionais em relação à média de rendimentos dos ocupados, verifica-se que os valores das séries deflacionadas pelo IPC e ICV são bastante próximos e a ordenação dos grupos permanece praticamente inalterada (Tabela 4). Assim, em vez de utilizar valores atualizados, optou-se pelo uso do rendimento da categoria em relação ao da média dos ocupados. Optou-se também pelo uso do valor da hora trabalhada no lugar do rendimento mensal, visto que o primeiro é o conceito mais comumente adotado na literatura<sup>29</sup>. Entretanto, a análise utilizará somente os valores relativos: dessa forma, a variação dos rendimentos referir-se-á sempre às diferenças relativas, e não absolutas.

A Tabela 6 mostra os índices dos rendimentos relativos e sua variação em relação à média dos ocupados, permitindo avaliar quais grupos apresentaram melhor desempenho. Verifica-se assim, que os ocupados do grupo terceirizado foram os que auferiram a maior remuneração em 1995/96 - 32% acima da média - sendo

---

<sup>27</sup> Apenas a título de exemplo, o poder explicativo do poder intra-setorial variou de -3.915% a 2.438% entre as várias categorias ocupacionais inseridas no grupo informal. (Tabela 5)

<sup>28</sup> A diferença média entre as taxas de inflação medidas pelo ICV-DIEESE e pelo IPC-FIPE, por exemplo, equivale a cerca de 10% no período 1989-94, mas amplia-se substantivamente a partir de abril de 1995.

<sup>29</sup> Observe que, conforme mostra a Tabela 4, a ordenação dos grupos ocupacionais segundo rendimentos total e rendimento hora é muito similar: dos 16 grupos analisados, apesar de 8 mudarem de posição na ordenação dos rendimentos; quando o controle por horas trabalhadas é introduzido, o deslocamento máximo é de 2 posições. Além disso, o coeficiente de correlação entre os rendimentos mensal e por hora apresenta o elevado valor de 0,98 para os dois períodos analisados.

este resultado fortemente influenciado pelos elevados rendimentos dos profissionais universitários autônomos<sup>30</sup>. A seguir, tem-se o grupo formal, com rendimentos cerca de 20% acima da média dos ocupados nos dois períodos. O grupo informal permaneceu na terceira posição nos dois períodos e apresentou ganho relativo de 5% no período, no entanto, seu rendimento equivale a 73% do rendimento médio dos ocupados, em 1995-96. Por fim, o grupo dos assalariados sem carteira é o que pior remunera, embora tenha ocorrido um aumento nos salários relativos, que passaram de 51% para 67% da média dos ocupados. Em termos de variação no rendimento, portanto, somente os assalariados sem carteira melhoraram, pois os demais grupos mantiveram seus rendimentos relativos praticamente constantes.

Tabela 6: Níveis e Variação dos Salários Relativos por Grupo Ocupacional com sua participação na PIA, e variação na massa de rendimentos, Região Metropolitana de São Paulo 1988-89/1995-96

Posição na Ocupação e Setor de Atividade	Salário Relativo (1)		Índice Salarial (1)	Índice de Variação na Partic. na PIA (II)	Índice de Cresc. da Massa de Rendim. (I) (II)
	1988-89	1995-96			
<b>Grupo Formal</b>	<b>1,18</b>	<b>1,22</b>	<b>1,04</b>	<b>0,80</b>	<b>0,83</b>
Assalariado SP/CC/CD + de 5 empregados	1,14	1,08	0,95	0,80	0,76
Assalariado SP/CC/CD que não sabe o tamanho da firma	0,71	0,64	0,90	0,53	0,47
Assalariado do Setor Público	1,56	1,44	0,92	0,90	0,83
Empregador com mais de 5	2,70	3,17	1,17	2,05	2,41
<b>Grupo Terceirizados (a)</b>	<b>0,90</b>	<b>0,90</b>	<b>0,99</b>	<b>1,07</b>	<b>1,06</b>
<b>Grupo Terceirizados (b)</b>	<b>-</b>	<b>1,32</b>	<b>-</b>	<b>1,17</b>	<b>-</b>
Assalariado do SP/CC/CI	0,48	0,46	0,95	1,21	1,15
Autônomo para uma empresa com mais de 5	1,32	1,31	0,99	1,34	1,32
Autônomo para uma empresa que não sabe o tamanho da firma	0,76	0,81	1,06	0,68	0,72
Profissional Universitário Autônomo	-	3,71	-	2,47	-
<b>Grupo Assalariados sem Carteira</b>	<b>0,61</b>	<b>0,67</b>	<b>1,32</b>	<b>1,18</b>	<b>1,56</b>
Assalariado do SP/SC/CD + de 5	0,54	0,71	1,30	1,33	1,73
Assalariado do SP/SC/CD que não sabe o tamanho da firma	0,43	0,54	1,26	0,89	1,12
<b>Grupo Informal</b>	<b>0,69</b>	<b>0,73</b>	<b>1,05</b>	<b>1,20</b>	<b>1,26</b>
Empregador com até 5	1,70	1,85	1,09	1,12	1,22
Aut. p/ emp. ou pub. com equip. automotivo	1,22	1,19	0,88	1,05	1,02
Aut. p/ emp. ou pub. que trabalha fora da residência	0,96	0,88	0,91	0,75	0,68
Aut. p/ Emp. ou pub. sem instalações fixas	0,80	0,85	1,07	1,63	1,74
Aut. p/ emp. ou pub. que trabalha na residência	0,71	0,73	1,03	1,00	1,02
Autônomo para uma empresa com até 5	0,63	0,57	0,90	1,38	1,24
Dono de Negócio Familiar	0,88	0,92	0,94	2,02	1,90
Assalariado do SP/SC/CD até 5	0,35	0,38	1,06	1,20	1,27
Assalariado do SP/CC/CD até 5	0,55	0,56	1,02	1,20	1,22
Empregado doméstico	0,25	0,35	1,40	1,14	1,60

Fonte: SEP, Convênio SEADE-DIEESE, Pesquisa de Emprego e Desemprego.

(1) Índice utilizado: ICV do DIEESE, valor relativo à média dos rendimentos dos ocupados

(a) Não inclui profissional universitário autônomo

(b) Inclui profissional universitário autônomo

Nota: Os rendimentos são calculados excluindo-se os Assalariados e os Empregados Domésticos Assalariados que não tiveram remuneração no mês, os Trabalhadores Físicos e os Trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício.

A dispersão dos rendimentos também pode ser observada quando se considera a desagregação intra-setorial. Os empregadores formam o grupo que ganha mais, enquanto os autônomos com equipamento automotivo e donos de negócio familiar, categorias que pertencem ao grupo informal, apresentam rendimento superior ou próximo da média dos ocupados, o que constitui uma evidência de que a posse de capital é um importante determinante

<sup>30</sup> Quando se exclui a categoria dos profissionais universitários autônomos do grupo terceirizado e recalcula-se os valores do total dos rendimentos, observa-se que os terceirizados passam para a segunda posição remunerando cerca de 10% abaixo da média, em ambos os períodos.

do rendimento<sup>31</sup>. Observa-se, também, que trabalhadores com carteira assinada têm maiores salários do que os sem carteira e os ocupados em estabelecimentos de maior porte são melhor remunerados do que aqueles que trabalham em estabelecimentos de menor porte<sup>32</sup>. A Tabela 4 mostra que, assim como os resultados usualmente encontrados na literatura, os rendimentos aumentam com o tempo de serviço na empresa. Conforme será discutido abaixo, o controle por setor de atividade parece não influenciar significativamente o rendimento dos grupos ocupacionais, ao contrário do grau de instrução que, também em conformidade com a literatura, apresenta uma influência positiva sobre os rendimentos<sup>33</sup>.

Quanto às categorias que remuneram menos, alguns resultados eram previsíveis, como, por exemplo, os empregados domésticos e assalariados sem carteira em empresas com até 5 ocupados, visto que, em geral, estes grupos são formados por pessoas com baixo acúmulo de capital humano e/ou que trabalham em empresas de baixa produtividade. Os assalariados com carteira de trabalho e contratação indireta formam o grupo com a terceira pior remuneração, o que pode ser explicado pela natureza das tarefas - principalmente limpeza e segurança - e também pelo baixo grau de instrução dos indivíduos que compõem a categoria.

A heterogeneidade de rendimentos no interior de cada grupo pode ser observada ao se comparar os valores médios obtidos pelas categorias ocupacionais que melhor e pior remuneram dentro de cada um deles. Entre os assalariados sem carteira, os que trabalham em firmas maiores ganham, em média, 30% a mais que os que não sabem o tamanho da firma. Para os ocupados dos grupos formal e informal a relação entre os rendimentos das categorias que são melhor e pior remuneradas<sup>34</sup> é de aproximadamente 5 vezes. Por fim, esta relação aumenta para 8 vezes entre os trabalhadores do grupo de terceirizados (Tabela 6), devendo esta elevada diferença estar associada à variabilidade de tarefas executadas e à dispersão dos níveis educacionais dentro do grupo.

Considerando a variação dos rendimentos relativos, (obtida pela divisão do rendimento em relação à média dos ocupados de 1995/96 pelo de 1988/89), percebe-se que as categorias ocupacionais que mais ganharam foram pela ordem: empregados domésticos, assalariados sem carteira de trabalho em empresas grandes, assalariados sem carteira que não sabem o tamanho da firma e empregadores em empresas com mais de cinco empregados. Este resultado surpreende à medida que tanto os empregados domésticos como os assalariados sem carteira assinada são grupos em que não há maior formalização do vínculo ocupacional. A explicação para a elevada

---

<sup>31</sup> É provável que haja uma superestimação na declaração dos rendimentos do trabalho para os ocupados que são proprietários do capital físico utilizado na execução das tarefas, pois estas pessoas devem tender a declarar os rendimentos totais (isto é, incluindo o do capital) nas pesquisas domiciliares.

<sup>32</sup> Como a remuneração não está sendo controlada por atributos individuais, não se pode dizer que um indivíduo com determinadas características receba mais num estabelecimento grande. Por exemplo, um estabelecimento maior pode pagar a um analfabeto o mesmo salário que ele receberia num estabelecimento pequeno. Entretanto, como os analfabetos tendem a ganhar menos e há menos analfabetos em estabelecimentos grandes, os rendimentos médios neste tipo de empreendimento tendem a ser maiores.

<sup>33</sup> Ver, por exemplo, Alves, E.L.G. e Soares, F.V.: "Ocupação e Escolaridade: Tendências Recentes na Grande São Paulo" - junho de 1996, TD n° 428, IPEA.

<sup>34</sup> Para os ocupados do grupo formal, os empregadores de empresas com mais de 5 ocupados são os melhor remunerados, enquanto os assalariados com carteira assinada que não sabem o tamanho da firma são os de pior remuneração. Para os do grupo informal, são os empregadores com até 5 empregados e os trabalhadores domésticos, respectivamente.

variação relativa no rendimento dos empregados (40%) pode estar associada à estabilidade da moeda e ao aumento do salário mínimo após o Plano Real, que elevou os rendimentos da parcela da mão-de-obra que recebe próximo a este valor <sup>35</sup>. Deve-se lembrar entretanto que, mesmo com o elevado ganho relativo nos rendimentos, os trabalhadores domésticos permanecem sendo os que apresentam a pior remuneração.

Uma possível explicação do crescimento dos rendimentos dos trabalhadores sem carteira ocupados em empresas com mais de 5 empregados (cerca de 30%) é que as empresas que passaram para a ilegalidade podem estar apresentando uma maior produtividade e melhor remuneração do que aquelas que sempre estiveram na ilegalidade. Além disso, quando a firma deixa de cumprir com suas obrigações trabalhistas, ela poderia, em tese, repassar para os funcionários parte dos encargos que incidem sobre o salário, gerando assim, um aumento de renda para estes trabalhadores.

Os grupos que experimentaram maiores reduções no período foram, em ordem decrescente, os autônomos para uma empresa com até 5 empregados e trabalhadores com carteira que não sabem o tamanho da firma (queda de 10%), os autônomos que trabalham fora da residência (queda de 9%) e os assalariados do setor público (redução de 8%).

A Tabela 6 também mostra a variação relativa na massa de rendimentos para os grupos ocupacionais, onde o termo “relativo” refere-se tanto à ocupação quanto aos rendimentos: no que diz respeito ao emprego, não está se comparando o número de postos de trabalho gerados, mas sim a participação na PIA do grupo ocupacional e; para os rendimentos, observa-se a sua evolução comparada à da média dos ocupados.

A variação na massa de rendimentos permite distinguir duas situações: a primeira, que pode ser chamada de “clássica”, corresponde ao crescimento da ocupação com redução salarial, o que seria similar, em termos gráficos, a um deslocamento ao longo da curva de demanda por trabalho<sup>36</sup>. A segunda representaria o crescimento simultâneo da ocupação e dos rendimentos, correspondendo, portanto, a um deslocamento da curva de demanda por trabalho para cima. Analisando o resultado obtido para grupos, observa-se que, para os ocupados do grupo informal e dos assalariados sem carteira, a expressiva expansão da massa de rendimentos (26 e 56%, respectivamente) decorreu do aumento da ocupação e dos rendimentos médios. Para os terceirizados, a ampliação da massa de rendimentos (6%) foi explicada pelo acréscimo da ocupação. E, por fim, a redução (17%) da massa de rendimentos do grupo formal deveu-se exclusivamente a uma queda no emprego (20%), já que os rendimentos médios aumentaram 4%.

Dentro das categorias ocupacionais, as que apresentaram os maiores ganhos foram os empregadores de empresas com mais de 5 ocupados, cujo crescimento relativo na massa dos rendimentos foi de 141%, os donos de negócio familiar (90%), os trabalhadores autônomos que atuam sem instalações fixas (74%), os assalariados sem carteira que trabalham em firmas com mais de 5 empregados (73%) e os empregados domésticos (60%). Exceto os donos de negócio familiar e os autônomos sem instalações fixas, as outras categorias citadas também

---

<sup>35</sup>Ver NERI, *et alii* Crescimento, Desigualdade e Pobreza: o impacto da estabilização. in **Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia, Águas de Lindoia. 1996.**

<sup>36</sup> Note que como se tratam de valores relativos e não absolutos, está-se fazendo apenas uma analogia com deslocamentos ao longo e da curva de demanda por trabalho.

obtiveram os maiores ganhos salariais relativos, além de apresentarem um crescimento expressivo em sua participação na PIA (105, 33 e 14%, respectivamente).

Os tipos ocupacionais que mostraram maiores reduções em suas massas de rendimentos foram os assalariados com carteira que não sabem o tamanho da firma onde trabalham (53%) e aqueles que trabalham em empresas com mais de cinco empregados (24%), os empregados do setor público (17%), os autônomos que trabalham em instalações fixas fora da residência (32%) e os autônomos para uma empresa que não sabem o tamanho da firma (38%). Com exceção desta última, houve queda tanto do emprego quanto na remuneração relativa nas demais categorias.

Dentro do grupo informal, os autônomos com equipamento automotivo, os donos de negócio familiar e os autônomos que trabalham exclusivamente para uma empresa pequena mostraram um comportamento clássico no que diz respeito ao emprego e rendimento: representam inserções onde haveria baixos ganhos de produtividade e a absorção de novos ocupados se faz via redução salarial. No agregado, entretanto, o grupo informal do início dos anos 90 apresentaria uma nova característica, à medida que permitiu absorver a mão-de-obra sem perda de rendimentos médios.

Quanto ao comportamento dos rendimentos dos tipos ocupacionais por setor de atividade econômica, a Tabela 7 mostra que o Comércio era o setor onde os rendimentos eram menores nos dois períodos, remunerando cerca de 15% abaixo da média dos ocupados. Já a Indústria, que era o setor onde se verificava a maior remuneração em 1988/89, perde posição para os Serviços em 1995/96. Em comparação com o rendimento médio dos ocupados, os valores eram, respectivamente, de 1.13 e 1.10 em 1988/89 e passam para 1.10 e 1.15 em 1995/96.

Há um particular interesse em verificar se a estrutura de rendimentos por tipo ocupacional varia dependendo do setor de atividade em que o indivíduo se insere. Para tanto, a Tabela 7, além de mostrar o rendimento hora relativo à média do total dos ocupados, mostra também a remuneração dos tipos de ocupação em relação à média do rendimento do setor de atividade. Através deste último indicador, pode-se isolar os efeitos do setor de atividades sobre os rendimentos.<sup>37</sup>

Como se pode perceber, não há alterações significativas na ordenação dos rendimentos por grupo ocupacional dentro de cada setor no período analisado. Quanto ao rendimento hora, observa-se também que os rendimentos dos grupos ocupacionais não se alteram muito entre os setores de atividade: o maior diferencial encontrado foi de 31%, correspondente à diferença na remuneração entre Comércio e Indústria para os assalariados sem carteira, com contratação direta e que trabalham em firmas pequenas. A maioria dos diferenciais encontrados para as demais categorias situam-se num patamar inferior a 10%. A semelhança dos rendimentos entre os grupos ocupacionais entre setores pode ser também vista através das correlações: conforme mostra a Tabela 7, estas eram superiores a 0,96 em todos os casos<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Devido ao reduzido tamanho amostral de algumas categorias ocupacionais dentro de determinados setores não são apresentados os seus valores.

<sup>38</sup> Dado o pequeno número de observações, estes resultados devem ser olhados com cautela.

TABELA 7: Rendimentos hora (ICV) por tipo ocupacional desagregados por setores de atividade

Posição na Ocupação e Setor de Atividade	1988-89			Diferencial entre setores (%)		
	serviços	comércio	indústria	serv/com	serv/ind	com/ind
	Rend. Relat. (1)	Rend. Relat. (1)	Rend. Relat. (1)			
Média Setorial	1,10	0,87	1,13			
Profissional Universitário Autônomo	-	-	-	-	-	-
Empregador com mais de 5	-	-	-	-	-	-
Empregador até 5	1,67	2,01	-	-16,48%	-	-
Aut. p/ uma empresa com mais de 5	1,25	-	1,17	-	6,73%	-
Aut. p/ emp. ou pub. com equip. automotivo	1,02	-	-	-	-	-
Aut. p/ emp. ou pub. sem Inst. fixas	0,87	0,99	-	-11,45%	-	-
Dono de Negócio Familiar	-	1,13	-	-	-	-
Assalariado do SP/CC/CD MAIS DE 5	1,02	1,00	1,08	1,85%	-5,83%	-7,54%
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. fora da resid.	0,94	1,03	-	-8,69%	-	-
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. na resid.	0,58	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/SC/CD mais de 5	0,50	0,57	0,49	-11,56%	2,18%	15,54%
Aut. p/ uma empresa com até 5	0,65	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/CC/CD ATÉ 5	0,48	0,63	-	-24,10%	-	-
Assalariado do SP/CC/CI	0,42	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/SC/CD com até 5	0,34	0,38	0,32	-11,68%	4,29%	18,09%
Empregado Doméstico	0,23	-	-	-	-	-

Posição na Ocupação e Setor de Atividade	1995-96			Diferencial entre setores (%)		
	serviços	comércio	indústria	serv/com	serv/ind	com/ind
	Rend. Relat. (1)	Rend. Relat. (1)	Rend. Relat. (1)			
Média Setorial	1,15	0,83	1,10			
Profissional Universitário Autônomo	3,31	-	-	-	-	-
Empregador com mais de 5	2,72	-	-	-	-	-
Empregador até 5	1,82	2,04	-	-11,18%	-	-
Aut. p/ uma empresa com mais de 5	1,32	1,28	1,22	3,43%	8,70%	5,10%
Aut. p/ emp. ou pub. com equip. automotivo	1,04	-	-	-	-	-
Aut. p/ emp. ou pub. sem Inst. fixas	1,02	0,89	-	15,47%	-	-
Dono de Negócio Familiar	0,96	0,89	-	8,42%	-	-
Assalariado do SP/CC/CD MAIS DE 5	0,95	1,00	1,07	-4,98%	-10,83%	-6,16%
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. fora da resid.	0,92	0,80	-	14,95%	-	-
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. na resid.	0,71	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/SC/CD mais de 5	0,70	0,67	0,62	3,97%	12,20%	7,92%
Aut. p/ uma empresa com até 5	0,55	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/CC/CD ATÉ 5	0,50	0,66	-	-25,13%	-	-
Assalariado do SP/CC/CI	0,39	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/SC/CD com até 5	0,33	0,43	0,33	-23,35%	0,74%	31,42%
Empregado Doméstico	0,31	-	-	-	-	-
Correlações entre os Rendimentos dos Grupos Ocup. por Setor de Ativ.	1995-96					
Serviços/Comércio	0,96					
Serviços/Indústria	0,97					
Comércio/Indústria	0,99					

Fonte: SEP. Convênio SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego

Obs: (1) O rendimento da remuneração média setorial é relativo ao da média dos ocupados;

o rendimento das categorias ocupacionais foi calculado em relação ao rendimento médio do setor de atividade

(-) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria

Tabela 9: Rendimento Médio Real dos Ocupados segundo Nível de Instrução, por Posição na Ocupação  
Região Metropolitana de São Paulo  
1988-89/1995-96

Posição na Ocupação	Total					Analfabeto				De 0 a 3 anos				De 4 a 7 anos			
	1995/96 (1)	1988/89 (2)	1995/96 (2)	cresc	cresc	1995/96 (1)	1988/89 (2)	1995/96 (2)	cresc	1995/96 (1)	1988/89 (2)	1995/96 (2)	cresc	1995/96 (1)	1988/89 (2)	1995/96 (2)	cresc
<b>Ocupados</b>	788*	1,00	1,00	1,00	1,00	347	0,41	0,44	1,08	460	0,58	0,58	1,04	541	0,68	0,69	1,01
<b>Setor Formal</b>																	
Assalariado SP/CC/CD mais de 5	969	1,15	1,15	1,23	1,07	411	1,34	1,18	0,88	527	1,26	1,15	0,91	606	1,18	1,12	0,98
Assalariado SP/CC/CD não sabe	585	0,74	0,74	0,74	1,01	-	1,20	-	-	433	0,98	0,94	0,98	458	0,88	0,85	0,99
Assalariado do Setor Público	1113	1,36	1,36	1,41	1,04	-	-	-	-	-	1,32	-	-	562	1,22	1,04	0,85
Empregador de empresa com mais de 5	3422	3,20	3,20	4,34	1,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Setor Tercelirizado</b>																	
Assalariado CC/CI	435	0,52	0,52	0,55	1,06	-	-	-	-	-	-	-	-	412	0,79	0,76	0,97
Aut. p/ emp. com mais de 5 empregados	1094	1,22	1,22	1,39	1,14	-	-	-	-	-	-	-	-	785	1,22	1,45	1,19
Aut. p/ emp. que não sabe o tamanho	660	0,70	0,70	0,84	1,20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,73	-	-
Profissional Universitário Autônomo	2994	-	-	3,80	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Assalariados sem Carteira</b>																	
Assalariado SP/SC/CD mais de 5	621	0,53	0,53	0,79	1,47	-	-	-	-	382	0,64	0,83	1,29	405	0,59	0,75	1,27
Assalariado SP/SC/CD não sabe	481	0,43	0,43	0,61	1,42	-	-	-	-	-	-	-	-	369	0,56	0,68	1,21
Assalariado SC/CI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Setor Informal</b>																	
Empregador de empresa até 5	2060	2,08	2,08	2,51	1,26	-	-	-	-	-	-	-	-	1406	2,41	2,60	1,08
Aut. p/ emp. ou pub. com equip. auto.	1348	1,43	1,43	1,71	1,20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dono de Negócio Familiar	1050	1,31	1,31	1,33	1,01	-	-	-	-	-	-	-	-	898	-	1,66	-
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. fora da resid.	970	1,14	1,14	1,23	1,08	-	-	-	-	-	-	-	-	719	1,29	1,33	1,03
Aut. p/ emp. ou pub. sem inst. fixas	703	0,78	0,78	0,89	1,18	448	-	1,29	-	559	1,03	1,22	1,18	617	1,03	1,14	1,10
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. na resid.	551	0,53	0,53	0,70	1,32	-	-	-	-	-	0,49	-	-	362	0,59	0,67	1,14
Assalariado SP/CC/CD menos de 5	528	0,60	0,60	0,67	1,13	-	-	-	-	-	-	-	-	446	0,73	0,82	1,13
Aut. p/ emp. com até 5 empregados	486	0,60	0,60	0,62	1,03	-	-	-	-	-	-	-	-	409	0,74	0,76	1,02
Assalariado SP/SC/CD menos de 5	336	0,38	0,38	0,43	1,20	-	-	-	-	310	0,47	0,87	1,43	288	0,49	0,53	1,10
Empregado Doméstico	284	0,24	0,24	0,36	1,50	254	0,54	0,73	1,35	274	0,41	0,60	1,44	286	0,36	0,53	1,48

TABELA 7: Rendimentos hora (ICV) por tipo ocupacional desagregados por setores de atividade

Posição na Ocupação e Setor de Atividade	1988-89			Diferencial entre setores (%)		
	serviços	comércio	indústria	serv/com	serv/ind	com/ind
	Rend. Relat. (1)	Rend. Relat. (1)	Rend. Relat. (1)			
<b>Média Setorial</b>	<b>1,10</b>	<b>0,87</b>	<b>1,13</b>			
Profissional Universitário Autônomo	-	-	-	-	-	-
Empregador com mais de 5	-	-	-	-	-	-
Empregador até 5	1,67	2,01	-	-16,48%	-	-
Aut. p/ uma empresa com mais de 5	1,25	-	1,17	-	6,73%	-
Aut. p/ emp. ou pub. com equip. automotivo	1,02	-	-	-	-	-
Aut. p/ emp. ou pub. sem inst. fixas	0,87	0,99	-	-11,45%	-	-
Dono de Negócio Familiar	-	1,13	-	-	-	-
Assalariado do SP/CC/CD MAIS DE 5	1,02	1,00	1,08	1,85%	-5,83%	-7,54%
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. fora da resid.	0,94	1,03	-	-8,69%	-	-
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. na resid.	0,58	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/SC/CD mais de 5	0,50	0,57	0,49	-11,56%	2,18%	15,54%
Aut. p/ uma empresa com até 5	0,65	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/CC/CD ATÉ 5	0,48	0,63	-	-24,10%	-	-
Assalariado do SP/CC/CI	0,42	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/SC/CD com até 5	0,34	0,38	0,32	-11,68%	4,29%	18,09%
Empregado Doméstico	0,23	-	-	-	-	-

Posição na Ocupação e Setor de Atividade	1995-96			Diferencial entre setores (%)		
	serviços	comércio	indústria	serv/com	serv/ind	com/ind
	Rend. Relat. (1)	Rend. Relat. (1)	Rend. Relat. (1)			
<b>Média Setorial</b>	<b>1,15</b>	<b>0,83</b>	<b>1,10</b>			
Profissional Universitário Autônomo	3,31	-	-	-	-	-
Empregador com mais de 5	2,72	-	-	-	-	-
Empregador até 5	1,82	2,04	-	-11,18%	-	-
Aut. p/ uma empresa com mais de 5	1,32	1,28	1,22	3,43%	8,70%	5,10%
Aut. p/ emp. ou pub. com equip. automotivo	1,04	-	-	-	-	-
Aut. p/ emp. ou pub. sem inst. fixas	1,02	0,89	-	15,47%	-	-
Dono de Negócio Familiar	0,96	0,89	-	8,42%	-	-
Assalariado do SP/CC/CD MAIS DE 5	0,95	1,00	1,07	-4,98%	-10,83%	-6,16%
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. fora da resid.	0,92	0,80	-	14,95%	-	-
Aut. p/ emp. ou pub. que trab. na resid.	0,71	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/SC/CD mais de 5	0,70	0,67	0,62	3,97%	12,20%	7,92%
Aut. p/ uma empresa com até 5	0,55	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/CC/CD ATÉ 5	0,50	0,66	-	-25,13%	-	-
Assalariado do SP/CC/CI	0,39	-	-	-	-	-
Assalariado do SP/SC/CD com até 5	0,33	0,43	0,33	-23,35%	0,74%	31,42%
Empregado Doméstico	0,31	-	-	-	-	-
<b>Correlações entre os Rendimentos dos Grupos Ocup. por Setor de Ativ.</b>	<b>1995-96</b>					
Grupos Ocup. por Setor de Ativ.	0,96					
Serviços/Comércio	0,97					
Serviços/Indústria	0,99					
Comércio/Indústria						

Fonte: SEP. Convênio SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego

Obs: (1) O rendimento da remuneração média setorial é relativo ao da média dos ocupados;

o rendimento das categorias ocupacionais foi calculado em relação ao rendimento médio do setor de atividade

(-) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria

definida por Doeringer e Piore (1973)<sup>40</sup>, no sentido de ser um setor que apresenta baixos retornos para a educação.

Ao analisar os rendimentos utilizando seu valor em relação à média do grupo educacional correspondente, pode-se verificar o comportamento dos rendimentos por tipo de ocupação isolado do efeito que a escolaridade traz sobre os salários. Apesar de serem poucos os grupos ocupacionais para os quais havia dados suficientes, dois resultados são importantes.

O primeiro é que os resultados são consistentes com a hipótese de segmentação no mercado de trabalho, sendo esta entendida como a posição na ocupação influenciando o rendimento dos indivíduos. No caso dos empregados domésticos, por exemplo, eles ganhavam 24% da média dos ocupados em 1988/89. Poder-se-ia argumentar que este valor tão baixo era função do baixo nível de escolaridade que este grupo apresenta. Contudo, mesmo controlando pelo salário médio do grupo educacional pertinente, os empregados domésticos continuam recebendo menos do que a média: 46% a menos no caso dos analfabetos e 65% a menos no caso dos que têm primário completo. Além da existência de segmentação, os baixos rendimentos dos empregados domésticos, entretanto, podem ser explicados por outros fatores, como diferenças em outros atributos individuais ou discriminação, por ser este um grupo majoritariamente ocupado por mulheres.

Outro resultado que merece destaque é o observado com os trabalhadores com carteira assinada em empresas com mais de cinco empregados. Quando se discute formalidade, muitas vezes se associa à posse da carteira de trabalho um “prêmio” salarial, onde este corresponde à diferença entre o que um indivíduo com determinados atributos recebe no posto de trabalho com carteira e aquilo que receberia se tivesse outros tipos de ocupação. Os resultados de certa forma corroboram a idéia da existência de um prêmio salarial, uma vez que o salário dos trabalhadores com carteira ocupados em firmas grandes é sempre superior ao da média do grupo educacional correspondente. Contudo, o diferencial decresce com o nível educacional, indicando que são os trabalhadores com menor rendimento aqueles que mais se beneficiam do fato de estarem ocupados em empresas que cumprem a regulamentação trabalhista.

## VI - Considerações Finais

A análise da evolução das ocupações na Região Metropolitana de São Paulo nos anos 90 mostra uma relativa deterioração das condições de inserção no mercado de trabalho. De um lado, pelo crescimento do desemprego, que atinge patamar bastante elevado (8,7% da PIA), de outro, pelo aumento das formas de inserção ocupacional diversas do assalariamento padrão. Entre 1989 e 1996, 59% das novas oportunidades de trabalho podem ser associadas a categorias que são incluídas no segmento informal, segundo a agregação de categorias ocupacionais indicada pela OIT, outras 13% podem ser creditadas ao processo de terceirização e envolvem

---

<sup>40</sup> Ver Doeringer, M. & Piore, M.: *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, 1971, Lexington, Mass.: D.C. Heath.

principalmente a subcontratação de autônomos para uma empresa, profissionais universitários autônomos e outros 14% eram assalariados sem carteira assinada.

A deterioração deve ser, entretanto, relativizada. Se é verdade que os níveis de rendimento das ocupações não formais são, em geral, menores do que as verificadas no setor formal, os seus rendimentos têm aumentado mais rapidamente. Em particular, o grupo formado pelos assalariados sem carteira de trabalho obteve um expressivo ganho de 32% em relação à média dos rendimentos dos ocupados no período. Para os ocupados no grupo informal, observa-se que o aumento de 20% não implicou em redução dos rendimentos médios (na verdade eles cresceram em 5%), o que sugere estar ocorrendo mudanças importantes na organização destas formas de inserção, pelo menos em parte deste grupo.

O exercício de agregação das diversas formas de inserção mostrou que a elevada heterogeneidade da estrutura ocupacional é reproduzida no interior dos subgrupos estabelecidos, notadamente no grupo informal. Sob o aspecto dos rendimentos, os ocupados neste grupo permanecem com rendimentos inferiores ao do conjunto dos ocupados, tendo se verificado grande instabilidade na ocupação e altos percentuais de ocupados que não realizam contribuição previdenciária.

Um segundo aspecto a chamar a atenção refere-se ao baixo poder que redistribuição setorial do emprego apresentou para explicar o aumento da ocupação nos grupos informal e sem carteira durante o período analisado. A redistribuição do emprego foi, contudo, importante para explicar a redução do emprego formal e o aumento das ocupações do grupo terceirizado.

Em relação à escolaridade, observa-se que tem havido uma queda na participação dos ocupados com níveis baixos de instrução para todos os grupos ocupacionais. Assim, mesmo o grupo informal, apesar de apresentar um nível médio de instrução inferior aos dos demais, tem apresentado uma melhora no perfil educacional de seus ocupados.

Outro resultado que merece ser destacado diz respeito ao fato do diferencial de rendimentos entre trabalhadores com carteira de trabalho e a média dos ocupados ser maior entre aqueles com menor nível de escolaridade, o que implica que o benefício de possuir um emprego no setor regulamentado da economia diminui com o nível de instrução.

Se a possibilidade de reproduzir estruturas de trabalho mais homogêneas, tais como as verificadas nos países mais industrializados, mostra-se cada vez mais reduzida, nem por isso é desnecessário encontrar alternativas reguladoras que evitem prejuízos ao trabalhador e ao próprio empreendedor. Não deixa de ser importante considerar que a maior dispersão das formas de inserção e a liberdade de contratação e dispensa tendem a diminuir a capacidade de avaliação da situação efetiva do mercado de trabalho, à medida que as informações relativas a este tornam-se mais incompletas. Neste artigo, o esforço em explicitar as diferenças na evolução do emprego e rendimento das diversas formas de inserção ocupacionais pode ser de grande valia para a elaboração de políticas públicas e de legislação regulatória, em um momento em que se deve preocupar com a competitividade, com a estabilização e com os problemas sociais do país.

## Anexo

A decomposição entre efeitos intra e entre setores foi estimada a partir da equação abaixo:

$$(1) I_{t+1} - I_t = \sum_i p_{t+1}^i I_{t+1}^i - \sum_i p_t^i I_t^i = \sum_i p_t^i (I_{t+1}^i - I_t^i) + \sum_i I_{t+1}^i (p_{t+1}^i - p_t^i)$$

onde  $I$  refere-se à proporção de trabalhadores de cada grupo ocupacional na PIA;  $I^i$  é a proporção de trabalhadores de determinado grupo dentro do setor  $i$ ;  $p^i$  é a participação da atividade  $i$  na PIA total.

O efeito da realocação da atividade produtiva, que será também chamado de efeito inter-setorial, é dado pelo último termo do lado direito da equação. O primeiro termo, por sua vez, fornece o efeito intra-setorial, isto é, ele mede a importância relativa do crescimento de determinado grupo ocupacional dentro de cada setor de atividade produtiva.

Convém chamar a atenção para 3 aspectos da decomposição. O primeiro é que os poderes explicativos são sensíveis ao nível de desagregação dos setores de atividade econômica: quanto maior ele for, maior será a importância do efeito inter-setorial. Num dos extremos, se toda a economia for considerada como constituída de um único setor, só existirá o efeito intra-setorial<sup>41</sup>. No outro, se a cada indivíduo corresponder um setor de atividade diferente, só existirá o efeito inter-setorial, isto é, toda variação na importância de determinado grupo ocupacional é explicada pela transferência do indivíduo de um setor para outro<sup>42</sup>. Dada a ausência de informações mais desagregadas, a economia foi dividida em apenas 4 setores: indústria de transformação, comércio, serviços e outros, tendo este nível de desagregação sido suficiente para serem encontrados valores relativamente altos para o poder explicativo do efeito inter-setorial em alguns grupos ocupacionais.

Outra observação a ser feita é que o poder explicativo de cada efeito não está limitado ao intervalo entre 0 e 100%. Embora a soma dos dois efeitos sempre seja unitária, um valor negativo para o poder explicativo significa que aquele efeito está agindo no sentido oposto ao que ocorreu com a categoria.

Por fim, os valores totais para os grupos e para toda a amostra foram obtidos somando os valores absolutos encontrados para cada subgrupo ocupacional.

---

<sup>41</sup> Neste caso,  $p_{t+1}^i = p_t^i = 1$ , e o último termo do lado direito da equação 1 desaparece.

<sup>42</sup> Neste caso,  $I_{t+1}^i = I_t^i$  (proporção que um indivíduo tem na PIA) e o primeiro termo do lado direito da equação 1 desaparece.

***ipea*** INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS EVIDÊNCIAS E  
PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DIA 09/07**

**14:30 - 2ª SESSÃO**

**TEMA: NOVAS EVIDÊNCIAS SOBRE O SETOR INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JOÃO CARLOS ALEXIM (DIRETOR DA OIT NO BRASIL)**

**CONFERENCISTAS:**

**BOHUSLAV HERMAN ( FOUNDATION FOR ECONOMIC  
RESEARCH ROTTERDAM)**

**ÂNGELA FILGUEIRAS JORGE (IBGE)**

**RICARDO PAES DE BARROS (IPEA)**

**PAULO BALTAR (UNICAMP)**

**PAULA MONTAGNER (CONVÊNIO IPEA/ FSEADE)**

**MOEMA VALARELLI (IBASE)**

# **INFORMALIDADE E CIDADANIA**

**Empreendimentos informais no Rio de Janeiro**

**Moema Valarelli**  
(coordenação)  
**Marco Antônio de Souza Aguiar**  
(consultor)  
**Adriana Vianna**  
**César Augusto de Carvalho**  
**Elizete Menegat**  
(pesquisadores)

**Gláucia Vale**  
(supervisão)

**IBASE**  
**SEBRAE**

**1997**

## 1. Apresentação

Nos últimos anos, o crescimento da *economia informal* tem chamado a atenção da sociedade civil e do governo brasileiro. A observação empírica, reportagens de imprensa e algumas pesquisas tem indicado a ampliação das atividades de geração de trabalho e renda desenvolvidas na *informalidade*. Diversificam-se os “ramos” de atuação, crescem os rendimentos e a quantidade de dinheiro movimentado e, principalmente, aumenta enormemente a quantidade de pessoas direta ou indiretamente vinculadas a estas atividades. Em 1993, dados da PNAD, indicavam que 57% da PEA estava ligada a atividades *informais*.

Na medida em que as pequenas empresas respondem pela maior parte das atividades realizadas na *informalidade*, o tema ganha relevância estratégica para o SEBRAE. Embora atue essencialmente no universo das pequenas e médias empresas formais, o SEBRAE vem acumulando uma rica experiência de trabalho junto ao *setor informal*. Neste sentido, tem desenvolvido iniciativas para o fortalecimento as pequenas unidades produtivas, viabilizando sua inserção na esfera da economia formal.

Em parceria com várias instituições nacionais e internacionais, o SEBRAE vem desenvolvendo, através de seus agentes estaduais, atividades de apoio à organização da produção, à comercialização e à formação de um “espírito associativista” entre os pequenos produtores, capaz de viabilizar a aquisição conjunta de insumos e equipamentos, bem como melhores condições coletivas de venda de seus produtos. Fornecendo apoio e capacitação técnico-gerencial, o SEBRAE vem estimulando o surgimento, a consolidação e a formação de inúmeras microempresas, participando do esforço de geração de renda e oportunidades de trabalho em todo o país.

Por outro lado, em 1994, dando continuidade à *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida*, lançada um ano antes, consolidou-se um movimento nacional de mobilização contra a miséria. “Comida contra a fome, trabalho contra a miséria” era o lema. Assim, temas estruturais como emprego/trabalho, geração/distribuição de renda ganharam destaque ainda maior na atuação do IBASE e de outras entidades ligadas à *Ação da Cidadania*.

As iniciativas de geração de trabalho e renda desenvolvidas pelos Comitês da *Ação da Cidadania* multiplicaram-se e, a partir dessas experiências, o IBASE consolidou sua percepção de que a *economia informal* constitui-se, em grande medida, de iniciativas que devem ser compreendidas como práticas legítimas de afirmação cidadã do direito à vida e ao trabalho.

No entanto, apesar do crescimento e da visibilidade que a questão da *economia informal* vem ganhando, não dispomos de informações suficientes sobre o tema. Pouco se sabe sobre sua organização, a maneira como estão estruturadas as atividades e empreendimentos *informais*, as dificuldades e os desafios que enfrentam.

Assim, a partir do interesse comum na questão das pequenas empresas e em iniciativas de geração de trabalho e renda, SEBRAE e IBASE consolidaram uma parceria, da qual decorrem diferentes iniciativas, dentre as quais a pesquisa aqui apresentada. Levando em conta a relevância que a questão da *economia informal* ganha ano a ano, as experiências acumuladas e a pouca informação disponível, o IBASE, em convênio com SEBRAE, desenvolveu, de setembro de 1996 a janeiro de 1997, a pesquisa Mercado Informal: Conhecer e Atuar.

Os resultados do trabalho, apresentados neste texto, têm como objetivo principal fornecer informações que sirvam de base para ações e iniciativas voltadas para o fortalecimento dos pequenos e microempreendimentos, compreendidos como parte essencial de uma ordem econômica e social mais justa e democrática.

## 2. Introdução

Nos últimos anos, como parte do processo mais geral de reestruturação da economia, houve, também no Brasil, um crescimento marcante da chamada *economia informal*. Embora o fenômeno seja novo, seu crescimento e a dimensão que ocupa atualmente no processo de criação e distribuição de riquezas, são inéditos.

A Pesquisa Mercado Informal: Conhecer e Atuar foi pensada e organizada como estudo preliminar, que permitisse a construção de bases mais seguras para a ampliação do universo de investigação e maior aprofundamento do tema em pesquisas posteriores.

Optamos por realizar um estudo piloto no Rio de Janeiro, onde se verifica grande concentração e exposição do *setor informal* urbano, além de certo acúmulo de experiências desenvolvidas pelo IBASE e pelo SEBRAE<sup>1</sup>.

Uma das hipóteses iniciais da pesquisa era a da existência de “*um núcleo de atividades legítimas dentro da economia informal*”. O pressuposto básico que informa esta afirmação é o de que o modelo de desenvolvimento vigente no país é gerador de pobreza e desigualdade, o que exclui parte significativa da população do acesso aos meios *formais* de trabalho e geração de renda, levando-a gerar/realizar na *informalidade* alternativas econômicas que garantam sua sobrevivência. Partindo desta premissa e da experiência do SEBRAE e da *Ação da Cidadania*, decorria o reconhecimento da criatividade e produtividade de boa parte das iniciativas *informais*. Daí ser necessário distingui-las, conhecê-las e, na seqüência, formular propostas capazes de apoiá-las e defendê-las política, social e economicamente, permitindo sua incorporação à formalidade, na medida em que esta represente o espaço da cidadania plena.

A hipótese inicial contém algumas pré-noções - problematizadas em decorrência da própria pesquisa - que orientaram as definições iniciais do trabalho. Nos termos desta introdução, interessa destacar que este foi o ponto de partida para a definição do nosso objeto dentro do *mundo da informalidade*. Assim, estariam dentro do campo de investigação as atividades econômicas que girassem em torno da prestação de serviços, produção e/ou comercialização de produtos considerados lícitos. Além disso, tais atividades não deveriam estar submetidas à regulamentação, controle ou fiscalização dos órgãos públicos responsáveis. Privilegiamos empreendimentos ligados à produção e comercialização de alimentos, vestuário, reparos, e serviços, por serem os setores mais expressivos em termos numéricos, segundo dados do IBGE<sup>2</sup>. Por sua vez, atividades ligadas a *práticas criminais*, de produção e distribuição de produtos *não legais* (drogas, armamentos, etc.) não foram objeto deste estudo.

Outra definição inicial foi a de investigar *empreendimentos e empreendedores informais* e não trabalhadores autônomos. Nos interessava mais particularmente a questão da geração de empregos. Portanto, foram objeto deste estudo os empreendimentos que ocupassem, pelo menos, uma pessoa além do empreendedor.

Finalmente, dados empíricos sugeriam que o fenômeno da *informalidade* permeia todos os espaços da cidade e envolve pessoas dos mais diversos segmentos sociais. Era possível supor que esta abrangência levasse a uma grande diversidade de formas de organização do processo produtivo, das relações de trabalho e das possibilidades de êxito do negócio. O objetivo era abranger amplo espectro de situações, sendo grande o desafio de realizar uma pesquisa sobre tema tão complexo em tempo relativamente curto.

Para dar conta desta diversidade, ainda que parcialmente, foram definidas três áreas sócio-espaciais distintas a serem investigadas: empreendimentos em favelas, em áreas de baixa renda e em áreas de classe média. O recorte partia da noção de que existe certa relação entre espaço/renda/estilo de vida. Assim, certas áreas são ocupadas, predominantemente, por pessoas com determinado nível de renda, que compartilham um estilo de vida particular<sup>3</sup>. Esta

<sup>1</sup> Quando a pesquisa estava sendo planejada, foi lançado o estudo “Economia Informal Urbana - Mun. do Rio de Janeiro 1994”, realizado pelo IBGE, ao qual procuramos adequar itens e categorias empregadas no questionário, de forma a permitir a comparação dos dados. No entanto, é preciso registrar que este estudo definiu como “pertencente ao setor informal, todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até 5 empregados (...)”. Segundo esta definição, “embora útil para propósitos analíticos, a ausência de registro não serve de critério para a definição do informal na medida em que o substrato da informalidade se refere ao modo de funcionamento da unidade econômica e não ao seu status legal ou às relações que mantém com as autoridades públicas.” Assim, como ficará claro, nosso universo de pesquisa não corresponde àquele do trabalho estatístico do IBGE, embora algumas comparações tenham sido possíveis.

<sup>2</sup> Segundo o estudo “Economia informal urbana: município do Rio de Janeiro- 1994”, realizado pelo IBGE, as empresas do setor informal distribuem-se da seguinte forma, em termos de grupos de atividades: Serviços de reparos, pessoal, diversões e domésticos: 111.410; Comércio: 100.775; Serviços técnicos e auxiliares: 62.176; Construção: 50.442; Indústria de transformação: 43.642. Sobre a definição de “empresa informal” adotada pelo IBGE ver notas 1 e 4 neste relatório.

<sup>3</sup> Sobre a noção de estilo de vida, apenas como referência, pode-se citar o seguinte trecho:

“Assim, o mundo social, por meio sobretudo das propriedades e das suas distribuições, tem acesso, na própria objetividade, ao estatuto de *sistema simbólico* que, à maneira de um sistema de fonemas, se organiza segundo a lógica da diferença, do desvio diferencial, constituído assim em *distinção* significativa. O espaço social e as diferenças que nele se desenham “espontaneamente” tendem a funcionar

correspondência guarda, em linhas gerais, um nível significativo de realidade. No entanto, como ficou claro durante a pesquisa, não há uma relação de determinação exclusiva entre a localização e o rendimento do empreendimento. Voltaremos a estas questões nas próximas seções. Por ora, é preciso explicitar o método que seguimos no trabalho.

Optamos por articular dados quantificáveis, coletados através de questionário estruturado com perguntas em aberto, com as informações provenientes de pesquisa de campo de caráter etnográfico. Por se tratar de estudo piloto, o questionário utilizado foi bastante amplo e detalhado, tendo um total de 70 (setenta) questões. A pesquisa foi realizada por amostragem não probabilística, por inexistência de base cadastral e a impossibilidade de mapeamento do universo a ser pesquisado para possibilitar a seleção aleatória da amostra com probabilidades conhecidas. Foram pesquisados 101 (cento e um) empreendimentos, nos setores indústria (24%), comércio (33%), serviços (23%) e indústria e comércio conjugados (18%). Os questionários foram estratificados da seguinte forma:

- a. 40 (quarenta) referentes a empreendimentos localizados em favelas - Rocinha, Santa Marta, Serrinha (Madureira), e Praia da Rosa (Ilha do Governador);
- b. 40 (quarenta) em áreas onde predominam atividades de baixa renda - Madureira, Méier, Honório Gurgel, São Gonçalo
- c. 20 (vinte) nos quais o critério principal de localização espacial foi substituído pelo de modo de vida. Eles correspondem a atividades/empreendimentos desenvolvidos por pessoas de classe média ou alta, com estilos de vida compatíveis, entrevistadas em diferentes pontos da cidade.

A distribuição final dos questionários foi definida no processo de pesquisa e reorientada a partir das possibilidades e obstáculos com os quais nos deparamos. Foram encontradas dificuldades, já previstas no projeto, em termos de acesso dos pesquisadores aos empreendedores *informais*. Pelas características dos empreendimentos, é comum que seus responsáveis tenham restrições a fornecer informações sobre as atividades realizadas.

Paralelamente à aplicação dos questionários, foi realizado o estudo em profundidade de 6 (seis) casos. Entendemos que, como estudo piloto, era necessário produzir um conhecimento que nos permitisse identificar com mais detalhes o cotidiano e o ritmo de atividades das pessoas diretamente envolvidas com a *economia informal*. O objetivo era identificar as regras internas ao empreendimento, a disposição e/ou as dificuldades para formalizar o negócio, os valores sociais operantes e as vinculações com outros setores. Os casos estudados, foram:

1. Lanchonete Sol a Sol - favela da Zona Sul
2. Pamonharia - favela Zona Sul
3. Quentinhas - favela Zona Oeste
4. Agência de Turismo - Icarai, Niterói
5. Confeção - Zona Norte
6. Pizzaria - Fonseca, Niterói

Para o estudo dos casos utilizamos o método comparativo, baseado no trabalho de campo proposto pela antropologia. O método permite desenvolver a observação em profundidade, a partir de convivência mais longa do pesquisador com a unidade pesquisada. Assim, torna-se possível confrontar a representação dos informantes sobre o real, (presente, por exemplo, quando o empreendedor responde a um questionário sobre sua empresa, os empregados, a relevância da formalidade, etc.) com sua ação no cotidiano do trabalho.

A proposta não era a de identificar o caso típico, aquele que conteria em si os elementos exemplares de determinada situação. Na verdade, a tipicidade de um caso ou a formulação de tipologias, a partir das quais seja possível classificar casos, são construções teóricas, modelos idealizados que, em certas situações, podem ajudar à maior compreensão da realidade social.

Aqui, buscamos experiências a partir das quais fosse possível compreender os elementos constitutivos da chamada *economia informal*. O conhecimento de casos determinados, nos quais estão envolvidas pessoas específicas, suas necessidades, representações, ações e paixões nos aproxima das situações concretas. Longe das grandes abstrações e voltados ao desenrolar dos acontecimentos correntes da vida cotidiana, procurou-se apreender a

---

simbolicamente como espaço dos estilos de vida ou como conjunto de *Stände*, isto é, de grupos caracterizados por estilos de vida diferentes." (BOURDIEU, 89; 144)

complexidade e riqueza de tais experiências. A proposta de Carlo Ginzburg, historiador italiano, apresentada no prefácio do livro *O Queijo e os Vermes* é esclarecedora neste sentido:

“Devemos nos perguntar que relevância podem ter, num plano geral, as idéias e crenças de um indivíduo único em relação aos de seu nível social? (...) Alguns estudos bibliográficos mostram que um indivíduo mediocre, destituído de interesse por si mesmo - e justamente por isso representativo - pode ser pesquisado como se fosse um microcosmos de um estrato social inteiro num determinado período histórico (...). Esta singularidade [tem] limites bem precisos: da cultura do próprio tempo e da própria classe não se sai a não ser para entrar no delírio e na ausência de comunicação. (...)” (Ginzburg; 87:27. Grifos nossos )

A partir da articulação, nem sempre simples, entre o conhecimento produzido pelos questionários e pelos estudos de caso, foi possível identificar e compreender alguns dos principais problemas, bem como os fatores de viabilidade mais importantes e/ou relevantes nos empreendimentos *informais* definidos preliminarmente como legítimos.

É claro que não temos a pretensão de esgotar ou responder a todas as questões que se abrem diante de uma situação ainda tão pouco conhecida. Pretendemos, no entanto, contribuir com informações que, por um lado, permitam mapear temas-chaves a serem estudados em novas pesquisas e, por outro, possam identificar elementos que orientem a formulação de propostas de políticas públicas. Finalmente, espera-se que os dados apresentados venham a ser utilizados pelo IBASE e pelo SEBRAE no sentido de desenvolver ações políticas e educativas capazes de estimular e fortalecer iniciativas de geração de trabalho e renda.

Este relatório começa com uma apresentação, onde contextualiza-se a proposta e a realização do trabalho. Temos, em seguida, uma breve indicação dos aspectos metodológicos relativos à pesquisa.

Os principais resultados do trabalho estão subdivididos nas três seções que se seguem. Na primeira procura-se apresentar, a partir dos dados de campo, a revisão de algumas das pré-noções relativas ao *mercado informal* presentes tanto na literatura sobre o tema quanto como pano de fundo das políticas públicas relativas à questão. Em seguida, são examinadas as condições de viabilidade dos empreendimentos *informais*, as redes de relações que se formam em torno deles e a organização do trabalho e da produção. A seguir, temos uma seção relativa à “ordem pública e legalidade”, onde são indicadas questões relativas às possibilidades e condicionantes à formalização dos empreendimentos. Finalmente, na conclusão, são alinhavadas algumas observações mais gerais sobre a questão das políticas públicas para o setor.

## 2. Revendo paradigmas - as pré-noções sobre o setor informal

A proposta deste trabalho foi formulada a partir de observações empíricas, provenientes da experiência do SEBRAE e da *Ação da Cidadania/IBASE* com iniciativas de geração de emprego e renda, realizadas na segunda fase da *Campanha Contra a Fome*. A experiência prática definiu as principais pré-noções com que partimos para a pesquisa. No projeto, as hipóteses iniciais foram formuladas da seguinte forma:

- \* a definição *informal* recobre uma ampla e heterogênea gama de atividades;
- \* dentre estas, destacam-se iniciativas que devem ser compreendidas como práticas econômicas legítimas, desenvolvidas pela população - apesar e independente do Estado - como afirmação cidadã do direito à vida e ao trabalho. Estes empreendimentos devem ser compreendidos em sua dupla dimensão:

1. como estratégia de sobrevivência para setores da população excluídos do mercado formal de trabalho;
2. como experiências criativas e inovadoras, laboratório para novas formas de geração de trabalho e renda, berço de lideranças e empreendedores.

Partindo da idéia de que existe um fenômeno denominado economia informal, iniciamos o levantamento e análise da produção acadêmica referente ao tema<sup>4</sup>. Foram identificados relativamente poucos trabalhos específicos, sendo a maior parte dos textos e artigos disponíveis elaborados por economistas. Só mais recentemente os sociólogos começaram a tratar do tema e/ou de temas correlatos.

O primeiro aspecto que chama a atenção na bibliografia analisada é a dificuldade de formulação de conceitos precisos, que compreendam o fenômeno em sua complexidade. É como se o recente *boom da economia informal* - que ocorreu nos mais diversos países do mundo - contrariasse o comportamento esperado deste setor da economia, que tendia a ser apontado como "resquício", sinal de atraso ou de desenvolvimento ainda incompleto do capitalismo nos países em desenvolvimento.

A dificuldade em identificar os elementos que dão unidade a um conjunto diversificado de práticas econômicas acabou gerando a proliferação de tentativas de conceituação. Fala-se em economia informal, submersa, invisível, criptoconomia, etc. A percepção da *economia informal* como um espaço *desordenado* que contrasta com o sistema rigoroso que, supostamente, ordena a economia formal é comum a estes conceitos e/ou noções. As definições tendem a ser formuladas pela negação, pelo que o *setor informal* apresenta de ausência ou carência em relação ao formal, ao hegemônico<sup>5</sup>.

Em estudos mais recentes, no entanto, chama-se a atenção para a artificialidade e para as implicações políticas de tomar o setor *informal* como uma dimensão antagônica ou separada do setor formal da economia. Entre estes, destaca-se o trabalho de sociólogos e antropólogos franceses (Lautier et al, 1991), que afirmam que esta postura produz uma imagem da sociedade dividida em duas esferas econômicas e sociais, impedindo que se perceba a dimensão política do problema, especialmente no que diz respeito às relações desiguais dos cidadãos com o Estado.

Nossa pesquisa de campo apontou, por um lado, que a *informalidade* transcende em muito as atividades econômicas (de produção/distribuição de riquezas). Nas áreas de favela, por exemplo, a *informalidade* permeia a vida social. Está presente na relação com o solo urbano, no uso de luz e água, etc. No entanto, mesmo neste espaço, não existe nenhum empreendimento que seja realizado de forma absolutamente *informal*. Desde uma lanchonete na favela que serve cerca de 2.500 hambúrguer/dia, até uma agência de viagens localizada em um elegante bairro de Niterói, todos dependem de produtos e/ou serviços oriundos das redes formais de venda e distribuição. Esta afirmação é referendada também pelos dados da pesquisa quantitativa. Das empresas pesquisadas, 82% compram seus insumos de empresas formais. Da mesma forma, a venda da produção, embora em menor proporção, vincula os empreendedores *informais* ao mercado formal. No estrato de classe média, 50% das empresas pesquisadas vendem seus produtos para empresas formais. Já nas favelas este percentual é reveladoramente menor, caindo para 2,5%. (Perguntas 53, 54. Questionário em anexo).

Para garantir o abastecimento dos produtos e serviços necessários ao negócio, os empreendedores *informais* lançam mão de infinitos expedientes, que são também - necessariamente - partilhados pela ponta formal da economia.

Nesse sentido, é exemplar a história de Joana (caso 4) que, utilizando cheques pré-datados emprestados por uma ex-patroa, montou uma autêntica cozinha industrial em uma favela da Ilha do Governador. Foi a interseção entre o formal e o informal que permitiu a organização do negócio que, atualmente, fornece 120 refeições diárias para operários que constroem uma biblioteca pública. A firma responsável pela construção - que a contratou -

<sup>4</sup> Em anexo, apresentamos a listas de bibliotecas e instituições pesquisadas, bem como a relação dos principais títulos encontrados.

<sup>5</sup> O IBGE, por exemplo, no item referente à "definição de setor informal e delimitação do universo de pesquisa", define como uma das características demarcatórias do setor:

"as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho enquanto fatores de produção". (IBGE, 96: XIII. Grifos nossos). Já Paulo Renato Souza, em outro texto que pode exemplificar a mesma afirmação, caracterizou os setores formal e informal distinguindo formas de produção capitalistas das não capitalistas. O setor formal seria aquele onde "prevalecem as relações capitalistas, no sentido de que se distingue a propriedade do capital e do trabalho, e que a produção está dirigida principalmente para o mercado. No informal, em que pese cumprir-se esta última condição, não predomina a divisão entre proprietários do capital e do trabalho e o salário não constitui a forma usual de remuneração do trabalho." E apresenta uma tipologia, propondo dois agrupamentos no informal: "formas de organização sem assalariamento permanente e quase-empresas capitalistas". (In: Sabóia, 1988. grifos nossos)

recebe notas de supermercado para *formalizar* a “comprovação de despesas”. As notas, fornecidas por um supermercado próximo à sua casa, correspondem ao material que Joana adquire para o preparo das refeições. Nesta cadeia de formalidade/informalidade estão envolvidos de forma diferenciada, pelo menos, o poder público que encomendou a obra, a empreiteira responsável pela mesma, a cozinheira que fornece quentinhas e o supermercado que vende os produtos.

Nas áreas de mais alta renda, diferente do que ocorre nas favelas, a maior parte da vida das pessoas transcorre na formalidade. Neste espaço, as relações com o *informal* surgem como uma possibilidade a ser acionada em momentos determinados. Daí a dificuldade em encontrar empreendimentos absolutamente *informais* entre pessoas de classe média: elas, muitas vezes, dispõem de registros de seus negócios que, no entanto, não são respeitados em todas as suas dimensões. A pesquisa quantitativa reforça a suposição de que as atividades *informais* realizadas por pessoas de classe média são complementares em termos da composição de sua renda, ou desenvolvidas simultaneamente à atividades profissionais formais. Esta situação quase não se verifica nas áreas de favela, onde o empreendimento *informal* quase sempre é a única fonte de rendimento dos empreendedores. Assim, embora apenas 18% dos sócios proprietários entrevistados tenham outro trabalho além do considerado na pesquisa, eles são, em sua quase totalidade, pertencentes ao extrato de renda alta/média.

Estes elementos nos levam a supor que, mais do que um *setor informal*, operando com regras próprias em um espaço social distinto, o que temos são práticas informais permeando desigualmente o conjunto da sociedade. Mais do que situações polares: formal - informal, forma-se um *continuum*, que diferencia o grau de envolvimento dos grupos sociais com as práticas *informais*. É a existência deste *continuum* que permite que negócios definidos como *formais*, utilizem regularmente expedientes *informais*, sem colocar sua *legalidade* em questão. Apenas como exemplo desta situação, pode-se citar o caso de D. Luiza. Atualmente empregada em uma empresa *informal* de produção de pamonhas em favela da Zona Sul, ela relembra o tempo em que tinha emprego em um restaurante. Seu salário era superior ao registrado na Carteira de Trabalho - emprego formal, sim. Mas com salário composto de uma parte formal, registrada em carteira, e outra informalmente acordada (Caso2).

É evidente, portanto, que não podemos pensar na existência de um *setor* que viva na *informalidade* em contraposição a outro, absolutamente formal. A graduação de formalidade e informalidade está referida a possibilidades não aleatórias de acesso da população aos bens de cidadania. Ainda que tenha altíssimos rendimentos e siga normas rigorosas de qualidade e higiene, a formalização de um negócio na favela depende da regularização do solo urbano, do acesso legal a água, luz e esgoto, etc. Isto significa que, nestas condições, o processo de formalização impõe exigências que extrapolam os limites do negócio. Estas dificuldades podem ser exemplificadas pelo questionamento feito por Joana, dona de uma cozinha industrial localizada em favela da Zona Norte, ao indagar “que bombeiro me daria autorização para trabalhar aqui?”, sendo o “aqui” a casa de dois cômodos erguida sobre palafitas onde ela mora e trabalha (Caso3). Para os empreendedores de classe média, mesmo quando é feita a opção pela *informalidade*, o acesso à formalização parece mais fácil.

Além disto, os moradores de favelas têm, também, maior desconhecimento das regras de exercício da formalidade. No entanto, mais que o simples desconhecimento, há a descrença na possibilidade de acesso direto à formalidade.

Neste sentido é significativa a percepção que Ferreira, sócio em uma pamonharia em favela da Zona Sul, tem do caminho a ser seguido para a formalização de seu negócio (Caso 2). Ele, claramente, não se restringe ao mero desconhecimento dos procedimentos a serem seguidos, mas revela sua distância (ou exclusão) em relação ao conjunto de regras formais que ordena a vida social. A possibilidade de vender pamonhas na orla, saindo dos limites da favela, implicaria na obtenção de uma licença municipal para a qual, no seu entendimento, é preciso ter “pistolão”. Desse modo, ele declara que chegou a pensar em procurar um deputado que, segundo sabe, interviria em situações como essa.

É claro que, além das dificuldades, coloca-se para o empreendedor *informal* a questão do saber por quê e para que formalizar seu negócio. Antes de abordá-la, discutiremos três pré-

noções que permeiam o senso-comum e aparecem de forma recorrente como características específicas e definidoras do *informal* na produção acadêmica sobre o tema. São elas:

1. A idéia de descontinuidade/sazonalidade das iniciativas
2. A idéia da ida para a informalidade como resultado da impossibilidade de permanecer no mercado formal.
3. A idéia de que os que estão na economia *informal* estão fora do mundo do trabalho ou são facilmente confundíveis com os que desenvolvem práticas ilícitas ou, ainda, que as fronteiras entre ambos são tênues. Vejamos.

#### 1. A idéia de descontinuidade/sazonalidade das iniciativas

Em 1996, o IBGE publicou pesquisa relativa ao "Setor Informal Urbano - Mun. do Rio de Janeiro", na qual indicava que a maior parte dos empreendimentos pesquisados tinha um tempo de funcionamento superior a cinco anos<sup>6</sup>. Embora o universo estudado pelo IBGE não corresponda exatamente ao que nos referimos aqui<sup>7</sup>, este dado é importante, e coincide com os resultados que encontramos: das 101 empresas pesquisadas, apenas 15% tinham menos de um ano de atividade, enquanto 53% tinham mais de dois a cinco e 32% tinham mais de cinco anos.

A identificação da duração relativamente prolongada dos empreendimentos não interferiu na caracterização apresentada pelo IBGE. Assim, segundo este estudo:

"as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho enquanto fatores de produção". (IBGE,96:XIII. Grifos nossos).

Os dados da nossa pesquisa nos levam a supor que a noção recorrente do *informal* como pouco organizado, quase como fruto de uma "improvisação, articula-se, ainda que não explicitamente, à idéia de que tais empreendimentos são descontínuos, sazonais, ocasionais. Sugerimos que esta percepção (*informal* = pouco organizado + sazonal) pode ser resultado da transferência para este segmento - ainda que de forma não explícita - de características do que, anteriormente, foi definido como "exército industrial de reserva".

Em estudo sobre os "biscateiros", realizado em um subúrbio carioca, no final dos anos 70, por exemplo, Ana Clara Ribeiro apresenta como principais características destes trabalhadores: "ausência de vínculo empregatício; instabilidade; múltiplas atividades; falta de profissão; ausência de ganho fixo".

A definição conceitual como "reserva", em termos da mão-de-obra empregada em empresas formais<sup>8</sup>, encontrava correspondência com a imagem que os "biscateiros" tinham de sua situação: "biscateiro é quem trabalha sem carteira assinada", "é pessoa que, desempregada, tem que pegar qualquer coisa para fazer" (RIBEIRO, 77:25). A marca essencial da condição de "biscateiro" seria, portanto, a transitoriedade. Trata-se de período (real ou idealmente) intermediário entre um e outro emprego formal, durante o qual seriam desenvolvidas atividades intermitentes e descontínuas. Não seria, portanto, uma situação caracterizada pela opção ou escolha, mas sim pela impossibilidade temporária (ou definitiva) de encontrar colocação no mercado formal de trabalho.

A longa duração das empresas pesquisadas - bem como seu funcionamento contínuo ao longo do ano - contrasta com a noção de descontinuidade, e nos leva a problematizar a

<sup>6</sup> Segundo o IBGE, o total de 444.420 empresas estudadas distribui-se na tabela de "empresas do setor informal, por tempo de funcionamento. (...) da seguinte forma:

menos de 1 ano	de 1 a 3 anos	de 3 a 5 anos	de 5 a 10 anos	10 ou mais	s/ declaração
47.577	104.866	56.468	100.440	133.781	1.288

IBGE,96:6

<sup>7</sup> Vide nota no. 1, onde apresenta-se a definição do universo pesquisado pelo IBGE.

<sup>8</sup> Du, para usar os termos da autora: "Fica clara, portanto, a adequação entre biscate (categoria verbal) e superpopulação relativa estagnada (categoria teórica). Por outro lado, a necessidade de ser analisado o biscate enquanto trabalho (exército ativo de trabalho) permite a introdução da categoria trabalho intermitente, que incorpore, inclusive, os mecanismos legais que servem de parâmetro à sua ocorrência. Note-se, por fim, que "exército ativo" e "de reserva" caracterizam, concomitantemente, esta forma de superpopulação relativa. Este ponto é essencialmente importante para a análise que pretende a não introdução da categoria trabalhador marginal."(RIBEIRO, XX:42)

percepção de que os empreendimentos informais são marcadamente intermitentes e temporários e, conseqüentemente, desorganizados. Nosso estudo indica que poucas empresas que atualmente vivem na *informalidade* podem ser confundidas com as atividades que, até recentemente, absorviam a maior parte do contingente de trabalhadores excluídos das formas hegemônicas de produção.

2. A idéia da ida para a informalidade como resultado da impossibilidade de permanecer no mercado formal.

O momento de constituição da empresa *informal* e o conjunto de fatores que interferem no lugar e sentido que a atividade ocupa na vida do empreendedor, comportam uma imensa possibilidade de variações. Porém, os casos analisados apresentam características comuns que permitem delinear de forma nova, noções recorrentes sobre o *setor informal*.

Há que se explicitar, logo de início, a distinção nitida entre o empregado em empreendimento informal e o empreendedor - o responsável pela organização e condução do negócio. Tratemos, então, de um por vez.

Uma imagem freqüentemente associada ao empreendimento *informal* de baixa renda - e aqui a distinção de classe é relevante - é o de sua constituição como última alternativa encontrada por pessoas que não conseguiram colocação no mercado formal de trabalho.

Certamente, o crescimento do número de empresas *informais* está ligado ao processo mais amplo de reestruturação da ordem econômica nacional e internacional, e à redução dos postos de trabalho em empresas formais. Todavia, na perspectiva do empreendedor<sup>9</sup>, a falta de possibilidade de ocupar emprego formal não aparece como fator determinante para a constituição do negócio. Vejamos as seguintes tabelas:

29. Qual era a sua situação antes de ter esta empresa?	
1. funcionário público	9,00%
2. funcionário em empresa privada	36,00%
3. autônomo	19,00%
4. desempregado	13,00%
5. empregador em outra empresa	6,00%
6. empregado doméstico	8,00%
7. estudante	1,00%
8. dona de casa	1,00%
9. aposentado	5,00%
10. trabalhava em negócio da família	2,00%

33. Porque resolveu abrir esta empresa?	
1. tinha tempo disponível	22,68%
2. tinha capital disponível	6,19%
3. recebeu FGTS/indenização	12,37%
4. tinha experiência anterior	25,77%
5. estava insatisfeito no emprego	27,84%
6. estava desempregado	28,87%
7. identificou oportunidade de negócio	43,30%
8. outra razão	21,65%

A decisão de criar uma empresa *informal* surge como fortemente vinculada à possibilidade de passagem de situação de empregado (formal ou informal) para a de empreendedor (informal). Mais do que a simples falta de opção, esta decisão implica em um complexo cálculo de vantagens e desvantagens, possibilidades materiais concretas, oportunidades de negócio, etc.

<sup>9</sup> Note-se que, também aqui, há uma distinção clara em relação a situação dos "biscateiros" estudados por Ribeiro, na medida em que estes apresentam explicitamente como justificativa para sua situação o "desemprego." (XXX)

Em um dos casos estudados temos uma boa descrição do momento em que foi feita a opção de abandonar a situação de empregado, passando à de empreendedor. Ela é exemplar, na medida em que contém elementos comuns a um conjunto mais amplo de situações. Vejamos.

“Dez anos atrás Joana trabalhava em um *trailer* que vendia lanches. Quando o patrão inaugurou um restaurante, foi convidada a ficar no controle da copa e dos garçons. Era funcionária de confiança. (...) O mesmo patrão, posteriormente abriu uma lanchonete, responsabilizando Joana pela cozinha e pelas compras. Era ela quem abria o estabelecimento às 8:00h e o fechava, tarde da noite. (...). Ao final de oito meses, resolveu sair. *“Um dia me dei conta que estava me matando de trabalhar e nem sequer chegava a ganhar um salário [decente]. Liguei pro patrão e disse: Eu vou embora. (...) Acabei com essa agonia (...). Tenho fé que nunca mais vou trabalhar para os outros.”* (Caso 3)

Mais que a impossibilidade de permanecer em um emprego fixo, o trecho acima evidencia a decisão de romper com a situação percebida como de exploração, própria da posição de empregado, reorientando a utilização de sua força de trabalho.

A análise dos casos estudados sugere que três ordens distintas de questões estão na base da crescente opção por abrir um novo negócio:

a. A alteração na situação de segurança e estabilidade anteriormente vinculada ao emprego formal.

A idéia de que o ingresso no mercado formal de trabalho - em empresas privadas ou públicas - abre uma perspectiva de estabilidade e ascensão profissional, com salário fixo e definido tem sido sistematicamente modificada. Ao mesmo tempo, os benefícios decorrentes da “carteira assinada” também têm sido colocados em questão. Ao comentar a opção por abrir mão do emprego em um restaurante para montar negócio na favela, o sr. João Alves fez um comentário que expressa percepção recorrente:

*“Você se mata de trabalhar para o português [proprietário do estabelecimento], olha a folha de pagamento e não recebe nada”. Seu sócio, sr. Ferreira, completa: “Hoje a carteira não vale nada, o INPS não serve para nada. Se você tem um bom salário, você pode pagar o plano de saúde.”* (Caso 2)

b. A disseminação na sociedade de uma lógica que valoriza o trabalho por conta própria e as vantagens - materiais e simbólicas - daí advindas: controle sobre o tempo e acesso integral aos frutos do trabalho. Percebe-se, conseqüentemente, o crescimento e fortalecimento do chamado *espírito empreendedor* - que, ao se espalhar pelo conjunto da sociedade, forma uma base simbólica essencial para a decisão de organizar uma nova empresa. Assim é que, de acordo com os dados quantitativos, mesmo nas áreas de favela a “insatisfação no emprego”, a “identificação de uma oportunidade de negócio” e a “experiência anterior” foram apontados pelos entrevistados como os principais fatores que levaram à abertura da empresa.

c. A existência de possibilidades concretas - objetivas e subjetivas - de organização do negócio próprio.

Há elementos essenciais ao sucesso de qualquer novo empreendimento - seja ele formal ou informal: a existência (ou possibilidade de criação) de mercado para o produto, as condições materiais básicas para o início da atividade, a qualificação do empreendedor e a rede de relações (formais e informais) que garantem o acesso aos meios necessários para a organização do negócio. No caso da população de baixa renda, de modo geral, tanto a qualificação quanto a rede de relações são formados ainda na situação de empregado - “Quando comecei a trabalhar pra mim, eu já estava *tarimbada*”, afirma Joana. (Caso 3).

Este conjunto de fatores, que se articula de formas variadas nas situações sociais concretas, cria o campo de possibilidades dentro do qual cada pessoa - como sujeito de sua ação - opera um cálculo que pode levar à opção pela organização do seu próprio negócio. Existe, portanto, uma trajetória pessoal, dentro da qual se abre a possibilidade objetiva de sair da situação de empregado, passando à de empreendedor.

Antes de passarmos ao exame mais cuidadoso das condições e possibilidades que estão na base da constituição da maior parte dos negócios informais, é necessário fazer referência à situação do empregado nos empreendimentos *informais*.

As condições de trabalho no mercado *informal* têm chamado atenção de economistas e sociólogos, de sindicalistas e ativistas sociais. Alerta-se para a crescente perda dos direitos trabalhistas desta parcela da população que, em geral, apresenta baixa qualificação profissional e possibilidades restritas de formação profissional. Pode-se afirmar que tal segmento integra o grupo social mais duramente atingido pela exclusão social.

Apesar da relevância do tema e da urgência na formulação de propostas capazes de superar as dificuldades daí advindas, neste trabalho não foi possível estudar mais profundamente esta questão. Apenas como indicativo para novos estudos, vale registrar algumas breves observações.

a. a jornada de trabalho - tanto dos empreendedores quanto dos empregados - é extremamente elevada. Os dados da pesquisa quantitativa indicam que os estabelecimentos funcionam em média 10,5 horas por dia, 6 a 7 dias por semana, durante todo o ano.

b. composição da força de trabalho - em quase todos os empreendimentos *informais* observa-se recurso intensivo à mão-de-obra familiar. A composição mista da força de trabalho, embora em alguns casos possa abrir frentes de conflitos internos, é um fator indispensável para a constituição da maior parte dos empreendimentos. Isto não significa que os empreendimentos sejam realizados apenas com esta mão-de-obra, nem que o controle dos empregados não siga regras rígidas.

c. a dificuldade de inserção desta parcela da população no mercado formal de trabalho, faz com que o emprego *informal* seja visto como uma "oportunidade" aberta pelo empreendedor.

*"Nós damos oportunidade de emprego para pessoas que de outra forma teriam muita dificuldade lá embaixo [fora da favela]. Alguns até tentam, mas é muito difícil."* (Messias, administrador da Lanchonete Sol a Sol, favela na Zona Sul. Caso 1)

A falta de cumprimento dos direitos trabalhistas e dos benefícios sociais muitas vezes é "compensada" por vantagens como a proximidade do local de trabalho, a flexibilidade de horários ou a aquisição de experiência profissional.

Outros benefícios indiretos, como o direito à alimentação, o aumento de salário etc. podem ser percebidos, por sua vez, como favores do patrão.

*"Se o cara for trabalhar em outro lugar, ele tem que pegar 2 horas de condução e não tem a menor facilidade. Se comer uma coxinha de galinha, ele vai ser descontado pelo patrão. Tudo ali na ponta do lápis!"* ((Messias, administrador da Lanchonete Sol a Sol, favela da Zona Sul. Caso 1)

No limite, em algumas situações específicas, as vantagens advindas da proximidade do local de trabalho e da possibilidade de estabelecer relações pessoais com o patrão, pode levar à opção pelo emprego informal.

"Na nossa primeira entrevista com d. Luíza, na pamonharia, ela estabeleceu várias comparações entre as condições de trabalho ali e as que costumava ter nos restaurantes em que trabalhava. Embora o seu salário não fosse superior ao que ganhava no restaurante, na pamonharia ela via como vantagens o fato de não ter horário fixo, já que trabalhava por tarefa e de estar perto tanto da sua casa, quanto da biosca, podendo ficar nela quando o marido ou os filhos precisassem se ausentar. Um outro fator importante, porém, é a maior possibilidade de negociação e acordo que transparece quando d. Luíza fala que "aqui, a gente se entende", enquanto nos restaurantes "tem muito desconto e você fica sujeita"; "se faltar uma letrinha do seu nome no FGTS, você tem que correr muito atrás". Assim, enquanto "trabalho em restaurante é igual a máquina", na pamonharia "somos muito unidos", "é tudo família". Nos outros

empregos, a conquista da liberdade e da confiança, temas valorizados por ela, só se faziam após muito tempo de trabalho, enquanto ali eles eram produto de uma longa história de contato e de relações solidamente firmadas.” (Caso 2)

Embora preliminares, estas observações apontam para a necessidade de realização de estudos mais aprofundados sobre os empregados em empreendimentos *informais* que permitam identificar a especificidade de suas condições de vida e trabalho.

Antes de passarmos para a próxima seção, existe ainda uma pré-noção que precisa ser revista à luz dos resultados da pesquisa de campo.

3. A idéia de que os que estão na economia informal estão fora do mundo do trabalho ou são facilmente confundíveis com os que desenvolvem práticas ilícitas ou, ainda, que as fronteiras entre ambos são tênues.

Na bibliografia sobre o *setor informal* são freqüentes as referências à dificuldade de distinção clara entre as atividades *informais* e as consideradas ilegais. Alguns autores, inclusive, englobam ambas em uma mesma definição:

“A [economia subterrânea] é a soma daquelas transações legais e ilegais envolvendo dinheiro, cheques, ou a permuta de mercadorias ou trabalho que não são declaradas às autoridades competentes ou não são detectadas pelas estatísticas convencionais.” (TUKER, citado por Lima, 1986:201)

A pesquisa de campo demonstra que a inclusão de atividades *informais* e ilegais sob uma mesma denominação não encontra correspondência com a forma como elas são vistas e vividas no cotidiano pelo conjunto da sociedade.

Em primeiro lugar, o local onde o empreendimento *informal* é realizado e a classe social a que pertence o empreendedor determinam a maior ou menor possibilidade de “confusão” entre *informal* e ilegal. Assim, um professor de classe média que, depois da aposentadoria, organiza uma agência de turismo voltada para público de classe média e média alta não é, em nenhum momento, socialmente percebido como um “fora da lei”. Ao contrário, a não formalização, neste caso, pode servir como mecanismo de reforço de sua identidade de classe, uma vez que aproxima esta atividade daquelas socialmente definidas como de lazer, ou seja, realizadas sem fim de lucro.

“A organização de viagens surgiu, segundo conta Prof. Raposo, como uma atividade paralela que permitia que fizesse aquilo que mais gostava, ou seja, viajar. Assim, começou, ainda como professor, há mais de 30 anos atrás, a organizar pequenos grupos de alunos para realizar viagens nas férias escolares. O que os pais pagavam por seu trabalho nas viagens, permitia que custeasse seus próprios gastos. Segundo o professor, esse era seu objetivo, não visando maiores lucros.

A partir da sua aposentadoria total, há cerca de 8 anos, Prof. Raposo começou a organizar também passeios locais, internacionais e atividades culturais. (...) O lucro, como objetivo de qualquer atividade de trabalho, é sempre diluído nesses casos, primeiro, pela justificativa de manter relações sociais muito próximas a de seus clientes. E, em segundo lugar, pelo aspecto lúdico que atribui ao trabalho. Uma das argumentações do prof. Raposo, de que faz o trabalho “*mais para manter a cabeça ocupada*”, é corroborada por D. Cecília, ao afirmar que acha que ele “*faz mais por coração que por necessidade de dinheiro*”. (Caso 4),

Evidentemente, a distinção de classe, nítida nas representações presentes neste caso, está ausente dos empreendimentos realizados na favela. Ao contrário, neste espaço a proximidade física entre legal e ilegal é muito maior, aumentando proporcionalmente a possibilidade de confusão entre estas duas esferas da vida social. Como afirma Alba Zaluar,

“A associação entre criminalidade e pobreza é evidente quando penetramos nas ruas internas de qualquer dos conjuntos habitacionais [e podemos acrescentar das favelas] “reservadas” à população pobre desta cidade. (...) Nestas ruas as marcas do que denominamos criminalidade aparecem lado a

lado com claros sinais de miséria social e moral. (...). Nelas cruzam-se sempre trabalhadores a caminho do trabalho, bêbados, mulheres loucas andando sem destino, donas de casa quase sempre ocupadas com seus eternos afazeres e um número cada vez maior de desocupados, desempregados, enquanto nas esquinas estratégicas permanecem atentos e vigilantes os *olheiros*, os *aviões* ou o *vapor*." (Zaluar, 94:15)

Entretanto, justamente pela grande proximidade física, nas áreas de favela a distância social entre os envolvidos com o *mundo do crime* e os que estão fora dele precisa ser demarcada mais nitidamente.

Neste contexto, o trabalho aparece como o principal elemento de demarcação entre estes dois mundo.

Do ponto de vista oficial, a Carteira de Trabalho ou o Alvará de Funcionamento são instrumentos de distinção entre as esferas legal e ilegal. Nas áreas de favela, outros códigos entram em operação. A realização de atividades lícitas, ainda que *informais*, evidencia a opção pelo trabalho, em contraposição ao *crime*. O trabalho define todo um *ethos*, uma forma de comportamento, o pertencimento a determinado grupo social em oposição ao outro. O *ethos* do trabalho precisa ser construído e reconstruído a cada momento, bem como transmitido de uma geração à outra. O trecho abaixo ilustra esta afirmação.

"Segundo d. Luíza - cozinheira da pamonharia e dona de uma birosca na favela - a ética e a disciplina do trabalho, com seus valores correlatos (confiança do patrão, honestidade, etc), deve ser transmitida aos filhos. Desse modo, ela diz que "*criou os filhos para trabalhar, estudar. Não deixava eles subirem e se meterem com gente que não prestava*". O trabalho na birosca assume, assim, um triplo caráter: de sobrevivência, de controle sobre os filhos e de ensinamento de um hábito de trabalho."( Caso 2)

A possibilidade de realizar um negócio *informal* ou mesmo de ser empregado neste, está vinculada à escolha pelo mundo do trabalho. A distinção entre legal e ilegal, operada por meio da opção pelo trabalho, tem amplo reconhecimento social e define a separação nítida de espaços sociais em um espaço físico que, sob determinado ponto de vista é caótico. A descrição abaixo, que aparece de forma recorrente nos casos estudados, indica com clareza a distinção a que nos referimos:

"Sobre a relação com o poder policial e com integrantes do tráfico, Messias [administrador da Lanchonete Sol a Sol] assinala que [esta favela] se caracteriza por uma atmosfera de liberdade, na qual "*cada um faz o que quer, ninguém se mete com a vida de ninguém. Se você quer trabalhar com o tráfico, ninguém vai te dizer nada; tudo bem. Mas quem quiser ser honesto e trabalhar, também não vai ser incomodado. Cada um aqui tem sua filosofia de vida. Mas tem uma coisa, o pessoal tem muito respeito por quem trabalha.*"( Caso 1)

É o trabalho, mais do que qualquer outro elemento, que dá o sentido de pertencimento a determinado grupo e, em contraposição, de afastamento do outro. Em um mundo partido entre o tráfico, o ilícito e ilegal por excelência, e o trabalho, este torna-se marca simbólica fundamental de inclusão na ordem legal e legítima da sociedade.

Portanto, fica evidente que a aproximação entre *informal* e ilegal, salientada nas análises acadêmicas, não encontra correspondência no cotidiano social, na forma como as pessoas vivem e pensam suas atividades. Ao contrário, *informal* e formal estão muito mais próximos do que normalmente se imagina e guardam uma distância social profunda, demarcatória, em relação ao ilegal.

Estes dados deixam clara a existência de significativo campo de possibilidades para o desenvolvimento de políticas públicas de apoio e estímulo à formalização. Evidentemente, tais políticas devem, também, atentar para as condições que, na situação jurídica e legislativa em vigor, torna-se possível a constituição das empresas *informais* e delineiam seu perfil de

funcionamento. A discussão das condições de viabilidade dos empreendimentos *informais* ocupa a próxima seção de nosso trabalho.

### **3. As condições de viabilidade dos empreendimentos informais**

Revistas algumas das pré-noções mais difundidas, temos agora um quadro no qual as empresas *informais* não podem mais ser confundidas com iniciativas sazonais, intermitentes e próximas da ilegalidade. Além disto, nossa pesquisa indica a semelhança de perfil entre os empreendimentos/empreendedores *informais* e as pequenas e micro empresas/empresários estudadas pelo SEBRAE em trabalhos anteriores. Em termos das empresas, a semelhança inclui elementos relativos ao número médio de empregados; ao rendimento; e ao tempo de funcionamento. Simultaneamente, identificamos que, em termos de escolaridade e hábitos de mídia, também há plena compatibilidade entre os empreendedores *informais* e os pequeno e micro empresários.

Entre as semelhanças destaca-se: anteriormente à abertura do negócio, os empreendedores formais e *informais* eram, preponderantemente, funcionários de empresas privadas, autônomos ou funcionários públicos; as maiores dificuldades de acesso ao crédito, para ambos os grupos, são juros elevados e a exigência de garantias reais; e, como empecilhos encontrados na condução das atividades da empresa sobressaem, em ambos os casos, a falta de capital de giro, a concorrência muito forte, maus pagadores e a falta de clientes.

Devemos tentar compreender quais são as condições com que contam os empreendedores *informais* para organizar e viabilizar seus negócios; a que expedientes precisam recorrer; em que mercados operam e atuam; a que nível de exigência estão submetidos.

#### **1. Rede de sustentação**

Todo e qualquer empreendimento - seja ele formal ou *informal* - cria em torno de si uma rede de relações que envolve patrões e empregados; fornecedores e clientes; concorrentes, prestadores de serviços, etc. A possibilidade de expansão e/ou consolidação da iniciativa econômica está permeada por elementos desta rede, na qual a própria empresa está imersa. Assim sendo, o funcionamento regular do conjunto de relações que envolvem a atividade econômica é vital para seu êxito.

No caso de empreendimentos formais, existem regras jurídicas - legais - destinadas a zelar pelos direitos e exigir o cumprimento dos deveres dos envolvidos no processo de criação e distribuição de riquezas. Independente da qualidade e da eficiência com que estes mecanismos operam no cotidiano, o fato é que vigora um sistema legal, racional e de conhecimento público, organizado para proteger e garantir o bom desempenho da economia formal.

No caso das empresas não formalizadas, o recurso a estes mecanismos está, por definição, limitado. Assim sendo, a rede de relações que garante seu funcionamento tem por base outros elementos. São eles: a confiança, o prestígio, a honra e a reputação das pessoas envolvidas nas transações comerciais realizadas. É evidente que estes elementos também estão presentes nos negócios formais. A diferença é que aqui eles constituem a principal base de sustentação dos acordos e transações efetuadas.

Exatamente por isto, as relações de parentesco têm um papel tão destacado nos empreendimentos *informais*. Segundo dados dos questionários, 25% dos empregados em estabelecimentos *informais* são familiares dos sócios-proprietários. Este número, quando levamos em conta a composição total da força de trabalho empregada, apresentada na tabela abaixo, ganha ainda maior relevância, principalmente porque parte significativa da mão-de-obra familiar não é oficialmente remunerada pelo empreendimento.

15. Quantas pessoas estão trabalhando atualmente no seu negócio?	
1. sócios (inclusive o entrevistado)	35,86%
2. familiares remunerados	9,91%
3. familiares não remunerados	15,16%
4. outros não remunerados	1,17%
5. empregados	30,32%
6. autônomos	7,55%
7. TOTAL	100,00%

Além de serem relevantes enquanto empregados, na maior parte dos casos que estudamos, os cargos chave dos negócios estão entregues a parentes do empreendedor. Estes cargos são ocupados por parentes, por eles serem considerados os depositários, por excelência, da confiança do empreendedor. Como afirma d. Luíza, dona de *birasca* em favela da Zona Sul:

*“Minha mãe [que mora na Paraiba] ajuda muita gente. Ela pega, cria, tira os documentos e manda para cá. A gente paga passagem, acomoda eles aqui”. O Rio é visto, nesse sentido, como o local em que há oportunidades - ao menos em comparação com as cidades de origem -, mas o acesso a essas oportunidades é feito essencialmente através da parentela. Assim, segundo d. Luíza, “tem muita gente da Paraiba na [aqui na favela], mas só quem se ajuda é parente mesmo”. (Caso 2)*

Partindo desta concepção, assiste-se a uma ampliação metafórica das relações de parentesco, de modo a envolver em laços de confiança a maior parte dos que lidam diretamente com o negócio. Alguns trechos do caso da Pamonharia, localizada em uma favela da Zona Sul, ilustram tal situação:

*“No caso de Gilmar [jovem cozinheiro responsável pela preparação das pamonhas], embora sua inserção na pamonharia não seja de caráter familiar, ela carrega uma série de analogias com laços familiares. As brincadeiras a respeito de quem seria “pai” ou “filho” de quem, incluem eventualmente a esposa de Ferreira [proprietário], com quem Gilmar e Lula [outros empregados] implicam, dizendo que conseguiram uma mãe para arrumar as coisas que eles deixam bagunçadas. Por outro lado, o dinheiro que Gilmar consegue poupar é entregue à cozinheira, d. Luíza, para que seja guardado. Nesse sentido, é significativo que ele tenha vindo para o Rio de Janeiro a partir de uma rede de contatos profundamente marcada pelo lugar de origem de todos: a Paraiba.” (Caso 2)*

Além das relações de parentesco, as de vizinhança (que também pode incluir a vizinhança longínqua das cidades de origem dos migrantes) e de amizade - todas baseadas na confiança - completam esta sólida base de sustentação do negócio *informal*.

No caso de Joana, por exemplo, as relações de amizade foram determinantes para viabilizar o empreendimento. Ao buscar recursos para comprar os primeiros equipamentos, ela contou com a ajuda da ex-patroa. Aqui, a aproximação pessoal e o vínculo de confiança foram estabelecidos pelo fato de ambas compartilharem valores comuns, baseados no *ethos* do trabalho.

*“Eu nunca tive medo de trabalho. Nem preguiça. Tá vendo aquela panela? Eu encho ela de verdura picada em uma hora. Sou uma máquina. (...) A minha ex-patroa me deu muita força. Ela me adora até hoje. Acho que ela viu que eu tinha boa vontade. Ela também começou de baixo, igual a mim. Começou vendendo massa de pizza. Muita gente ajudou ela.” (Caso 3)*

A relação de confiança, mantida por uma série de diferentes mecanismos (que incluem o partilhar valores simbólicos e culturais semelhantes), deve ser estendida também para a clientela. Embora outros elementos entrem na formação e consolidação do mercado a quem os

empreendedores informais oferecem seus produtos e/ou serviços, o prestígio do empreendedor e sua capacidade de honrar compromissos é fundamental. É importante observar que estes valores - ainda que com especificidades de classe - operam em diferentes áreas da cidade e nos mais variados ramos de negócios.

Prestígio e confiança são explicitamente importantes, por exemplo, no caso da agência de viagens do Prof. Raposo. A maior parte de sua clientela é composta por mulheres de terceira idade, alunas de um Curso de Atualização da Mulher, de cuja coordenadora é amigo pessoal.

"O Prof. Raposo vai ao curso toda semana, e fala sobre diferentes locais e passeios, conta histórias dos locais etc. É muito bem visto, segundo D. Cecília [coordenadora do Curso], não só pelas senhoras que freqüentam o curso, mas por seus maridos: "os maridos confiam nele". Alguns grupos, para passeios ou viagens, são organizados a partir desses encontros semanais.(...) Embora a concorrência [na promoção de passeios] tenha sido crescente, D. Cecília afirma que só permite que o prof. Raposo utilize o espaço das palestras, uma vez que todos já o conhecem e sabem ser uma pessoa honesta e "de confiança". (...) O Professor tem a política de manter certas excursões ou programas mesmo que com uma margem pequena de lucro, no caso de muitas pessoas desistirem. Nesses casos, afirma ele, "eu vou só em honra da firma". Ou, ainda, "já tive que pagar, mas honrei minha palavra", mantendo, com isso, clientes regulares. Segundo ele, "todo mundo que viaja aqui, vem para viajar comigo. É uma família viajando". (Caso 4)

Também nas áreas de favela, o prestígio e a boa reputação dos empreendedores funcionam como mecanismo de expansão da clientela:

"Segundo Messias [administrador da Lanchonete Sol a Sol e irmão do proprietário], Caio [proprietário da Lanchonete] é muito pouco apegado ao dinheiro e procura ajudar os mais carentes, sem fazer alarido. "O que a mão direita faz a esquerda não precisa saber", sentencia com convicção. Mesmo assim, a tomar pela recorrência contínua dos informantes ao tema, pode-se inferir que tal "filantropia anônima" não permanece assim tão oculta. Uma política de boa vizinhança é, portanto, posta em execução, gerando frutos indiretos: "Muitas mães, sabendo que o Caio ajuda a creche onde os filhos delas estão, em vez de fazer um lanche em qualquer outro lugar, preferem vir aqui. Elas sabem que isso vai dar um retorno indireto para elas próprias e para os filhos delas. O Caio não faz isso pensando em ganhar, mas acaba acontecendo." (Caso 1)

Tendo o parentesco como paradigma, é tecida toda uma rede de relações baseadas na confiança e na reciprocidade, que formam uma das bases essenciais para a consolidação dos empreendimentos *informais*. Esta rede opera tanto no momento inicial (como uma ajuda para a organização do negócio), quanto no processo de consolidação e expansão do mesmo.

Os exemplos apresentados são representativos de um conjunto maior de casos, e indicam a necessidade de elementos vinculados a relações de parentesco e confiança serem levados em consideração nos programas de apoio técnico e gestão administrativas que venham a ser desenvolvidos para este público. Da mesma forma, eles precisam ser considerados na formulação de políticas de estímulo à formalização.

## 2. Os limites da rede:

Os mesmos fatores que viabilizam o empreendimento podem determinar, em alguns casos, o seu fracasso. Saber dosar e definir os espaços específicos a serem preenchido pelas relações de confiança e não permitir que estas afetem todo o negócio torna-se uma tarefa nem sempre simples, mas essencial para a consolidação do empreendimento. Evidentemente, esta capacidade passa pela possibilidade de o empreendedor desenvolver, ainda que de forma assistemática, um cálculo econômico racional.

Ao analisarmos um empreendimento extremamente bem sucedido em favela da Zona Sul - a Lanchonete Sol a Sol, que emprega 33 pessoas e tem uma renda mensal declarada de R\$ 45.000,00, percebemos a presença clara de uma lógica econômica racional na gestão do negócio. Comparar aspectos deste caso com o da Pamonharia, na mesma favela, que depois de um início promissor foi desmontada em poucos meses, pode ajudar a identificar fatores que contribuem para o sucesso ou insucesso dos empreendimentos *informais*.

A Lanchonete Sol a Sol é uma empresa com gestão familiar. O irmão, o filho e o genro do proprietário ocupam os postos chave do empreendimento. No entanto, a propriedade é clara: o negócio pertence a Caio. Existem regras de funcionamento explícitas, claramente definidas. Elas incluem desde procedimentos para o preparo das refeições, até a rotina de atendimento da clientela. As duas características essenciais destas normas são a universalidade e a impessoalidade. São normas válidas para todos. O cumprimento rigoroso das determinações marca o caráter empresarial da gestão ali vigente. Vejamos alguns exemplos:

*"Se o negócio prosperou, isto se deve, segundo Caio e Messias [irmão do proprietário e administrador da Lanchonete], ao fato deles terem sabido trabalhar com a clientela local. A opinião de ambos coincide na ênfase dada à necessidade de "seguir as regras do jogo". Diz Messias: "aqui, a gente respeita o ser humano. O real vale para todos; se o cara chega com 1 real, ele entra na fila e vai ser atendido na sua vez; ninguém vai passar na frente dele. Não tem melhor, nem pior. Não adianta ser policial, nem bandido. Não adianta chegar botando banca". (...)*

*Venda fiada é outra proibição que vigora no estabelecimento, assim como a permissão para guardar o que quer que seja, vindo de quem vier. A troca de cheques também não é permitida. Messias afirma que eles têm como norma a manutenção de um tratamento igualitário diante de todos os fregueses. "Pode ser uma fita-cassete, não importa: a gente não guarda. Isso porque se você guarda para um, tem que fazer o mesmo para o outro". (Caso 1)*

A existência de regras claras, universais e impessoais contrasta com os princípios das relações definidas a partir do parentesco e da confiança. Elas caracterizam a existência de uma lógica racional, que opera também na forma como é feita a contabilidade da empresa, a compra de insumos, o controle de despesas e o planejamento da expansão do negócio.

É claro que, como vimos anteriormente, relações familiares e de prestígio permeiam o empreendimento. Mas é possível supor que seu crescimento e expansão estejam ligadas à capacidade do empreendedor articular, na medida correta, regras racionais e impessoais com regras definidas a partir da confiança pessoal e do prestígio público.

No caso da Pamonharia, ao contrário, a administração do negócio e a gestão dos recursos foram feitas em bases exclusivamente pessoais. Os dois sócios, amigos de longa data, animados com o sucesso inicial do empreendimento, não foram capazes de, no momento correto, definir regras racionais de organização da produção - compraram mais matéria prima do que tinham capacidade de estocar, perdendo assim parte do capital investido. Por outro lado, a relação com os empregados e o controle sobre as vendas também nunca foram feitos com base em normas explícitas. Finalmente, o cálculo do investimento de cada um dos sócios foi feito exclusivamente com base na confiança. Quando o negócio passou a apresentar resultados insatisfatórios, como não havia nenhum registro dos investimentos, receitas e despesas, a divergência entre os sócios acabou por arruinar o negócio e determinar o fim da relação de amizade.

Certamente, faltam-nos elementos para qualquer afirmação mais conclusiva a este respeito, mas podemos indicar que, em termos de programas de apoio à consolidação de pequenos e médios empreendimentos, deve-se garantir o acesso do empreendedor a informações sobre técnicas racionais de gestão, de forma a capacitá-lo a articular diferentes princípios e recursos na administração de seu negócio.

### 3. Qualidade e mercado

Entre as várias explicações para o fracasso de sua Pamonharia, uma das razões explicitadas pelo sr. Ferreira diz respeito à qualidade do produto :

“Ferreira [um dos sócios], identifica como um dos fatores determinantes para a queda das vendas o uso de um liquidificador entre o segundo e terceiro mês de funcionamento da pamonharia. Na ânsia de aumentar a produtividade, ele optou por colocar um liquidificador no lugar da máquina manual de moer o milho. Ao contrário desta, porém, o liquidificador deixa resíduos da palha do milho na pamonha, alterando sua qualidade. Esta alteração, segundo Ferreira, é facilmente percebida pela maior parte do público consumidor de pamonha, os nordestinos, que passam a não comprá-la mais. Neste período, houve uma queda brusca nas vendas.” (Caso 2)

A qualidade do produto e/ou serviço oferecido aparece recorrentemente como explicação do sucesso entre os empreendedores bem sucedidos. Assim, a visão dos empreendimentos *informais* produzindo exclusivamente mercadorias de baixa qualidade, sem padrões de produção adequados, não corresponde ao conjunto mais amplo de atividades realizadas.

Na verdade, a produtor *informal* enfrenta um mercado altamente competitivo e precisa estar permanentemente ajustando seu produto às exigências da clientela, bem como investindo em formas diferenciais de qualidade que garantam nichos de mercado específicos.

Três elementos compõem o contorno de possibilidades e exigências, dentro do qual são desenvolvidas as atividades *informais* exitosas.

O primeiro é o fato de os empreendedores *informais*, por sua posição subordinada em termos sociais, não terem a possibilidade de interferir na formação do gosto da clientela. Deste modo, o negócio precisa adaptar-se a um padrão de exigência composto por elementos simbólicos que não estão sob seu controle. A possibilidade de oferecer um produto e/ou serviço que atenda a um só tempo a necessidades físicas e simbólicas pode ser responsável por grande parte do sucesso do empreendimento. Vejamos dois exemplos contrastantes, que se referem a esta mesma afirmação:

“No que tange à clientela, Messias [Lanchonete Sol a Sol] reporta casos ilustrativos que revelam a opção de alguns moradores de fazer suas refeições no estabelecimento e não em suas próprias casas. Mesmo sendo os preços cobrados pela lanchonete bastante acessíveis, seria mais barato para a clientela a opção de realizar suas refeições em casa. A opção pela lanchonete se explica, de acordo com o interlocutor, por razões que remetem à idéia de uma opção individualista assumida no interior de um universo de relações sociais complexas, marcadas por gostos e necessidades de consumo, por vezes contraditórias. Diz Messias: “O cara pode até comer em casa; comprar uma peça de carne e preparar uma refeição. Mas, se ele fizer isso, ele tem que dividir com todo mundo e isso ele não quer ou não pode fazer. Então, ele prefere vir aqui sozinho e comer o seu hamburger, sem se aporinhar. Acontece também o caso daquele cara que vive super mal (...), mas, ele não quer nem saber. Para sair de casa, ele bota a sua roupa de marca e fica ostentando um padrão de vida que ele não tem. Prefere vir aqui comer um sanduíche e mostrar para os outros que ele está bem de vida a fazer uma compra no supermercado e levar para casa. Bem, isso também acontece.” O que parece importar, nesse caso, é a possibilidade de satisfazer um padrão de consumo que valoriza a noção de modernidade e que lhe é posta à disposição, sem muita dificuldade.” (Caso 1)

Em outro caso, bastante distinto deste, a Agência de Viagens do Prof. Raposo-destinada a clientela de classe média e média alta, a qualidade do serviço oferecido e adaptação às exigências de gosto e distinção da clientela atendida, é apontada como essencial para o sucesso do empreendimento.:

“Em qualquer das atividades, Prof. Raposo faz questão de frisar que a diferença entre os serviços que ele oferece e o que outras pessoas fazem está

na forma como procura compor os grupos e, principalmente, nas informações transmitidas. No caso de passeios específicos, o grupo se reúne antes de sair na casa do próprio professor para que ele fale sobre o local que vai ser visitado, ou sobre a peça a ser assistida, e, uma vez terminado o programa, volta a se reunir para comentar o que foi visto.

Tal prática é definida pelo professor ao mesmo tempo como um diferencial no mercado de serviços similares e como uma obrigação social. Segundo ele, “*nós, que temos um nível cultural mais elevado, temos obrigação de passar isso para os outros*”. Assim, apostando em um serviço diferenciado, o professor defende que “*é preciso ter criatividade para fazer algo de diferente*”; “*tem que ler sobre a peça, sobre o figurino.... Mas isso dá mais trabalho e ninguém quer fazer*”. Podemos dizer, nesse sentido, que um certo *ethos* profissional e de classe se faz sentir na relação com os clientes, já que há o pressuposto de uma superioridade de posição e formação social dele frente a seus clientes. Além disso, tais práticas não podem ser dissociadas da clientela preferencial do professor: predominantemente mulheres de terceira idade. (Caso 4)

Assim, a capacidade de adaptação do empreendedor às exigências de sua clientela específica, que segue padrões e tem gostos e valores que se formam à sua revelia, é essencial.

O segundo elemento a ser destacado é o fato destes empreendimentos contarem com poucos canais de divulgação de seu produto. Embora mecanismos criativos e alternativos sejam utilizados - mala direta, folders e folhetos preparados em computador, carrinhos com alto falante, etc. - sua propaganda está limitada, não necessariamente pelo rendimento, mas pela impossibilidade de acesso aos meios de comunicação de massa. Assim, é preciso que a qualidade do produto sirva também como meio indireto de divulgação, possibilitando a ampliação do mercado consumidor.

Finalmente, a *informalidade* também interfere na delimitação do mercado no qual os produtos podem ser oferecidos. Não é possível ao empreendedor *informal* participar de concorrências públicas ou fornecer mercadorias para determinados nichos do mercado formal - especialmente aqueles que sofrem fiscalização e vigilância pública mais rigorosa. Assim, tendo menos alternativas de busca de novos mercados, a qualidade do produto é fundamental no processo de consolidação e ampliação do negócio.

Em síntese, não dispondo de muitos canais de divulgação do produto; tendo pouca possibilidade de intervir na formação do gosto ou da opinião da clientela, e tendo poucas margens e alternativas de busca de novos mercados, a adequação às exigências da clientela e a qualidade dos produtos e/ou serviços oferecidos são vitais.

#### 4. Financiamento e Crédito

A falta de alternativas adequadas de financiamento e crédito - acessíveis não só aos empreendedores *informais*, mas também aos pequenos e micro empresários - tem sido sistematicamente apontada como um dos principais estrangulamentos para a consolidação destes negócios. Embora este trabalho não permita uma formulação conclusiva, alguns dados da pesquisa quantitativa contribuem para uma melhor compreensão da percepção que os empreendedores *informais* têm da questão. Vejamos as tabulações das respostas relativas às seguintes questões:

1. recursos utilizados para abrir o negócio
2. utilização de equipamentos e os meios através dos quais estes foram adquiridos
3. investimentos feitos nos últimos 12 (doze) meses
4. financiamentos e créditos obtidos nos últimos 12 (doze) meses
5. situação de dívidas da empresa

É importante registrar que, das 101 empresas pesquisadas, 95,96% foram iniciadas pelo sócio-proprietário que respondeu ao questionário. Apenas 4,04% já existiam anteriormente. Além disto, 86,60% delas utilizam equipamentos para a realização de suas atividades.

<b>36. Caso tenha iniciado o negócio, como obteve o capital necessário?</b>	
<b>1. recursos próprios</b>	<b>59,38%</b>
<b>2. recebeu indenização de trabalho anterior</b>	<b>25,00%</b>
<b>3. tomou empréstimo</b>	<b>10,42%</b>
<b>4. não precisou de capital</b>	<b>9,38%</b>

<b>35. Como adquiriu os principais equipamentos utilizados?</b>	
<b>1. comprou novos, financiados</b>	<b>27,59%</b>
<b>2. comprou novos, à vista</b>	<b>33,33%</b>
<b>3. comprou usados, financiados</b>	<b>16,09%</b>
<b>4. comprou usados, à vistas</b>	<b>19,54%</b>
<b>5. outros</b>	<b>12,65%</b>

<b>37. Fez algum investimento nos últimos 12 meses?</b>	
<b>1. sim</b>	<b>49,48%</b>
<b>2. não</b>	<b>50,52%</b>

<b>37. A empresa tomou empréstimos ou financiamento nos últimos 12 meses?</b>	
<b>1. sim</b>	<b>18,18%</b>
<b>2. não</b>	<b>81,19%</b>

<b>42. Se tomou empréstimo, qual a origem do dinheiro?</b>	
<b>1. bancos ou instituições financeiras</b>	<b>9,09%</b>
<b>2. amigos e parentes</b>	<b>50,00%</b>
<b>3. sócios</b>	<b>0,00%</b>
<b>4. particular ou agiota</b>	<b>4,55%</b>
<b>5. outra origem, qual? [fornecedores]</b>	<b>36,36%</b>

<b>43. Se respondeu que não tomou empréstimo, diga porque não tomou.</b>	
<b>1. não necessitou</b>	<b>52,00%</b>
<b>2. trabalha com capital próprio</b>	<b>22,67%</b>
<b>3. dificuldade de obter empréstimo</b>	<b>17,33%</b>
<b>4. os juros são muito altos</b>	<b>8,00%</b>
<b>5. já estava endividado</b>	<b>0,00%</b>
<b>6. outra</b>	<b>8,00%</b>

<b>48. A sua empresa tem alguma dívida atualmente?</b>	
<b>1. não tem dívidas</b>	<b>71,29%</b>
<b>2. sim. Com bancos ou inst. finan.</b>	<b>3,96%</b>
<b>3. sim. Com amigos e parentes</b>	<b>15,84%</b>
<b>4. sim. Com sócios</b>	<b>0,00%</b>
<b>5. sim. com particular ou agiota</b>	<b>0,99%</b>
<b>6. sim. Com fornecedores</b>	<b>8,91%</b>

Uma leitura analítica das informações contidas nestas tabulações, permite definir um quadro no qual:

1. os empreendedores *informais* contam, principalmente, com seus próprios recursos para abrir um novo negócio. Na composição do capital inicial, a indenização recebida por trabalho anterior desponta como tendo peso significativo. Assim, seja a demissão ou a saída do emprego através

de acordo que permita o acesso à indenização podem contribuir, embora não sejam o determinante principal, para a decisão (ou oportunidade) de abrir um novo negócio. Ao mesmo tempo, pode-se supor que o volume de recursos necessários para esta iniciativa é relativamente pequeno. Assim, programas de apoio, se bem estruturados, poderiam estimular e fortalecer a criação de novos empreendimentos utilizando para tanto uma soma inicial bastante reduzida.

2. a maior parte dos empreendimentos, além de uma vida média estável - segundo dados já indicados anteriormente - apresenta, segundo seus proprietários, possibilidades de consolidação. Esta percepção explica o fato de um número elevado de empreendedores terem investido nas suas empresas recentemente. Pode-se dizer, portanto, que há uma propensão à manutenção, consolidação e/ou expansão dos negócios.

3. quase todos os empreendimentos utilizam equipamentos e a maior parte destes equipamentos - sejam novos ou usados - foi adquirida à vista. Ou seja, os investimentos na empresa foram feitos sem endividamento. É interessante assinalar que uma parcela insignificante dos empreendedores estão endividados. Estes são, também, elementos que indicam a estabilidade econômica da maior parte dos negócios pesquisados.

4. empréstimos ou financiamentos aparecem como prática incomum entre os empreendedores *informais*. Certamente, a carência de programas especiais de crédito para esta parcela da população explica parte da dificuldade ou da falta de interesse expresso em ter acesso a bancos ou instituições financeiras especializadas. O recurso a parentes ou a fornecedores - com os quais estabelecem relações diretas e mais próximas - é priorizado quando surge a necessidade e/ou oportunidade para tomar empréstimos ou fazer investimentos no negócio. Estes dados reforçam a idéia de que a rede de relações pessoais é vital para a criação e o fortalecimento do empreendimento.

No entanto, é extremamente significativo que a maior parte dos empreendedores (72,67%) tenha afirmado não necessitar ou não querer contrair empréstimos ou financiamentos. Menos da metade deste percentual (25,33%) indicou entraves comumente citados na literatura - ("dificuldade em obter empréstimo" e "juros altos") como fatores determinantes de seu acesso restrito a recursos desta natureza.

Evidentemente, esta indicação não sugere a inexistência de problemas e ou a ausência de demanda potencial para programas especiais de crédito. Mas deixa claro que tais iniciativas devem estar inseridas em propostas mais abrangentes que permitam, por um lado, garantir aos empreendedores o acesso a conhecimentos básicos sobre as regras de funcionamento e os benefícios advindos de empréstimos desta natureza. Este cuidado é necessário na medida em que a longa experiência inflacionária do país, deixou registrado na memória da maior parte dos produtores os "riscos" advindos de empréstimos e financiamentos. Por outro, é necessário que as condições objetivas e as vantagens imediatas destes programas sejam bastante evidentes. Finalmente, é preciso criar um ambiente receptivo, capaz de atender a pessoas que não têm prática nem acesso regular a instituições profissionais de crédito e financiamento. A observação de Jonas diante de sua tentativa de obtenção de crédito para um pequeno empreendimento *informal* indica que, além de barreiras objetivas, existem elementos de ordem subjetivas que podem dificultar a relação do empreendedor com as agências de crédito.

"Eles [banco, governo, agências de crédito] deveriam ajudar mais. O certo seria fazer como vocês estão fazendo. Eles tinham que vir na nossa casa, ver o que a gente está fazendo, que a gente está trabalhando mesmo, não é tapeação. Mas eles não fazem nada disso. Antes de ajudar, primeiro eles querem ver os bens. É igual ao consulado americano: se você já tem, tudo bem: eles dão. Se você não tem, nem adianta pedir que eles não vão dar mesmo. Se você não tem nada, não emprestam nada. Isto não está certo. Não deveria ser assim." (Caso 6)

Estas dificuldades, no entanto, não parecem específicas dos empreendimentos *informais*. Mesmo para as pequeno e micro empresas, as observações acima são significativas, dada a semelhança de perfil entre empreendimentos formais e informais, já indicada anteriormente.

Em síntese, os dados da pesquisa nos levam a delinear um quadro no qual a economia *informal* surge como composta por um número expressivo de empresas capazes de produzir com qualidade e a baixo custo; com estabilidade e capacidade de expansão; cujas iniciativas

econômicas encontram-se submetidas às mesmas exigências de flexibilidade e criatividade que qualquer moderna empresa formal. Em tais empresas, a gestão empresarial e racional do negócio, aliada à capacidade de lançar mão de relações familiares e de parentesco, mediadas por regras de confiança pessoal; o senso de oportunidade para abrir e investir no negócio e o “espírito empreendedor” são determinantes para o sucesso do negócio. São empresas que operam em um mercado competitivo e não à margem dele.

Estes elementos parecem indicar que a distância da *formalidade* é bem menor do que aquela que, em tempos anteriores, pode ter caracterizado as práticas econômicas desenvolvidas fora das regras econômicas e jurídicas hegemônicas.

Resta então, indagar o por quê da *informalidade*. Compreender o que afasta, dificulta ou impede o processo de formalização.

#### 4. Ordem Pública e Legalidade

Ao final desta pesquisa, que incluiu a aplicação de 101 questionários e a observação sistemática de iniciativas específicas e diversificadas, temos uma visão da empresa *informal* bastante distinta da que tínhamos de início. Por um lado, identificamos a existência de empreendimentos modernos, criativos e dotados de significativa “eficácia econômica”. Temos, também, um perfil de empreendedor muito semelhante ao do pequeno empresário formal. Escolaridade semelhante, nível de renda compatível, hábitos de mídia praticamente idênticos. Ao lado disto, nos empreendimentos *informais* convive-se com a precarização das condições de trabalho, longuíssima jornada de trabalho e dificuldades de acesso a créditos e financiamentos.

Estas observações nos impedem de explicar o crescimento do número de empresas *informais* apenas pela falta de alternativas formais de emprego ou pela impossibilidade objetiva de adaptação do negócio à formalidade.

Vamos, para fechar o quadro no qual inscrevem-se as empresas *informais*, avaliar as questões relativas às expectativas e possibilidades de formalização tal como formuladas pelos empreendedores estudados. A resposta aos questionários será nosso ponto de partida. Vejamos as seguintes tabulações:

60. Porque o (a) sr.(a) não registra sua atividade econômica no cadastro geral de contribuintes ou legaliza sua empresa?	
1. não vê necessidade ou vantagem em formalizar	39,58%
2. impostos e taxas muita altas	34,38%
3. encargos sociais sobre salários muito elevados	10,42%
4. muita burocracia	11,46%
5. faturamento muito baixo	32,29%
6. outra	3,13%

62. O (a) Sr. (a) pretende, num futuro próximo, legalizar ou registrar sua empresa?	
1. sim	42,70%
2. sim, se mudarem a legislação, favorecendo a micro e pequena empresa	12,36%
3. não	44,94%

Começemos pelos que afirmam a intenção e/ou interesse em formalizar sua empresa. O cruzamento com outras informações provenientes da pesquisa indica que a intenção de formalizar o negócio vincula-se, por um lado, às condições da própria empresa e, por outro, a determinadas características do empreendedor.

Quanto à empresa, dois elementos interferem positivamente na intenção de formalização: o tempo de funcionamento e o rendimento médio da empresa. Deste modo se, no geral, 43% dos entrevistados indicaram intenção de formalizar a empresa, esta parcela chega quase a 50%

no caso de empreendimentos com mais de 5 anos, contra menos de 40% naqueles com menos de 2 anos.

A relação entre a intenção de formalizar o empreendimento e o faturamento também é sugestiva: alcançando 68% nas empresas que declaram faturamento mensal superior a R\$1.600,00, contra 38% naquelas com faturamento até R\$ 800,00.

Estes dados podem indicar a existência de uma certa tendência à “evolução” informal-formal. Assim, o crescimento e estabilização do negócio poderiam ser elementos motivadores da formalização e as vantagens identificadas como decorrentes desta opção - especialmente a possibilidade de atingir novos mercados - poderiam se sobrepor à dificuldades ou inconvenientes da formalização.

Por outro lado, a pesquisa revelou uma correlação significativa entre a variável “intenção de formalização” e a escolaridade do proprietário do negócio: 70% das pessoas que possuem curso superior completo dizem pretender legalizar sua empresa, contra 38% dos que possuem até a quarta série do primeiro grau. Por outro lado, é também entre aqueles empresários que já existe o maior número de licenças (ainda que parciais) para funcionamento do negócio, bem como entre eles é mais comum o recurso a contabilidade ou gerenciamento profissional.

Pode-se supor, portanto, que campanhas ou propostas concretas de incentivo à formalização encontrariam boa acolhida entre os empreendedores com maior nível de escolaridade (desde que suas empresas apresentassem tendências à consolidação e expansão). Por outro lado, tomando como referência os hábitos de mídia revelados por estes empreendedores, é possível sugerir que eles seriam sensíveis a campanhas desenvolvidas através dos meios de comunicação de massa.

Além das possíveis vantagens econômicas, a formalização tem claros valores simbólicos, compartilhados por número significativo de empreendedores. Como afirma uma empreendedora de classe média, dona de confecção na Zona Norte do Rio:

**“Seria melhor ser formalizada porque onde você vai, você tem reconhecimento do seu trabalho. Mas as exigências são tantas ... ninguém tem tempo pra gastar com tantas idas e vindas. Além do mais é caro. Sustentar uma microempresa no Brasil é proporcionalmente mais caro do que uma grande empresa. (...) E você e nunca sabe para onde está indo o dinheiro dos impostos. Quer dizer, a gente sabe ... é para o bolso deles, do governo. É por isto que quando a gente precisa de uma escola para um filho, não tem; quando a gente precisa de um médico, não tem. É muito dinheiro recolhido. Nós não podíamos estar vivendo nesta situação.”** (Caso 5)

A clareza com que as contradições relativas à *formalização* aparecem nesta declaração a tomam emblemática e nos remetem às dificuldades e empecilhos que precisam ser superados caso haja interesse social em um amplo processo de formalização.

Na verdade, independente de possíveis vantagens econômicas, formalizar uma empresa que já opera com sucesso na *informalidade* representa, antes demais nada, adaptá-la às exigências e normas de regulação propostas e controladas pelo Estado.

Os empreendedores informais tem clareza de que os impostos e taxas que pagariam caso formalizassem a empresa passariam a ser parte do orçamento público. A confiança em que estes recursos seriam empregados de forma a beneficiar o conjunto da sociedade (e, conseqüentemente, também a eles) é essencial para que se amplie o interesse em fazer parte deste processo. A convicção de que os recursos seriam investidos na expansão dos serviços públicos torna-se, portanto, fator essencial na motivação à formalização. Esta percepção está claramente vinculada a um processo social mais amplo, de construção de um espaço público de novo tipo onde, entre outras condições, os cidadãos e cidadãs, cumprindo com suas obrigações, pudessem ter pleno acesso aos bens de cidadania aos quais têm direito.

É claro que atualmente existem entraves de ordem burocrática para formalizar uma empresa. Mas fundamentalmente as pessoas deixam de formalizar seus negócios porque não sentem necessidade de fazê-lo. 40% dos entrevistados afirmaram não perceber nenhuma vantagem na formalização. De fato, para uma parcela significativa de empreendimentos, sobretudo os localizados nas favelas, a legalização, ao invés de trazer qualquer benefício, poderá trazer dificuldades intransponíveis. Como, por exemplo, obter alvará de funcionamento

para um negócio que funciona em um barraco precário? Assim, para um número significativo de unidades *informais*, a formalização é, não só desnecessária, como também indesejável, sobretudo no caso de empreendimentos muito pequenos, localizados nas favelas.

Assim, qualquer processo significativo de incentivo à formalização das empresas *informais*, terá que considerar a reconstrução do sentido de público. Para que se amplie o desejo de formalização é essencial que fiquem evidentes vantagens econômicas e simbólicas que se relacionam ao sentido de pertencimento de cada cidadão e cidadã a um conjunto maior - a sociedade. Logo, é preciso transformar o público no espaço que, reforçado, trará vantagens para o conjunto dos cidadãos e cidadãs, para os empreendedores, suas famílias e vizinhos. Este é o caminho não só para a formalização como para a ampliação dos direitos e deveres constituintes do exercício da cidadania e estratégicos para a consolidação da democracia no Brasil.

#### 4. Conclusão

A expansão do setor informal, como todo problema social complexo, pode ser abordado de múltiplas formas. Sua importância crescente, no Brasil e no mundo, espelha, entre outras realidades, as mudanças profundas que estão ocorrendo no interior da própria organização produtiva e no mercado de trabalho. No Brasil, este fenômeno mescla-se com problemas estruturais de distribuição de renda e ocupação do solo urbano. Qualquer que seja, no entanto, o enfoque de análise utilizado, é inegável que o segmento possui um grande potencial para geração de novos postos de trabalho, incluindo, evidentemente, o auto-emprego e o emprego de pessoas - qualificadas ou não - muitas vezes excluídas do mercado formal de trabalho.

A pesquisa realizada deixou patente a heterogeneidade do setor, tanto no que diz respeito aos ramos de atividade, modelos e métodos de organização e produção e níveis tecnológicos, quanto aos tipos de relações e formas que os empreendimentos assumem. Partindo desta constatação, é pouco provável que a ação pública junto ao setor informal possa ser formulada a partir de uma diretriz única. Como esta pesquisa teve por objetivo contribuir, por meio de um olhar mais interno, para um maior conhecimento do setor, seria pretender demasiado que pudéssemos, apenas a partir dos dados recolhidos, formular programas de ação e políticas públicas específicas. Parece-nos possível, no entanto, alinhar, a partir dela, algumas indicações a respeito dos objetivos gerais destes programas e políticas face às principais características do setor e dos empreendimentos - identificadas na pesquisa - e as carências assinaladas pelos empreendedores.

Entendendo que o sentido geral de uma intervenção pública junto ao setor deve ter por objetivo o fortalecimento das pequenas unidades produtivas, estimulando e viabilizando sua consolidação e inserção na economia formal, os tópicos abaixo são aqueles que, numa primeira análise, revelam-se como decisivos para o sucesso de quaisquer iniciativas de apoio:

- O enfrentamento da informalidade passa por iniciativas mais amplas e abrangentes na área da educação. Essencial para a consolidação da sociedade democrática, uma educação pública de qualidade, em todos os níveis, é um elemento decisivo para o sucesso dos negócios. Níveis diferentes de escolaridade geram acessos diferenciados a insumos básicos como informação, apoio técnico, e recursos financeiros. O nível de escolaridade também está relacionado, diretamente, ao maior ou menor interesse do empreendedor em formalizar sua empresa.
- A qualificação da mão-de-obra é particularmente importante no setor informal, uma vez que, com frequência, é apenas após aprender um ofício, em geral como empregado no setor formal ou informal, que as pessoas sentem-se em condições de iniciar seu próprio negócio. Isto demonstra a necessidade de implementarem-se programas massificados de capacitação profissional. Tais programas devem ser implementados após uma avaliação objetiva das necessidades nos diferentes segmentos e regiões.
- Os estímulos ao fortalecimento e crescimento do empreendimento informal podem ser um incentivo decisivo para a formalização destas empresas, uma vez que, em várias situações, a informalidade é encarada como "fase" em que se testa a viabilidade de um negócio.

Mecanismos objetivos de apoio a certos tipos de empreendimento, tais como crédito diferenciado, apoio técnico-gerencial e formação de espírito associativista, poderão ter repercussão objetiva na ampliação dos limites da economia informal, abreviando o tempo da transição formal/informal,

- O empreendedor informal, sobretudo nas favelas e nas áreas de baixa renda, dispõe de pouquíssima informação e praticamente nenhum apoio técnico. É vital criar mecanismos capazes de garantir a criação de redes descentralizadas de apoio nas regiões mais carentes. Essas redes, a exemplo dos Balcões SEBRAE, concebidos em parceria como entidades municipais e estaduais, públicas e privadas, poderiam prestar informações sobre oportunidades de mercado, acesso a crédito, mecanismos de interface com poderes públicos e outras empresas, além de noções básicas no campo técnico-gerencial.
- O espírito empreendedor, essencial para o desenvolvimento sócio-econômico, está largamente presente nas favelas. É importante capitalizá-lo e ampliar as possibilidades de negócios estáveis através de programas massificados de estímulo ao empreendedor e de iniciação empresarial.
- Deveriam ser considerados meios substantivos de simplificação e redução dos custos associados aos procedimentos administrativos necessários ao registro de empresas nas esferas federal, estadual e municipal. Juntamente com a diminuição da burocracia, contribuiriam significativamente para facilitar o processo de formalização.
- A incidência de custos tributários, fiscais e trabalhistas sobre as empresas formais são percebidos como demasiadamente elevados pelo setor informal, restringendo assim a formalização. Embora iniciativas governamentais recentes como o SIMPLES e o contrato provisório de trabalho possam concorrer, em certos casos, para uma redução destes custos, o seu patamar atual continua a inibir a formalização de um contingente expressivo de empreendimentos.

Apesar das vantagens objetivas decorrentes da formalização de seus negócios - acesso a novos mercados, condições mais vantajosas de aquisição de matéria-prima e insumos em geral, facilidades de crédito, etc. - estes atrativos parecem não ser suficientemente fortes para estimular o ingresso no setor formal. Na verdade, a passagem do informal ao formal parece ser mais significativa entre aqueles empreendimentos que, tendo alcançado um certo porte, o fazem mais para evitar problemas do que para obter vantagens. Medidas efetivas de apoio às micro e pequenas empresas podem, portanto, ter impacto indireto positivo no processo de formalização. Estão hoje em curso iniciativas governamentais relevantes relacionadas ao uso do poder de compra do Estado em benefício deste segmento empresarial e ao surgimento de linhas de crédito compatíveis com suas necessidades e características. Um ambiente jurídico e econômico mais favorável aos pequenos empreendimentos tende a ser uma vantagem comparativa decisiva em favor da formalização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- . BOURDIEU, P. - **O Poder Simbólico**, Ed. Bertrand Brasi S.A, Rio de Janeiro, 1989.
- . IBGE, **A Economia Informal Urbana - Rio de Janeiro**, IIBGE, Rio de Janeiro, 1996.
- . LAUTIER, et Alíi
- . LIMA, Beatriz M. F. de - **Criptoeconomia ou Economia Subterrânea**, in: **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, 40 (8): 201-209. Agosto, 1996.
- . GINZBURG, Carlo - **O Queijo e os Vermes**, Cia. das Letras, Rio de Janeiro, 1987.
- . SABÓIA, João - in: **Salário e Emprego: um estudo de longo prazo**, FEA/IEI/ UFRJ, Rio de Janeiro, 1988
- . ZALUAR, Alba - **O Condomínio do Diabo**,

**ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS EVIDÊNCIAS E  
PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Informalization as a Systematic Trend in Advanced Market Economies

(Saskia Sassen<sup>1</sup>)

---

<sup>1</sup> Apesar de não poder estar presente no *workshop*, a professora Saskia Sassen enviou este texto para enriquecer a discussão sobre o setor informal nas economias desenvolvidas.

## INFORMALIZATION AS A SYSTEMIC TREND IN ADVANCED MARKET ECONOMIES

Saskia Sassen

*Columbia University, New York*

The recent growth of an informal economy in the large cities of highly developed countries raises a number of questions about advanced market economies in the contemporary period. After decades of expanding regulatory efforts by the state and a basic elimination of informal work, the late 1980s saw a resurgence of such work in the highly developed countries. While it is most prominent in the large U.S. cities, it has become increasingly a feature of major Western European cities.

The main theories of economic development generally and of post-industrial economies in particular do not foresee the growth of an informal economy in highly developed countries. Criminal activities and underreporting of income, on the other hand, are recognized to be present in advanced economies; these do not preclude economic development along the lines specified by the main theories. They do not signal the presence of a different type of economic dynamic. Indeed in the case of income underreporting it is clearly a function of the implementation of a taxation system regulated by the state.

A central hypothesis organizing much of my research on the informal economy is that the processes of economic restructuring that have contributed to the decline of the manufacturing-dominated

industrial complex of the post-War era and the rise of a new, service-dominated economic complex, provide the general context within which we need to place informalization if we are to go beyond a mere description of instances of informal work. The specific set of mediating processes I have found to promote informalization of work are a) increased earnings inequality and the associated restructuring of consumption in high income strata and in very low income strata, and b) the inability among the providers of many of the goods and services that are part of the new consumption to compete for the necessary resources in urban contexts where leading sectors have sharply bid up the prices of commercial space, labor, auxiliary services, and other basic business costs. How and to what extent these processes of growing inequality are evident in European countries is a subject of debate, though there is a growing literature that suggests they are.<sup>1</sup>

. It is then the combination of growing inequality in earnings and growing inequality in the profit-making capabilities of different sectors in the urban economy which has promoted the informalization of a growing array of economic activities. These are integral conditions in the current phase of advanced capitalism as it materializes in major cities dominated by the new advanced services complex typically geared to world markets and characterized by extremely high profit-making capabilities. These are not conditions imported from the Third World.

A crucial question is whether these systemic conditions in

advanced market economies in the post-fordist era are also engendering a new dynamic of informalization in the Third World along with older dynamics. There is a growing body of evidence that points to similar trends towards inequality in the earnings of workers and in the profit making capacities of firms. Most prominent are some of the major cities in Latin America, particularly Buenos Aires, Santiago and Sao Paulo.<sup>2</sup> These are countries that have restructured their economies to become part of the global economic system; we can see a decline of fordism and the ascendance of finance and services, sharp deregulation and a marked orientation to the global markets. Thus it is possible that a new kind of process of informalization is taking place, one resembling that in advanced market economies; but this is a process much less visible because submerged under the broader mega-city dynamic and under older dynamics for informalization.

Here I focus on the advanced market economies. Throughout much of the paper the empirical focus is on the U.S. To a considerable extent these trends towards greater inequality and insecurity are most advanced in the U.S. because the government has never been as concerned with regulating economic and social conditions as is typical in Western European countries. An important research question is how far the European countries will go towards deregulation of the economy. The central effort here is to specify a broader context within which these new trends towards informalization are embedded.

### 1. THE THEORETICAL ISSUES

The concept informal economy describes income generating activities taking place outside the formal regulatory framework in a context where similar activities are in effect regulated. Regulation here refers to the institutionalized intervention of the state. Because the particular characteristics of informal work are derived from the existence of a context where such work is regulated, the informal economy can only be understood in its relation to the formal economy --that is, regulated income generating activity.

Analytic specification requires placing the informal economy in its relation to the formal economy.<sup>3</sup> We can only specify an informal economy because there is an institutional framework for economic activity whereby the state intervenes explicitly to regulate the process and outcomes of income generating activities according to a set of enforceable legal rules.<sup>4</sup> The absence of such an institutional framework would entail the absence of an informal economy.

Secondly, insofar as this institutional framework may be imperfectly implemented, as is often the case, and insofar as certain types of income-earning activities may be particularly likely to escape regulation and be generally recognized as doing so, e.g., babysitting by high school students, it is the fact of an informal economy in a context where such work is in effect regulated that makes this a distinct historical process. That is to say, while today's sweatshops may look similar to sweatshops of

one hundred years ago, the fact that various health and labor code regulations have been implemented since then, makes sweatshops today a different form of organizing the labor/employer relation than the sweatshops of a century ago when no such regulations existed and when the vast majority of manufacturing took place in such shops. The type of social relation represented by sweatshop work is specified by the historical context, in this case one where the activity of manufacturing has been regulated for decades.<sup>5</sup>

While there are certain activities that lend themselves more to informalization than others, it is not the intrinsic characteristics of activities which determine informalization but rather the boundaries of state regulation. As these boundaries vary, so will the definition of what is formal and what is informal. The informal economy is not a clearly defined sector or set of sectors with a common position in the work process. It is, rather, a process with changing boundaries and is, in certain cases, highly opportunistic. The key to an analysis of the informal economy is, then, not so much a precise description of all that it encompasses but of the basic dynamics that make possible or even induce informalization, notwithstanding the regulatory intent of the state and institutional arrangements, such as unions and governmental enforcement agencies, that act as barriers to informalization.

Castells and Portes (1989) point out that the absence of institutional regulations in the informal economy may rest in different elements of the work process: the status of labor, the

conditions of work, the form of management. But it is not intrinsic to any of these. In terms of the status of labor, it is important to point out that informality does not reside necessarily in the characteristics of the workers. In principle, an undocumented immigrant may be employed in a fully regulated job in the formal economy in full compliance while a citizen may be employed in an informal shop.<sup>6</sup> While it is true that in the U.S. we have found a large number of undocumented immigrants in the informal economy,<sup>7</sup> it is also true that many of the illegal homeworkers in the Netherlands, for example, are Dutch citizens<sup>8</sup> and many of the workers in the unregulated factories of Emilia-Romagna in Italy are Italian citizens.<sup>9</sup> The expansion of informalization does not, in principle, depend on the existence of an immigrant labor force. Secondly, in terms of the conditions of work, informal work is, in itself, licit work, but done at home when there is a ban on such work, or done in factories which violate various codes, it becomes illegal. Finally, regarding the form of management, a factory or a shop operating in violation of health, fire, labor, tax, zoning or other such regulations, or a "gypsy cab" where cabs are supposed to be licensed, are part of the informal economy even if all the workers are properly documented.

This relational property and the changing empirical boundaries clearly pose methodological problems if the object is precise measurement of the incidence of the informal economy and precise identification of its boundaries. The central emphasis in this paper is on informalization or an informal economy rather than on

an informal "sector." Informalization is a process whose particular empirical content varies but whose analytical meaning remains fairly constant.

Theorization about the informal economy has until recently been grounded in multiple "inabilities" of less developed economies: whether actual or presumed these typically are considered to include the inability to attain full modernization of the economy, stop excess migration to the cities, implement universal education and literacy programs, create sufficient formal sector jobs, and so on.

Correspondingly, the growth of an informal economy in highly developed countries has been seen as "imported" through Third World immigrants and their propensities to replicate survival strategies typical of their home countries. Related to this view is the notion that backward sectors of the economy are kept backward or even alive, because of the availability of a large supply of cheap immigrant workers.<sup>10</sup> Both of these views posit or imply that if there is an informal economy in highly developed countries, the sources are to be found in Third World immigration and in backward sectors of the economy.

Rather than assume that Third World immigration is causing informalization, what we need is a critical examination of the role it might or might not play in this process. Immigrants, in so far as they tend to form communities, may be in a favorable position to seize the opportunities represented by informalization. But the

opportunities are not necessarily created by immigrants. They may well be a structured outcome of current trends in advanced economies. The policy implications to be derived from this kind of understanding about the informal economy are quite different from what would be the case if the informal economy is imported via Third World immigration.

Each of these two views carries policy implications. The kinds of policies to be adopted if informalization results from the structural characteristics of advanced capitalism will vary significantly from those called for by the notion that immigrants are importing these strategies from the Third World. Simply criminalizing informal work may be effective in the latter case, but would be far less so in the former. It might be useful to think in terms of regulatory voids, rather than violations strictly speaking, because there is an increasingly problematic relation between new economic processes and the regulatory frameworks largely inherited from earlier periods. To capture this condition I use the notion of "regulatory fractures."

This type of inquiry requires an analytic differentiation of immigration, informalization, and characteristics of the current phase of advanced economies. That should allow us to establish the differential impact on the formation and expansion of informal income generating processes of respectively a) immigration and b) conditions in the economy at large. The theoretical and policy implications associated with the primacy of one or the other will vary. For theory, the primacy of economic structure would point to

the need for further theoretical elaboration on the current understanding of the nature of advanced capitalism. The primacy of immigration would reinforce standard theories about advanced economies or the post-industrial society which allow no room for such developments as an informal economy. For policy, the primacy of immigration would suggest, at its crudest, that controlling immigrant activity in the informal economy would eradicate it; the primacy of economic structures, on the other hand, would suggest the need for critical re-examination of policies which are based on the standard model of advanced economies and which fail to recognize that mainstream conditions may be inducing informalization.

In order to identify systemic links between informalization and structural conditions in advanced capitalism I shall discuss the effects of major growth trends in shaping a vast array of types of jobs, types of firms and subcontracting patterns that induce or are conducive to informalization. There is no precise measure of informalization and there is no exhaustive evidence. Juxtaposing these systemic trends with the available evidence should permit inferences about the patterns, scope, and conditions promoting informalization.

## **2.CONDITIONS FOR INFORMALIZATION IN ADVANCED ECONOMIES**

The historical forms assumed by economic growth in the post-World War II era -- notably capital intensity, standardization of products and suburbanization-led growth -- which contributed to the

vast expansion of a middle-class also had the effect of deterring and reducing informalization. Furthermore, so did the cultural forms accompanying these processes, particularly as they shaped the structures of everyday life insofar as a large middle-class contributes to mass consumption and thus to standardization in production. These various trends were conducive to greater levels of unionization or other forms of workers' empowerment that can be derived from large scales in production and the centrality of mass production and mass consumption in national economic growth and profits. It is in that post-war period extending into the late 1960s and early 1970s when the incorporation of workers into formal labor market relations reached its highest level.

The decline of the centrality of mass production in national growth and the shift to services as the leading economic sector contributed to the demise of a broader set of arrangements. The combination of economic, political and technical forces that has contributed to the decline of mass production as the central driving element in the economy brought about a decline in a broader institutional framework that shaped the employment relation. This context is, I argue, of importance to understand in an examination of the conditions for informalization in advanced economies.<sup>11</sup>

The group of service industries that are the driving economic force in the 1980s are characterized by greater earnings and occupational dispersion, weak unions, and mostly unsheltered jobs in the lower paying echelons.<sup>12</sup>

The associated institutional framework shaping the employment

relation is very different from the earlier one. This contributes to reshape the sphere of social reproduction and consumption which in turn has a feedback effect on economic organization and earnings. Whereas in the earlier period this feedback effect contributes to reproduce the middle-class, currently it reproduces growing earnings dispersion and labor market casualization.

The overall result is a tendency towards increased economic polarization. My argument is that while the middle strata still constitute the majority, the conditions that contributed to their expansion and politico-economic power -- the centrality of mass production and mass consumption in economic growth and profit realization -- have been displaced by new sources of growth. This is not simply a quantitative transformation; we see here the elements for a new economic regime. This tendency towards polarization assumes distinct forms in (a) its spatial organization, (b) the structures for social reproduction, and (c) the organization of the labor process.<sup>13</sup>

There are three processes of economic and spatial organization I see as central to this new phase, especially as it materializes in major cities. One is the expansion and consolidation of the producer services and corporate headquarters sector into the economic core of major cities in highly developed countries (Friedmann 1986; Fainstein et al. 1993; Brake 1991; Carrez 1991; Le Debat 1994; Drennan 1992; Sassen 1994; Castells, 1989; Hausserman and Siebel 1993; von Petz et al. 1992; see also Amin and Thrift

1992). While this sector may not account for the majority of jobs, it establishes a new regime of economic activity and the associated spatial and social transformations evident in these cities.

A second process is the downgrading of the manufacturing sector, a notion I use to describe a mode of political and technical reorganization of manufacturing that is to be distinguished from the decline and obsolescence of manufacturing activities. The downgraded manufacturing sector represents a mode of incorporation into the "postindustrial" economy rather than a form of obsolescence. Downgrading is a form of adaptation to a situation where a growing number of manufacturing firms need to compete with cheap imports and the profit-making capacities of manufacturing overall are modest compared with those of leading sectors such as telecommunications or finance and her sister industries.

The third process is the informalization of a growing array of economic activities, which encompasses certain components of the downgraded manufacturing sector; like the latter, informalization represents a mode of reorganizing the production and distribution of goods and services under conditions where a significant number of firms have an effective local demand for their goods and services but cannot compete with cheap imports or cannot compete for space and other business needs with the new high-profit firms engendered by the advanced corporate service economy. Escaping the regulatory apparatus of the formal economy enhances the economic opportunities of such firms.

Cities, particularly cities that are leading business centers, are a nexus where many of the new organizational tendencies come together. Many service activities have been decentralized through the new information technologies, and many other services dependent on vicinity to buyers follow distribution patterns of populations, firms and governments. But cities are key sites for the production of the most advanced services, of predominantly export oriented services, and for service firms that operate in dense networks of firms. Cities are also key sites for the various labor markets these service firms need. They are the sites where the polarization tendencies embedded in the organization of service industries come to the fore and have distinctive impacts on urban economic and social configurations; these outcomes are sharpened in very large cities by the disproportionate concentrations of low-wage service jobs catering to commuters, tourists, as well as a mass of low income residents. Many of these tendencies assume concrete forms in the urban landscape.

### **3. INEQUALITY IN PROFIT-MAKING AND EARNINGS CAPACITIES**

Inequality in the profit-making capacities of different sectors of the economy and in the earnings capacities of different types of workers has long been a feature of advanced economies. But what we see happening today takes place on an order of magnitude that distinguishes current developments from those of the post-War decades. The extent of inequality and the systems in which it is embedded and through which these outcomes are produced are

engendering massive distortions in the operations of various markets, from investment to housing and labor.

Two of the major processes lying behind the possibility for the increased inequality in profit-making and earnings capacities are a) the ascendance and transformation of finance, particularly through securitization, globalization, and the development of new telecommunications and computer networks technologies; and b) the growing service intensity in the organization of the economy generally which has vastly raised the demand for services by firms and households. Insofar as there is a strong tendency towards polarization in the technical levels and prices of services as well as in the wages and salaries of workers in the service sector, the growth in the demand for services contributes to polarization and, via cumulative causation, to reproduce these inequalities. (For a fuller development of this argument see Sassen 1994: chapter 4). Here I will particularly focus on these two major systemic tendencies in the economy and on how they materialize in cities.

The super-profit making capacity of many of the leading service industries is embedded in a complex combination of new trends: technologies that make possible the hypermobility of capital at a global scale; market deregulation which maximizes the implementation of that hypermobility; financial inventions such as securitization which liquify hitherto unliquid or relatively unliquid capital and allow it to circulate faster and hence make additional profits; the growing demand for services in all industries along with the increasing complexity and specialization

of many of these inputs which has contributed to their valorization and often over-valorization, as illustrated in the unusually high salary increases beginning in the 1980s for top level professionals. Globalization further adds to the complexity of these services, their strategic character, their glamour and therewith to their over-valorization.

The ascendance of finance and specialized services, particularly concentrated in large cities, creates a critical mass of firms with extremely high profit-making capabilities. These firms contribute to bid up the prices of commercial space, industrial services, and other business needs, and thereby make survival for firms with moderate profit-making capabilities increasingly precarious. Among the latter, informalization of all or some of a firm's operations can emerge as one of the more extreme responses, further contributing to polarization in the urban economy. More generally, we see a segmentation between high profit-making firms and relatively modest profit-making firms.

The growth in the demand for service inputs, and especially bought service inputs, in all industries is perhaps the most fundamental condition making for change in advanced economies. It has had pronounced impacts on the earnings distribution, on industrial organization and on the patterns along which economic growth has spatialized. It has contributed to a massive growth in the demand for services by firms in all industries, from mining and manufacturing to finance and consumer services, and by households, both rich and poor.

The growing importance of services in economic organization can be seen in various types of data. All advanced economies have shown the most pronounced job growth in the so-called producer services (Castells and Auyoma, 1994; Sassen 1994: Table 4.1). In the U.S., the sector with the largest share of new job growth from 1973 to 1987 was finance, insurance and real estate, which accounted for over 11% of all new jobs; in the 1980s this sector accounted for 12% and business services for almost 14% of new jobs (though they are only 2% of total jobs). At the other end of the spectrum, eating and drinking places, and retail each accounted for over 10% of new jobs in the 1980s.<sup>14</sup> Another measure can be found in the value of bought service inputs in all industries. For this purpose I analyzed the national accounts data over different periods beginning with 1960 for several industries in manufacturing and services. The results showed clearly that this value increased markedly over time. (See Sassen and Orloff, 1996)

There are broader and more generalized tendencies towards a deeply embedded dualization in economic organization that are particularly evident in global cities. These general trends have to do with the enormous differentiation within each of the traditional categories, particularly manufacturing and services, depending on the intensity in the use of computers, information and control technologies in industry organization, and on whether an industry produces important inputs for other industries. Appelbaum and Albin (1990) have, in as far as this is possible given current data limitations, re-classified industries in terms of this variable

across all major sectors of the economy<sup>15</sup> Within the service sector, one grouping of industries can be characterized as "knowledge and information intensive" (cf. Appelbaum and Albin 1990) and another sub-sector as labor intensive, and typically as having low-productivity. The same can be found for manufacturing and other major sectors. Overall the employment, occupational, educational and earnings characteristics in each sub-sector tend to vary significantly.

Both the growing service intensity in the organization of the economy and the increased use of advanced technologies across all major sectors in the economy have a significant impact on the urban economy. Both entail a growing weight of specialized services in the economy. Insofar as cities are preferred locations for the production of specialized services, cities re-emerge as significant production sites in advanced economies. This is a role they had lost to some extent when large-scale standardized mass manufacturing was dominant and necessarily left cities due to space requirements.

We see in cities the formation of a new urban economic core of financial and service activities that comes to replace the older typically more manufacturing oriented core of service and production activities. In the case of cities that are major international business centers, the scale, power, and profit levels of this new core suggest that we are seeing the formation of a new urban economy. Even though these cities have long been centers for business and banking, since the early 1980s there have been

dramatic changes in the structure of the business and financial sectors, as well as sharp increases in the overall magnitude of these sectors and their weight in the urban economy. This has had significant economic and social effects on cities in the U.S. in the 1980s, a development also evident as of the mid-1980s in major European cities (see, e.g., Kunzmann and Wegener, 1991; Frost and Spence, 1993; Le Debat 1994; Sassen 1994: chapters 2, 3 and 5)<sup>16</sup>

This growth in services for firms is evident in cities at different levels of national urban systems. Some of these cities serve regional or subnational markets; others serve national markets and/or global markets. The specific difference that globalizations makes in the context of a growing service intensity in the organization of the economy is to raise the scale and the complexity of transactions. This feeds the growth of top-level multinational headquarter functions and the growth of advanced corporate services. But even though globalization raises the scale and complexity of these operations, they are also evident at smaller geographic scales and lower orders of complexity, as is the case with firms that operate regionally. Thus while regionally oriented firms need not negotiate the complexities of international borders and the regulations of different countries, they are still faced with a regionally dispersed network of operations that requires centralized control and servicing, and with a growing need to buy insurance, legal, accounting, advertising and other such services. In this context, globalization becomes a question of scale and added complexity.

The implantation of global processes and markets in major cities has meant that the internationalized sector of the economy has expanded sharply and has imposed a new valorization dynamic -- that is, a new set of criteria for valuing or pricing various economic activities and outcomes. This has had devastating effects on large sectors of the urban economy. It is not simply a quantitative transformation; we see here the elements for a new economic regime.

The ascendance of this specialized services-led economy, particularly the new finance and services complex, engenders what may be regarded as a new economic regime because although this sector may account for only a fraction of the economy of a city, it imposes itself on that larger economy. One of these pressures is towards polarization, as is the case with the possibility for superprofits in finance which in turn contributes to devalorize manufacturing insofar as the latter cannot generate the superprofits typical in much financial activity.

High prices and profit levels in the internationalized sector and its ancillary activities, such as top-of-the-line restaurants and hotels, have made it increasingly difficult for other sectors to compete for space and investments. Many of these other sectors have experienced considerable downgrading and/or displacement, as, for example, neighborhood shops tailored to local needs are replaced by upscale boutiques and restaurants catering to new high income urban elites. Similarly in the valuation of labor inputs.

One of the key outcomes of this transformation has been the

significant growth of a high-income population particularly concentrated in cities and intimately linked to the ascendance of expertise and specialization in the organization of the economy. This ascendance of expertise in economic organization in turn has contributed to the overvalorization of specialized services and professional workers. And it has contributed to mark many of the "other" types of economic activities and workers as unnecessary or irrelevant to an advanced economy. As I have sought to show at length elsewhere, many of these "other" jobs are in fact an integral part of internationalized economic sectors, but not represented as such. This contributes to create a vast number of both low-income households and very high income households.

The next two sections examine these issues in greater detail.

#### **4. POLARIZATION TRENDS IN SERVICE EMPLOYMENT**

The growth of services in terms of both jobs and inputs needs to be unbundled in order to capture the impact on questions of inequality and new forms of employment-centered poverty. Key issues are the types of jobs being created and the systemic tendencies organizing the service sector which are setting the terms of employment for today and tomorrow. Jobs and organization are, clearly, overlapping and mutually shaping factors. However, they do not overlap completely: the labor markets associated with a given set of technologies can, in principle vary considerably and contain distinct mobility paths for workers. But today sector organization, types of jobs, and labor market organization, are all

strengthening the tendencies towards polarization.

a) Dualization in the organization of service industries

Among the major systemic tendencies in the organization of the service sector contributing to polarization is the disproportionate grouping of service industries at either end of the technology spectrum. Service industries that can be described as information and knowledge intensive have generated a significant share of all new jobs created over the last fifteen years and have absorbed a disproportionate share of college graduates. Most of the other jobs created in the service sector fall at the other extreme. Appelbaum and Albin (1990) find that the first sub-sector generated over 9 million jobs from 1973 to 1987, while the second sub-sector added 11.2 million jobs. Each of these subsectors accounts for a considerable share of U.S. jobs, with the first accounting for almost 30% of all U.S. jobs, and the second sub-sector for 39%<sup>17</sup>.

These conditions of sharp growth at either end of the technology spectrum are continuing into the 1990s. Based on the data for 1992, the U.S. Bureau of labor statistics projects a massive growth of low-wage service jobs, including service jobs catering to firms. Three service industries alone will account for about half of total U.S. employment growth between 1992 and 2005: retail trade, health services and business services. Using the most detailed occupational classification (223 categories) the largest increases in terms of numbers of jobs are in order: retail sales workers, registered nurses, cashiers, truck drivers, waiters and waitresses, nursing aides, janitors, food preparation workers, and

systems analysts<sup>18</sup> Most of these jobs do not require high levels of education and they are mostly not very highly paid. Nor is there expected to be an increase in the median weekly wage of workers. At the other extreme are jobs requiring a college degree. Their share was 23% in 1992 and is projected to rise only by 1% to 24% by 2005.

The two broad occupational categories projected by the BLS to increase are professional specialty occupations and service occupations. The BLS data and projections show that the incomes in these two occupations in 1992 were "on opposite ends of the earnings spectrum...earnings for service workers were about 40% below the average for all occupational groups in 1992" (BLS 1994, p. 83). In combination with growth trends in industries and occupations this points to a maintenance and even increase in inequality in earnings, since most new jobs will be in low paying service jobs and some of the professional specialty jobs may raise their levels of specialization and pay.

Appelbaum and Albin (1990) found that the differences they identified within the service sector are also evident in earnings. About 37% (or 5.3 million jobs) of total new job growth in the US from 1979 to 1987 was in a group of service industries within the labor intensive sub-sector where the median earnings of full-time year round workers in 1986 was US\$ 15,500. This is \$7,000 less than the median of 22,555 of all full-time workers in this sub-sector, (and almost 9,000 less than the median in durable goods manufacturing). Thus most new jobs in the labor-intensive sub-sector were in industries paying median wages and salaries under

15,500. Furthermore, these jobs were 37% of new job growth in the 1980s which is an increase over the 29% share they had in the 1970s, signaling deterioration in the earnings of a growing share of workers in services. In contrast public-sector low-wage jobs, which are better paid and have more fringe benefits, saw a fall in their share of all new jobs, accounting for 26% of jobs created in the 1970s and 22% in the 1980s (or 3.2 million new jobs). The lowest paid hourly workers are part-time workers in the labor-intensive service industries, followed by full-time hourly workers in knowledge and information intensive service industries<sup>19</sup>. At the other end, the highest paid full-time hourly paid workers are in knowledge and information intensive manufacturing, followed by all other manufacturing.

A crucial and familiar form of segmentation is gendering. Seven out of every ten new jobs from 1973 to 1987 have been filled by women. Over 80% of women hold jobs in service industries compared with about 55% of men. The gendering of the employment transformation can be captured in the fact that women hold more jobs in knowledge and information intensive industries than men: about 34% of jobs held by women are in these industries compared with about a fourth of jobs held by men. Median earnings of women are higher in knowledge and information intensive services and manufacturing than in all other sectors; but they are always lower than the median for men in each sector.

#### b) The Casualization of the Employment Relation.

In principle, the trends described above towards polarization

in the job characteristics of the service sector could have left labor market organization unaffected. But they have not. We see a tendency towards a greater casualization of the employment relation. That is to say, it is not just a matter of an expansion of what are typically considered casual or unsheltered jobs, but a more fundamental transformation, one which also includes a growing array of high-paying professional jobs.

Two tendencies stand out. One is the weakening role of the firm in structuring the employment relation. More is left to the market. A second tendency in this restructuring of the labor market is what could be described as the shift of labor market functions to the household or community (see Sassen 1995). Let me elaborate on each of these briefly.

Among the empirical referents for the weakening role of the firm in structuring the employment relation is the declining weight of internal labor markets. It corresponds both to the shrinking weight of vertically integrated firms and the restructuring of labor demand in many firms towards bipolarity--a demand for highly specialized and educated workers alongside a demand for basically unskilled workers whether for clerical, service, industrial service, or production jobs.

The shrinking demand for intermediate levels of skill and training has in turn reduced the need and advantages for firms of having internal labor markets with long promotion lines that function as training-on-the-job mechanisms. It has also reduced the need for firms to have full-time, year round workers. And it has

contributed to the rapid rise of employment agencies as intermediaries in the labor market; such agencies take over the demand and supply of a growing range of skills and occupations under highly flexible conditions.

These tendencies appear to be particularly evident in labor intensive service industries, where the levels of skill required are often lower than in manufacturing. The higher growth of service as compared to manufacturing jobs thus carries additional consequences for the casualization of the employment relation. Perhaps one of the most familiar and dramatic trends is the growth in part-time jobs. Over 60% of all part-time workers in the U.S. labor force are in labor-intensive services, which is also the sector that is expected to add the largest share of new jobs over the next decade<sup>2</sup>. Service workers are twice as likely to be in part-time jobs as average workers; involuntary part-time employment has grown significantly over the past decade (Mishel and Bernstein 1994).

The terms of employment have been changing rapidly over the last fifteen years for a growing share of workers. In my reading, the overall tendency is towards a casualization of the employment relation that incorporates not only the types of jobs traditionally marked as "casual" jobs, but also jobs at high level professional jobs which in many regards are not casual. It might be useful to differentiate a casualized employment relation from casual jobs in that the latter connotes such added dimensions as the powerlessness of the workers, a condition which might not hold for some of the

highly specialized professional part-time or temporary workers. This is a subject that requires more research.

The second tendency in the restructuring of labor markets I want to point out is the shift of labor market functions to the household or community. This is perhaps most evident in the case of immigrant communities. But it is also present in types of labor markets that are not necessarily embedded in immigrant communities or households.

The functioning of these labor markets also contributes to explain the often advantageous positioning of immigrants, their households and communities vis a vis whatever opportunities the informal economy may offer. There is a large body of evidence showing that once one or a few immigrant workers are hired in a given workplace, they will tend to bring in other members from their communities as job openings arise (e.g. Portes, 1995; Mahler 1996). There is also evidence showing great willingness on the part of immigrant workers to help those they bring in with some training on the job, teaching the language, and just generally socializing them into the job and workplace. This amounts to a displacement of traditional labor market functions such as recruitment, screening and training from the labor market and the firm to the community or household. The labor market can then be reconceived as an activity space that contains a space dependency between employers and the community/household.<sup>21</sup> If these firms are informal, the job search by immigrants entails stepping into networks that lead and confine them to informal labor markets.

Elsewhere (1995) I have examined how this space dependency between employers and low-wage workers contributes to the formation of distinctive localized labor markets and the extent to which the networks thus constituted also have the effect of restricting job opportunities for these workers. The formation of such localized labor markets and the enclosure of workers in these networks becomes particularly significant with the breakdown of internal labor markets in firms and the trend towards bi-polarity in skill requirements generally in service industries discussed earlier in the chapter. The overall effect is to further reduce the chances for upward mobility. While the case of immigrant workers makes this general dynamic clearer and more transparent, it actually encompasses a growing share of all low wage workers.

In this restructuring of the labor market lie conditions for the growth of employment-centered insecurity and poverty and for informalization (see Sassen 1994: chapters 6 and 7). The casualization of the employment relation weakens and even eliminates the claims by workers on the firms where they work and hence can be seen as a weakening of the position of labor in the economy and the corresponding institutional marginalization. Secondly, the displacement of labor market functions to the community or household, raises the responsibility and the costs of participating in the labor force for workers, even if these costs are often not monetized<sup>22</sup> These are all subjects that require new research given the transitions that we are living through.

##### **5. TRENDS TOWARDS SPATIAL AND ORGANIZATIONAL POLARIZATION**

These tendencies towards polarization assume distinct forms in the spatial organization of the urban economy and the structures for social reproduction that inscribe the urban landscape. Here I will touch only on aspects connected to informalization. (For other aspects see e.g. King 1995; Holston 1996).

The rapid growth of industries with strong concentration of high and low income jobs has assumed distinct forms in the consumption structure which in turn has a feedback effect on the organization of work and the types of jobs being created. The expansion of the high-income work force in conjunction with the emergence of new cultural forms has led to a process of high-income gentrification that rests, in the last analysis, on the availability of a vast supply of low-wage workers. High-income gentrification is labor-intensive, in contrast to the typical middle-class suburb that represents a capital-intensive process -- tract-housing, road and highway construction, dependence on private automobile or commuter trains, marked reliance on appliances and household equipment of all sorts, large shopping malls with self-service operations. High-income gentrification replaces much of this capital intensity with workers, directly and indirectly. Similarly, high-income residents in cities depend to a much larger extent on hired maintenance staff than the middle-class suburban home with its concentrated input of family labor and machinery.

Behind the specialty food-shops and boutiques that have replaced many large self-service supermarkets and department stores

in cities lies a very different organization of work from that prevalent in large, standardized establishments. This difference in the organization of work is evident both in the retail and in the production phase. High-income gentrification generates a demand for goods and services that are frequently not mass-produced or sold through mass outlets. Customized production, small runs, specialty items, fine food dishes are generally produced through labor-intensive methods and sold through small, full-service outlets. Subcontracting part of this production to low-cost operations, and also sweatshops or households, is common. The overall outcome for the job supply and the range of firms involved in this production and delivery is rather different from that characterizing the large department stores and supermarkets where production is prevalent and hence large, standardized factories located outside the city or the region are the norm. Proximity to stores is of far greater importance with customized producers. Mass production and mass distribution outlets facilitate unionizing.

The expansion in the low-income population has also contributed to the proliferation of small operations and the move away from large-scale standardized factories and large chain stores for low-price goods. In good part the consumption needs of the low-income population are met by manufacturing and retail establishments which are small, rely on family labor, and often fall below minimum safety and health standards. Cheap, locally produced sweatshop garments, for example, can compete with low-cost Asian imports. A growing range of products and services, from low-

cost furniture made in basements to, "gypsy cabs" and family daycare is available to meet the demand for the growing low-income population.

In any large city, there also tends to be a proliferation of small, low-cost service operations made possible by the massive concentration of people in such cities and the daily inflow of commuters and of tourists. This will tend to create intense inducements to open up such operations as well as intense competition and very marginal returns. Under such conditions the cost of labor is crucial and contributes to the likelihood of a high concentration of low-wage jobs. This tendency was confirmed, for instance, by Sheets, Nord, Phelps (1987) when they found that each one percent increase in retail jobs resulted in a 0.88 percent average increase in below poverty level jobs in the 100 largest metropolitan areas in 1980.

There are numerous instances of how the increased inequality in earnings reshapes the consumption structure and how this in turn has feedback effects on the organization of work. Among the cases in New York City are the following: the creation of a special taxi line that only services the financial district and the increase of gypsy cabs in low-income neighborhoods not serviced by regular cabs; the increase in highly customized wood work in gentrified areas and low-cost rehabilitation in poor neighborhoods; the increase of homeworkers and sweatshops making either very expensive designer items for boutiques or very cheap products.<sup>23</sup>

Perhaps one of the clearest illustrations comes from a recent

study on commercial bank branch closings and openings in the New York Metropolitan area presented to the New York State Legislature. It found a wave of bank branch closings even stronger than the one that took place in the early 1980's which left several poor and minority communities without any banking services. While the earlier wave of branch closings hardly affected middle-income areas, the latest one hit these areas strongly. From 1985 to 1987 -- a period of enormous growth in finance -- 55 full service commercial branches were closed, 34 in 1987 alone which is the highest number for any one year in the last decade. The previous peak was in 1983 with 38 closings. Over the last three years, five major New York City banks accounted for all except one of the closings of commercial branches in New York City neighborhoods with more than 50% minority populations.<sup>24</sup> However, branch services have increased in the suburbs and in high-income areas in New York City.<sup>25</sup> Banks have also been opening numerous 'personal financial centers' or 'private banking centers' in affluent areas of the City. In some of these branches customers must have \$25,000 in their accounts to use the teller service. There is a strong trend towards offering less services to poor and middle class neighborhoods and an increasing array of specialized services to affluent consumers.

This illustrates a more general trend in the spatial organization of the urban economy -- the even sharper trend today for leading sectors to be concentrated in the downtowns of cities, in suburban office complexes and in edge cities. There is hardly

any economic growth in low-income communities. This unbalanced spatial distribution of growth has been much stronger over the last fifteen years than in past historical periods when all large cities had a multitude of neighborhood sub-economies, typically including commercial and manufacturing activities. Further, insofar as the ascendance of high-profit industries such as finance and specialized services has contributed to raise the price of commercial space and other business costs in the downtowns of large cities, small low-profit firms can hardly afford space in such central locations, even when there is an effective demand for their products or services.

Polarization among firms and households and in the spatial organization of the economy contribute, in my reading, towards the informalization of a growing array of economic activities. When firms with low or modest profit-making capacities experience an ongoing if not increasing demand for their goods and services from households and other firms in a context where a significant sector of the economy makes super-profits, they often cannot compete even though there is an effective demand for what they produce. Operating informally is often one of the few ways in which such firms can survive. Similarly, new firms in low-profit industries entering a strong market for their goods and services may only be able to do so informally. Another option for firms with limited profit-making capabilities is to subcontract part of their work to informal operations.

In sum, the argument is that the kinds of growth trends described above contain inducements for the informalization of a broad range of activities. These inducements to informalization lie in the combination of several trends, particularly evident in major cities: (a) the increased demand for highly-priced customized services and products by the expanding high-income population; (b) the increased demand for extremely low-cost services and products by the expanding low-income population; (c) the demand for customized services and goods or limited runs from firms which are either final or intermediate buyers with a corresponding growth of subcontracting; d) the increasing inequality in the bidding power of firms in a context of acute pressures on land due to the rapid growth and strong agglomerative pattern of the leading industries; e) the continuing demand by various firms and sectors of the population, including demand from leading industries and high-income workers, for a range of goods and services typically produced in firms with low profit rates which find it increasingly difficult to survive given rising rents and costs of production. The argument is that the transformation of final and intermediate consumption and the growing inequality in the bidding power of firms and households for space creates inducements for informalization in a broad range of activities and spheres of the economy; the existence of an informal economy in turn emerges as a mechanism for reducing costs, even in the case of firms and households that do not need it for survival, and for providing flexibility in instances where this is essential or advantageous.<sup>26</sup>

Some of the more general trends described here in terms of change in the economic and spatial organization of large cities are becoming evident in major European cities as well, though never as sharply as in the major US cities. It is important, of course, to control for the differences in regulatory frameworks and extent of regulatory implementation, all markedly different than in the US. There is a growing literature which examines large European cities along some of these lines and hence contains conceptual and methodological openings for an examination of possible informalization trends, even though the latter is not addressed.<sup>27</sup> There is also a more specialized literature focused on immigrant enterprise and to some extent the informal economy which signals the existence of conditions that might promote informalization.<sup>28</sup> For instance, we are seeing the growth of a fashion linked sweatshop sector in Paris and in London, and perhaps even in Berlin.<sup>29</sup> At a more systemic level, one could argue that the trends towards increased inequality in household earnings capacities and in the profit-making capacities of firms may signal the possibility of informalization emerging as a flexible option for households and firms also in Europe. There is, clearly much research that needs to be carried out in the case of European cities.

#### **6. SPECIFYING THE INFORMAL ECONOMY.**

Elsewhere I have described the findings of our research.<sup>30</sup> Here I want to examine the broader patterns with an eye to what they signal about growing problems in the relation between economy and regulation not just in US cities but also possibly in cities in

Europe. Besides the relation between regulation and economy, these patterns may also indicate something about ways in which local forces get mobilized with many positive effects.<sup>31</sup> As this is based on our research it will focus on the case of New York City.

The evidence points to several distinctions in the process of informalization in New York City. These distinctions have implications for theory and policy. A first set of distinctions concerns the origin of the demand for informally produced or distributed goods and services.<sup>32</sup> We can identify informal activities that result from the demand for goods and services in the larger economy, either from final consumers or firms. Most of the informal work in the garment, furniture, construction, packaging and electronics industries is of this type. And we can identify informal activities that result from demand internal to the communities where such activities are performed. Immigrant communities are a leading example, and probably account for much of this second type of demand.

Second, an examination of the conditions that may be contributing directly to the demand for informal production and distribution indicates several sources. a) One of these is competitive pressures in certain industries, notably apparel, to reduce labor costs given massive competition from low-wage Third World countries. Informal work in this instance represents an acute example of exploitation. b) Another source is a rapid increase in the volume of renovations, alterations, and small scale new construction associated with the transformation of many areas of

the city from low-income, often dilapidated neighborhoods into higher income commercial and residential areas. What in many other cities in the U.S. would have involved a massive program of new construction was mostly a process of rehabilitation of old structures in the case of New York City. The volume of work, its small scale, its labor intensity and high skill content, and the short-term nature of each project all are conducive to a heavy incidence of informal work. c) A third source is inadequate provision of services and goods by the formal sector. This inadequacy may consist of excessively high prices, inaccessible or difficult to reach locations of formal providers, or actual lack of provision. It would seem that this inadequacy of formal provision involves mostly low-income individuals or areas. Examples are gypsy cabs serving areas not served by regular cabs, informal neighborhood child-care centers, low-cost furniture manufacturing shops, informal auto-repair, and a whole range of other activities providing personal services and goods. d) The existence of a cluster of informal shops can eventually generate agglomeration economies that induce additional entrepreneurs to move in. This is illustrated by the emergence of auto-repair "districts", vendors' "districts", or clusters of both regulated and informal shops in areas not zoned for manufacturing but that are one of the few viable locations for such activity given the increased demand for space by high bidders. e) The existence of a rather diverse set of informal firms making use of a variety of labor supplies may lower entry costs for entrepreneurs and hence function as a factor

inducing the further expansion of the informal economy. The last source described here can be construed as a type of supply side factor: it signals to employers the existence of an informal "hiring hall."

Third, we can distinguish different types of firms in the informal economy in terms of the locational constraints to which firms are subject. For some firms, access to cheap labor is the determining inducement for a New York City location, though typically in combination with access to the city's final or intermediate markets. For these firms, access to cheap labor, specifically low-wage immigrant workers, determines location because it allows them to compete with Third World factories or to compete in markets with rapid production turnover times. Indeed, the expansion of the Hispanic population in New Jersey has brought about rapid growth of garment sweatshops and homework in several New Jersey counties. In contrast, many of the shops engaged in customized production or operating on subcontracts, evince a whole host of locational dependencies on New York City. These firms are bound to the city (or to any large city they might be located in undergoing the kinds of socio-economic transformations we identified for New York City) due to some or all of the following reasons: a) demand is local and involves typically specific clients or customers; b) vicinity to design and specialized services; c) brief turnover time between completion of design and production; d) demand is predicated on the existence of a highly dynamic overall economic situation that generates a critical volume of demand and -

spending capability on the part of buyers; e) the existence of immigrant communities which have some of the traits associated with enclave economies and hence contain very specific types of markets. In other words, these are firms whose market is right there in New York City. Leaving the city for a lower cost location is not quite an option. In this case informalization functions as a mode of incorporation into an economic system with great inequality in the bidding power of firms for land and a sharp increase in the demand for space by high bidding firms, both factors having contributed to reduce sharply the supply of low-cost space.

Fourth, we can distinguish differences in the types of jobs we found in the informal economy. Many of the jobs are unskilled, with no training opportunities, involving repetitive tasks. Another type of job demands high skills or acquisition of a skill. The growth of informalization in the construction and furniture industries can be seen as having brought about a re-skilling of the labor force. Some jobs pay extremely low-wages, others pay average wages and still others were found to pay above average wages. But typically there seems to be a saving involved for the employers or contractors compared with what would have to be paid in the formal market.

Fifth, we can identify different types of locations in the spatial organization of the informal economy. Immigrant communities are a key location for informal activities meeting both internal and external demand for goods and services. Gentrifying areas are a second important location; these areas contain a large

array of informal activities in renovation, alteration, small scale new construction, woodwork and installations. A third location can be characterized as informal manufacturing and industrial service areas serving a city-wide market.

Summing up, important sources for the informalization of various activities are to be found in the characteristics of the economy generally and of large urban economies in particular.

One major trend is that the decline of the middle class, the growth of a high-income professional class, the expansion of the low-income population, have all had a pronounced impact on the structure of consumption, which has in turn had an impact on the organization of work to meet the new consumption demand. Part of the demand for goods and services feeding the expansion of the informal economy comes from the mainstream economy and the fragmentation of what were once mostly homogeneous middle-class markets. And another part of this demand comes from the internal needs of low-income communities increasingly incapable of buying goods and services in the mainstream economy.

A second major trend has to do with how space is organized in today's economy, particularly in large cities. First, the leading sectors of the economy tend to be concentrated in the downtowns of cities, in suburban office complexes and in edge cities. There is hardly any economic growth in low-income communities. This unbalanced spatial distribution of growth has been much stronger today, and over the last fifteen years, than in past historical

periods. Secondly, the ascendance of high-profit industries such as finance and specialized services, as the dominant sector in major urban economies has contributed to raise the price of commercial space and other business costs in the downtowns of large cities. Thus small low-profit firms can hardly afford to compete for space, even though they have an effective demand for their products or services right there in the city. One way of solving these contradictory conditions is to go informal, i.e. to use spaces not zoned for commercial or manufacturing uses, such as basements in residential areas, or to use a space that is not up to code in terms of health, fire and other such standards.

What this points to is that the expansion of the informal economy in the US is rooted partly in conditions that are an integral part of our economy. This would suggest that a good share of the informal sector is not the result of immigrant survival strategies, but rather an outcome of structural patterns or transformations in the larger economy. Immigrants have known how to seize the "opportunities" contained in this combination of conditions, but they cannot be said to cause the informal economy.

The kinds of policies to be adopted if informalization results from the structural characteristics of advanced capitalism will vary significantly from those called for by the notion that immigrants are importing these strategies from the Third World. Simply criminalizing informal work may be effective in the latter case, but is far less so if informalization is embedded in the structure of our current economic system, particularly as it

materializes in large cities. We reduce our ability to design effective policy if we keep blaming immigrants for the expansion of the informal economy. Informalization emerges as a set of flexibility-maximizing strategies by individuals and firms, consumers and producers, in a context of growing inequality in earnings and in profit-making capabilities. Its expansion invites us to focus on the broader fact of a growing set of problems in the relation between new economic trends and old regulatory frameworks.

#### CONCLUSION

One way of conceptualizing informalization in advanced urban economies today is to posit it as the systemic equivalent of what we call deregulation at the top of the economic system. Both deregulation and informalization introduce enormous flexibility in the economy-- with a difference. One is a high-cost set of efforts that have brought enormous profits to a select group of firms and professional workers. The other is a low-cost equivalent which rests on the backs of low-profit firms and low-wage workers. Both the deregulation of a growing number of leading information industries and the informalization of a growing number of activities with low-profit making capacities can be conceptualized as adjustments to major economic transformations.

These transformations can be thought of as systemic transitions between different modes of social and economic organization. Thus we are seeing a transition from the relative obsolescence of urban economies during the dominance of Fordism, to

the revalorization of strategic components of urban space due to the increased service-intensity in the organization of the economy. The ascendance of information industries and the growth of a global economy, both inextricably linked, have contributed to a new "geography" of centrality and marginality. This new geography partly reproduces existing inequalities but also is the outcome of a dynamic specific to the current forms of economic growth.

The new urban economy not only contributes to strengthen existing inequalities but sets in motion a whole series of new dynamics of inequality. The new growth sectors -- specialized services and finance -- contain capabilities for profit making vastly superior to those of more traditional economic sectors. The latter are essential to the operation of the urban economy and the daily needs of residents, but their survival is threatened in a situation where finance and specialized services can earn super-profits.

We see sharp increases in socioeconomic and spatial inequalities within major cities. This can be interpreted as merely a quantitative increase in the degree of inequality. But it can also be interpreted as social and economic restructuring and the emergence of new social forms and class alignments in large cities of highly developed countries: the growth of an informal economy ; high-income commercial and residential gentrification; and the sharp rise of homelessness.

The observed changes in the occupational and earnings distribution are outcomes not only of industrial shifts but also of

changes in the organization of firms and of labor markets. There has been a strengthening of differences within major sectors, notably within services. One set of service industries tends towards growing capital-labor ratios, growing productivity, intensive use of the most advanced technologies, and the other towards continued labor intensity and low wages. Median earnings and median educational levels are also increasingly diverging for each of these sub-sectors. These characteristics in each set of industries contribute to a type of cumulative causation within each set: The first group of industries experiences pressures towards even higher capital/labor ratios and productivity levels given high wages, while in the second group of industries, low-wages are a deterrent towards greater use of capital intensive technologies and low productivity leads to even more demand for very low-wage workers. These conditions in turn contribute to reproduce the difference in profit making capacities embedded in each of these sub-sectors. Operating informally or subcontracting to informal firms becomes one way of surviving for many of the low-profit sector firms.

The combination of economic, political, and technical forces that has contributed to the decline of mass production as the central driving element in the economy has brought about a decline in a broader institutional framework that shaped the employment relation. The group of service industries that are the driving economic force in the 1980s and into the 1990s is characterized by greater earnings and occupational dispersion, weak unions, and

mostly a growing share of unsheltered jobs in the lower-paying echelons along with a growing share of high-income jobs. The associated institutional framework shaping the employment relation is very different from the earlier one. This contributes to a reshaping of the sphere of social reproduction and consumption, which in turn has a feedback effect on economic organization and earnings. Whereas in the earlier period this feedback effect contributed to the reproduction and expansion of the middle class, currently it reproduces growing earnings disparity and labor market casualization. The overall result is a tendency toward increased economic polarization: an expanding high-profit professional economy at the top and an expanding low-profit informal economy at the bottom.

When we speak of polarization in the use of land, in the organization of labor markets, in the housing market, and in the consumption structure, we do not necessarily mean that the middle class is disappearing. We are rather referring to a dynamic whereby growth contributes to inequality rather than expansion of the middle class, as was the case in the two decades after World War II in the United States and in many of the developed economies when the middle class represented the most important channel for economic growth and one through which income and lifestyle coalesced into a widespread social form. Today we see a segmenting of the middle class that has a sharper upward and downward slant than had been the case in other periods. The conditions that contributed to their expansion and politico-economic power -- the

centrality of mass production and mass consumption in economic growth and profit realization -- have been displaced by new sources of growth. This is not simply a quantitative transformation; we see here the elements for a new economic regime.

Informalization in highly developed countries needs to be seen against these broader transformations. Insofar as some of these transformations are materializing in the large cities of Asia and Latin America we may well see a new dynamic, along with older dynamics, for informalization emerging there as well.

#### REFERENCES CITED

Abu-Lughod, Janet Lippman (1995) "Comparing Chicago, New York and Los Angeles: testing some world cities hypotheses." In Paul L. Knox and Peter J. Taylor (eds) *World Cities in a World-System*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. pp.171-191..

Appelbaum, Eileen and Peter Albin. "Shifts in Employment Occupational Structure, and Educational Attainment." Pp. 31-66 in T. Noyelle (ed) Skills, Wages, and Productivity in the Service Sector. Boulder: Westview Press, 1990.

Bednarzik, Robert. "A Special Focus on Employment Growth in Business Services and Retail Trade." Pp. 67-80 in T. Noyelle, op.

cit.

Berner, Erhard and Rudiger Korff. 1995. "Globalization and Local Resistance: The Creation of Localities in Manila and Bangkok." International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 19, nr. 2: 208-222.

Body-Gendrot, Sophie, Emmanuel Ma Mung, Catherine Hodier (eds.) "Entrepreneurs Entre Deux Mondes: Les Creations d'Entreprises par les Etrangers: France, Europe, Amerique du Norde." Special Issue, Revue Europeenne des Migrations Internationales, Vol. 8, No. 1, 1992, pp. 5-8.

Bose, Christine E. and Edna Acosta-Belen (eds). 1995. Women in the Latin American Development Process. Philadelphia: Temple University Press.

Cahn, Edgar S. 1994. "Reinventing Poverty Law." Yale Law Journal. Special Issue on the Informal Economy (Summer).

Capecchi, Vittorio. 1989. "The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization in Emilia-Romagna." In Portes et al (eds) The Informal Economy.. op.cit.

Castells, Manuel and Aoyama, Yuko. 1994. "Paths towards the information society: Employment structure in G-7 countries, 1920-

90." International Labor Review, vol. 133, no. 1: 5-33.

Cohen, Michael A., Blair A. Ruble, Joseph S. Tulchin, Allison M. Garland (eds). 1996. Preparing for the Urban Future. Global Pressures and Local Forces. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press. (Distributed by The Johns Hopkins University Press).

Cohen, Stephen S. And John Zysman. Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy. New York: Basic Books, 1987.

Drennan, Matthew P. "Gateway Cities: The Metropolitan Sources of US Producer Service Exports," Urban Studies 1992, vol. 29, 2 pp. 217-235.

Fernandez Kelly, M.P. and A.M. Garcia. "Informalization at the Core: Hispanic Women, Homework, and the Advanced Capitalist State." In Portes et al. (eds.) The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

Frost, M. And Nigel Spence. "Global City Characteristics and Central London's Employment." Urban Studies, Vol 30, No. 3, 1993, 547-558.

Futur Anterieur. 1995. Special issue: La Ville-Monde Aujourd'hui: Entre Virtualite et Ancrage. (Edited by Thierry Pillon

and Anne Querrien). Vols 30-32. (Paris: L'Harmattan).

Gaber, John. 1993. "Informal Vendors on 14th Street." (Ph.D. dissertation, Department of Urban Planning, Columbia University, New York).

Gershuny, Jonathan and Ian Miles. The new Service Economy: The Transformation of Employment in Industrial Societies. New York: Praeger 1983.

Hitz, R....1995. Capitales Fatales... Vienna: Rotpunkt.??

Holston, James (ed). 1996. Cities and Citizenship. A Special Issue of Public Culture, vol.8, nr. 2 (Winter)

Institute for Social Research, "Measurement of Selected Income Flow in Informal Markets 1981 and 1985-1986." (University of Michigan, Ann Arbor). 1987.

The Journal of Urban Technology, Special Issue: Information Technologies and Inner-City Communities, Vol. 3, nr. 1 (Fall). 1995.

Klosterman, Robert C. 1996. "Double Dutch: Polarization Trends in Amsterdam and Rotterdam after 1980." Regional Studie, 30, 5:

King, A.D. (ed). 1995. Representing the City. Ethnicity, Capital and Culture in the 21st Century. London: Macmillan.

Paul L. Knox and Peter J. Taylor (eds). 1995. World Cities in a World-System. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Kunzmann, K. R. And M. Wegener. The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960-1990. Report for the Directorate General XVI of the Commission of the European Communities as part of the study 'Urbanisation and the Function of Cities in the European Community.' Dortmund, Germany: Institut for Raumplanung, March 15, 1991.

Lazzarato, M., Y. Moulier-Boutang, A.Negri, G.Santilli. Des entreprises pas comme les autres: Benetton en Italie, Le Sentier a Paris. Paris: Publisud, 1993.

Le Debat. Special Issue on The New Paris (May-June 1994).

Le Debat. Le Nouveau Paris. Special Issue. Summer 1994.

LeGates, Richard T. and Frederic Stout(eds). 1996. The City Reader. London and New York: Routledge.

Mahler, Sarah. American Dreaming: Immigrant Life on the Margins. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.

Marie, Claude-Valentin. "Les Etrangers Non-Salaries en France, Symbole de la Mutation Economique des Annees 80." Revue Europeenne des Migrations Internationales, Vol. 8, No. 1, 1992, pp. 27-38.

Markusen A. And V. Giwasda. "Multipolarity and the Layering of Functions in the World Cities: New York City's Struggle to Stay on Top." Forthcoming International Journal of Urban and Regional Research 1993.

Massey, Douglas S. Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino and J. Edward Taylor. 1993. "Theories of International Migration: A Review and Appraisal." Population and Development Review, 19, 3: 431-466.

Morales, Rebecca and Frank Bonilla (eds.). Latinos in a Changing U.S. Economy: Comparative Perspectives on Growing Inequality. California: Sage Publications, Series on Race and Ethnic Relations, Vol. 7.

Morokvasic, M, 1992. "Une migration pendulaire: les Polonais en Allgemagne." In Hommes et Migrations vol. 1155, June, pp. 31-37.

New York Legislature. 1982. "New York State's Underground Economy: Untaxed and Growing." Report to the Commission on Oversight, Analysis, and Investigation, New York Legislature.

New York City's Department of Finance. 1986. "Unearthing the Underground Economy." Report.

New York City Office of the 28th State District. (1989). "Banking on the Rich: Commercial Bank Branch Closings and Openings in the New York Metropolitan Area, 1978-1988." New York city: Office of Senator Franz S. Leichter.

New York Times. "1993. "Unlicensed Peddlers, Unfettered Dreams." Prepared by Deborah Sontag. (June 14, at A1).

Noller, Peter, Walter Prigge, Klaus Ronneberger (eds). 1994. Stadt-Welt. Frankfurt: Campus Verlag.

Noyelle, T. And Dutka, A. B. International Trade in business Services: Accounting, Advertising, Law and Management Consulting. Cambridge, MA: Ballinger Press, 1988.

Peraldi, Michel and Evelyne Perrin. (eds). 1996. Reseaux Productifs et Territoires Urbains. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail.

von Petz, Ursula, und Klaus M. Schmals (eds.). Metropole. Weltstadt, Global City: Neue Formen der Urbanisierung. Dortmund: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Vol. 60, Universität Dortmund, 1992.

Portes, Alejandro (ed) The Economic Sociology of Immigration.  
New York; The Russell Sage Foundation 1995.

Portes, A., Castells, M. and Benton, L. (eds.). The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries.  
Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

Pozos Ponce, Fernando. 1996. Metropolis en reestructuracion: Guadalajara y Monterrey 1980-1989. Guadalajara, Mex: Universidad de Guadalajara, con apoyo de El Fondo para la Modernizacion de la Educacion Superior.

Pugliese, E. "Aspetti dell' Economia Informale a Napoli." Inchiesta 13 (59-60) January-June, 1983, pp. 89-97.

Roberts, Bryan R. 1995. The Making of Citizens. Cities of peasants Revisited. New York: Arnold.

Ronneberger, Klaus and Peter Noller. 1994. "Globalisierte Oekonomie und regionale Identitaet: Neue Dienstleister." Pp. 26-33 in Martin Wentz (ed), Die Zukunft des Staedtischen: Region. Frankfurt: Campus Verlag.

Rosen, Fred and Deidre McFadyen (eds) 1995. Free Trade and Economic Restructuring in Latin America. (A NACLA Reader). New York: Monthly Review Press.

Sassen, Saskia. 1991. The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton University Press.

\_\_\_\_\_. Cities in a World Economy. Thousand Oaks, California: Pine Forge / Sage press 1994.

\_\_\_\_\_. "The Informal Economy: Between New Developments and Old Regulations" The Yale Law Journal, Summer 1994a.

\_\_\_\_\_. "Immigration and Local Labor Markets." In A. Portes (ed) The Economic Sociology of Immigration. New York: The Russell Sage Foundation 1995.

\_\_\_\_\_. 1996. "Ethnicity and Space." In King (ed) Re-Presenting the City. Op.cit.

Sassen, S. and B. Orloff 1996 "Trends in Purchases of Services in Multiple Industries over the Last Twenty Years." (Department of Urban Planning, Columbia University).

Social Justice. Global Crisis, Local Struggles. Special Issue, Social Justice, Vol. 20, Nos. 3-4, Fall-Winter 1993.

Shank, G. (ed.) Japan Enters the 21st Century. A Special Issue of Social Justice. Vol. 21, number 2 (Summer) 1994.

Sheets, R.G., S. Nord, and J.J. Phelps. 1987. The Impact of

Service Industries on Underemployment in Metropolitan Economies.

Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company.

Social Justice. Global Crisis, Local Struggles. Special Issue,  
Social Justice. Vol. 20, nrs. 3-4, Fall-Winter 1993.

Societes Contemporaines. Special Issue: Segregations Urbaines.  
Vol. 22/23 (June-September 1995). (Paris: L'Harmattan).

Wissenschaft Forum. Special Issue: Global City: Zitadellen der  
Internationalisierung. Vol. 12, Nr. 2 (June) 1995.

## Notes

1. To mention just a few items: Kloosterman 1995; Noller et al. 1994; Ronneberger et al. 1994; Societes Contemporanees 1995; Urban Studies 1995; Mingione 1995.
2. See E.g. Ramos Schiffer 1996; Büchler 1997; Santos 1996; Kowarick et al. 1994.
3. "Underground economy" is an umbrella term for several kinds of economic activity. We need to differentiate these activities in order to understand their specific dynamics and effects. We can begin by distinguishing at least three very different components of the underground economy: a) Criminal activities which by their very nature could not be carried out above ground. It is completely distinct from the other two components of the underground economy. b) Tax evasion on licit forms of income: all states confront this and have implemented mechanisms to detect and control tax evasion. In the United States today, the available information shows a large jump in the amount of unreported income. The IRS latest estimate is that we have a \$120 billion tax gap ((check figure)). Tax evasion is now considered a severe problem, which it was not in the 1950's, 1960's and early 1970's. c) The informal economy.
4. This becomes quite evident when one reads government accounts that seek to identify the "illegality" of basically licit activities. See e.g. New York Legislature 1982; New York City Department 1986. For an insightful analysis of how informal operators themselves perceive their "illegality" when engaged in activities such as selling perfectly licit goods, see Gaber 1993; New York Times 1993; see also select portions in Mahler 1995.
5. The question of taxation is, clearly, one element in the regulatory picture. It is important to note that much tax evasion, indeed probably by far the largest portion, is evasion on regulated economic activity. See also note 1, for clarification of the difference between tax evasion and informalization. It is the case that tax evasion has increased. The IRS projected that the tax gap for 1992 would be US\$114 billion, two-thirds of which attributable to individuals. This is significantly higher than the case in the 1950s, 1960s and early 1970s.
6. The passing of sanctions against employers for knowingly hiring undocumented workers alters this proposition in those cases where the employer knowingly hires such a worker. The informality then resides in the form of management.

7. See various chapters in Portes et al., e.g. Stepick, 1989; Fernandez-Kelly and Garcia, 1989.
8. Renooy, 1984.
9. Capecchi, 1989.
10. I should note immediately that there is a diversity of theories about and explanations of immigration. E.g. see Massey et al. 1993.
11. It is important to recognize the distinct forms these processes have assumed even if we just look at major internationalized urban economies. See eg. Abu-Lughod 1995.
12. See Sassen 1991 for a comparison of the distinct manner in which these processes took place in the US, the U.K. and Japan. For more information on Japan see e.g. Shank 1994.
13. There is an emerging literature on cities that focuses on these broader dynamics as they materialize in cities. This is, in my reading, important in the elaboration of an analysis of informalization that links it to these broader dynamics and prevents the analysis from being self-contained ethnographies or being ghettoized as marginality. E.g. Knox and Taylor 1995; Hitz et al. 1995; King 1996; Cohen et al. 1996; see also LeGates and Stout 1996.
14. By 1987 Business services provided 5.2 million jobs, or 5% of total jobs, and had become a larger employer than construction and almost as large as transport and public utilities, and wholesale trade. Almost half of the new jobs in business services came from personnel supply services, and computer and data processing. (See Bednarzik 1990).
15. Appelbaum and Albin have proposed a taxonomy of firms and industries into broad sectors on the basis of "information and knowledge intensity."--"a multidimensional property of firms and industries, reflecting the nature of the output produced, the extent of computer rationalization of the production process, and the organizational adaptation to information and computation technologies." (1990: 32).
16. Manufacturing remains a crucial sector in all these economies, even when it may have ceased to be a dominant sector in major cities. Some have argued that the producer services sector could not exist without manufacturing (Cohen and Zysman 1987; Markusen and Gwiasda 1994). There is no consensus around this issue ( e.g., Noyelle and Dutka, 1988; Drennan, 1992). Drennan (1992) argues that a strong finance and producer services sector is possible in New York notwithstanding decline in its industrial base and that these sectors are so strongly integrated

into the world markets that articulation with the larger region becomes secondary. In a variant on both positions, I have long argued that manufacturing indeed feeds the growth of the producer services sector, but that it does so whether located in the area in question, somewhere else in the country, or overseas. Even though manufacturing -- and mining and agriculture, for that matter -- feeds growth in the demand for producer services, their actual location is of secondary importance in the case of global level service firms. Second, the territorial dispersal of plants, especially if international, actually raises the demand for producer services insofar as it raises the complexity of management and financing. The growth of producer service firms headquartered in New York or London or Paris can be fed by manufacturing located anywhere in the world as long as it is part of a multinational corporate network. Third, a good part of the producer services sector is fed by financial and business transactions that either have nothing to do with manufacturing, as is the case in many of the global financial markets, or for which manufacturing is incidental, as in much merger and acquisition activity, which is centered on buying and selling firms rather than the buying of manufacturing firms as such.

17. Information and knowledge intensive manufacturing in the U.S. accounts for only 3.2% of US employment; the rest of manufacturing, for about 27%. Note that women are far less represented in the "rest of manufacturing" sub-sector than in the former; this is partly due to the feminization of the electronics assembly line.

18. Retail trade is expected to add the largest number of jobs, 4.5 million. Nearly half of these jobs will be for food service workers (cashiers and sales persons in eating and drinking places: these are not high paying jobs demanding high levels of education. Next comes health services with an added 4.2 million jobs; within these the fastest growing type of job is home care service, again mostly a low paying job. Next are business services, with 3.1 million new jobs, which includes both low-wage and high wage industries. One of the growth industries in business services is personnel supply services, such as temporary employment agencies; another growth sector is transportation, particularly trucking and warehousing.

19. Average hourly wages have been stagnant in the U.S. since 1973, notwithstanding rapid increase in salaries of new professionals. And as has been documented in the 1990 census, income inequality increased over the last 20 years.

20. Almost 30% of all jobs in labor-intensive services are part-time, compared to 17% in information and knowledge intensive services. Part-time jobs are highly concentrated: restaurants and hotels, retail, and education account for 45% of all part-time jobs, but only 25% of all jobs in the economy. Nearly half of all

workers in retail are part-time, compared with 10% in administrative, managerial and supervisory occupations.

21. This space dependency is centered on the relation between workplace and household, and between workplace and community. The exchange dynamic -- a component of all markets -- is therewith displaced from the center of labor market operation as it is in the neoclassical model (See Sassen 1995). When it comes to international labor migration, this reconceptualization views the act of migrating as a move from one particular local labor market (in the country of origin) to another particular local labor market (in the country of destination). This specific job search pattern has the effect of altering the geographic dimension often implied by job search models, especially among low-wage workers who have been found to have little geographic mobility. However, notwithstanding this far ranging area within which many immigrants search for jobs, they are actually largely moving within a very confined institutional setting, even when they travel long distances and improvise informal transportation systems. This is another way of conceptualizing the role of networks. These networks have spatial patterns, but they are not characterized by geographic proximity. Furthermore, while they may cover immense distances they do not necessarily offer great opportunities for mobility nor place immigrants in particularly competitive positions vis a vis natives in terms of upward job mobility. This is particularly so given the polarization tendencies evident in the distribution of jobs in services.

22. There is an interesting parallel here with one of the components of the service economy, that is the shift of tasks traditionally performed by the firm onto the household: e.g. furniture and even appliances sold unassembled to be put together by the buyer. (Gershuny and Miles (1983).

23. There is whole other bundle of issues around this question which has to do with the unequal distribution of the infrastructure of the new technologies, notably computer networks. See, for instance, Journal of Urban Technology 1996.

24. During this period only two new full-service branches opened, one Chinese owned in Chinatown and the other a small black owned bank (Freedom National Bank). This was the one branch opened in New York City neighborhoods with over 30% black population. In all counties with Black and Hispanic populations above the regional average, the number of residents per commercial bank branches increased. In the Bronx, the borough with the highest percentage of black and hispanic population, had the most severe reduction in its commercial branch network, a 20% loss from 1978 to 1987. Forty full service commercial branches were closed over that period. In 1987 the Bronx had 30% more residents per branch than it did in 1980. Brooklyn, the borough with the second highest proportion of Blacks and Hispanics in 1987 had 14% more

residents per branch than it did in 1980 and has the highest ratio at almost 15,000 per branch. (See New York City Office of the 28th State District, 1989.)

25. This increase of 7% cannot simply be explained as a function of population growth in the suburbs. In 1987 the outer boroughs had almost 12,000 residents per branch; the suburbs 3,000.

26. How these trends do or do not materialize in less developed countries will require research that at least opens up the possibility that we might be seeing a "new" informal economy besides the older forms long present. See for instance, some evidence in this direction in Berner and Korff, 1995; Bose and Acosta-Belen 1995; for more encompassing accounts on economic restructuring in less developed areas and its impact on economic and political organization see Cohen et al. 1996; Rosen and McFadyen 1995; see also Roberts 1995.

27. E.g. Noller et al. 1994; Hitz et al. 1995; von Petz 1992; Peraldi and Perrin 1996; Le Debat 1994; Futur Anterieur 1995; Wissenschafts Forum 1995.

28. See e.g. Body-Gendrot et al. 1991; Marie 1992; Pugliese 1983; Morokvasic 1992.

29. E.g. Mitter 1987; Lazzarato 1993.

30. On the basis of our secondary data analysis, fieldwork, and interviews, we found the following profile of the informal economy in the New York City area: a) informal work is present in a rather wide range of industrial sectors, though with varying incidence: apparel, accessories, general construction contractors, special trade contractors, footwear, toys and sporting goods, furniture and woodwork, electronic components, packaging, transportation; b) such operations were also found in lesser measure in particular kinds of activities like packaging notions, making lampshades, artificial flowers, jewelry, distribution activities, photo engraving, manufacturing of explosives, etc.; c) a strong tendency for such operations to be located in densely populated areas with very high shares of immigrants; d) an emergent tendency for "traditional" sweat-shop activity (notably garments) to be displaced from areas undergoing partial residential and commercial gentrification; and e) an emergent tendency for new forms of unregistered work catering to a new clientele to be located in gentrifying areas. For a listing of various studies see Sassen 1991, chapter 9.

31. Just to mention three very different in which some of the forms of informalization we are seeing in large cities may be articulated with broader dynamics of strengthening the local, see, e.g. Cahn 1994; Holston 1996; Social Justice 1993. For an attempt to re-theorize some of these issues see King 1996.

32. National household surveys have found that in the mid-1980s, 83 percent of US households used informally-produced or delivered goods and services. And most of it was not for child care but for home repairs (21.4 \$ billion) and food sold informally (10.3 \$ billion).

**ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS EVIDÊNCIAS E  
PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DIA 10/07**

**9:00 - 3ª SESSÃO**

**TEMA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JORGE JATOBÁ** (ASSESSOR ESPECIAL DO MINISTÉRIO DO  
TRABALHO)

**CONFERENCISTAS:**

**JAIME MEZZERA** (OIT/CHILE)

**FERNANDO BARREIRO** (PROYECTO LOCAL/BARCELONA)

**NADA EISSA** (BERKELEY UNIVERSITY)

**CARLOS MALDONADO** (OIT/GENEBRA)

**ELIANA CHAVEZ** (OIT/LIMA)

**DIDIO MENDONZA** (INIE/CUBA)

Seminario Internacional:  
**O sector Informal Revisitado: Novas Evidencias e Perspectivas  
de Politicas Publicas.**  
Brasilia, 9-10 de julio 1997

## **ECONOMIA INFORMAL O ECONOMIA DE PROXIMIDAD**

*La creación de empleos y la satisfacción de nuevas  
necesidades sociales*

Fernando Barreiro Cavestany  
(Barelona)

## **1. Planteamiento del problema. Un enfoque para el análisis de la economía informal.**

La economía informal ha sido analizada desde multiplicidad de ángulos. Cada vez nos encontramos, y nos encontraremos, con mayores dificultades para dar cuenta de una economía informal que ya no es una “anomalía persistente”, sino una realidad generalizada y complementaria a la otra economía, la formal. Este artículo pretende ir aún más lejos, y analizar la economía informal dentro de una tendencia propia e inherente a la evolución social y económica de nuestras sociedades de fin de siglo.

El carácter ilegal, fuera del control de las normas jurídicas y legislativas, de la economía informal no será específicamente considerado en este trabajo. Ello no obsta para que consideremos este factor como relevante y motivo de preocupación para las políticas públicas. Nos interesa analizar la economía informal desde otro ángulo e incluirla dentro de la multiplicidad de formas de organización del trabajo que cumplen un papel de primera importancia en nuestras ciudades terciarizadas de fin de siglo. Es lo que denominamos economía de proximidad o economía territorializada que incluye, además de la economía informal *strictu sensu* (trabajo no legalizado) otras formas de organización socio-económica.

El concepto de economía informal en los países industrializados recubre muchos componentes. La economía informal en esta acepción agrupa realidades muy diferentes como el trabajo doméstico, el voluntariado, los trabajos de interés comunitario o el trabajo subterráneo. La economía informal incluye, como una de sus posibilidades, la economía mercantil subterránea.

Analizaremos la economía informal en tanto que modalidades *flexibles de organización de la oferta dirigida a satisfacer las necesidades sociales de proximidad*. Son estas necesidades sociales de proximidad lo que nos interesa analizar, y como la economía informal aparece como una de las principales maneras de cubrir esas necesidades mediante una economía de proximidad.

Es evidente que la economía informal, analizada en tanto que economía subterránea o ilegal, no se agota en este ámbito de actividades terciarias. Basta con considerar las innumerables actividades industriales auxiliares -talleres, microempresas- que cumplen un papel relevante en la configuración de muchos sistemas industriales locales<sup>1</sup>. Pero en este caso la economía informal industrial es bastante más formalizada en la medida que juega un papel dentro de una cadena productiva a la que pertenece.

De ahí que nuestro análisis se centre más en los mercados en los que se sitúan las unidades informales que en la forma de organización productiva. Es el ámbito de mercado el que será tenido en cuenta como marco de análisis de la economía informal. Para ello nos centramos en lo que denominamos *servicios de proximidad* que se expresan a escala local y muy particularmente en nuestras ciudades. Pero, ¿qué son los servicios de proximidad y por qué existe allí una presencia tan dominante de la economía informal? Esta relación funcional entre economía informal y servicios de proximidad se evidencia en todas las ciudades, aunque con perfiles y dimensiones diferentes. Baste mencionar la presencia mayoritaria de la economía informal en la provisión de servicios de transporte, de vivienda, de comercio de proximidad, etc. en las ciudades de Latinoamérica<sup>2</sup>.

## **2. El mercado, la productividad y los servicios de proximidad**

Comenzaremos por situar el problema de la productividad, como aspecto clave para el análisis. Los servicios de proximidad se diferencian de la economía mercantil competitiva en que no generan aumentos de productividad. Al contrario, son actividades intensivas en trabajo, basadas en las relaciones directas con los usuarios del servicio. Este factor explica, en gran medida, la importancia que en este ámbito tiene la reducción de los costes del trabajo y por ello la elevada presencia de trabajo informal y no legal en este ámbito

---

<sup>1</sup> Véanse al respecto los innumerables análisis sobre los distritos industriales italianos o de otros países mediterráneos y el papel que en ellos juega la economía informal.

<sup>2</sup> Ver DE SOTO, Hernando, *El otro sendero*, Instituto Libertad y Democracia (8ª de.), Perú, 1989.

La evolución estructural de nuestras sociedades es hacia la terciarización. Los servicios son un 71% del PIB en Estados Unidos, 69% en el Reino Unido, 68% en Francia, 64% en Italia<sup>3</sup>. Entre 1970 y 1991 los empleos en los servicios han aumentado en los países de la Unión Europea a un ritmo anual de 1,4 millones, es decir a un 2,5% anual de media, mientras que en los otros sectores este aumento fue de 0,5%. Los servicios han estado en el origen del 90% de la creación neta de empleos en el Reino Unido e Irlanda, del 80% en Alemania y del 70% en España.<sup>4</sup> Ello va a generar grandes transformaciones en la organización del trabajo.

Siguiendo en esta línea de reflexión, podemos agrupar las actividades económicas en dos sectores teniendo en cuenta el factor productividad. En el primero situamos la agricultura, la industria y el terciario “standarizable”, es decir todos aquellos servicios susceptibles de beneficiarse de aumentos de productividad, fruto de las nuevas tecnologías. En el segundo sector agrupamos al que denominamos *terciario relacional* donde el que ofrece el servicio y el que lo recibe, mantienen una relación “cara a cara”, por ejemplo el sector educativo o el sanitario. Aquí las ganancias de productividad del trabajo son, en general, muy débiles o nulas<sup>5</sup>.

En el primer sector la productividad del trabajo tiende a aumentar más rápido que los efectivos empleados mientras que en el segundo sector la demanda exige, para ser satisfecha o cubierta, mayores efectivos laborales. De ahí que en el terciario relacional existen numerosos obstáculos debidos al coste excesivo del trabajo y por tanto del precio, lo que a su vez es un factor inhibidor de la demanda.

De esta situación se pueden extraer algunas conclusiones. Por una parte los servicios relacionales tienden a expandirse debido a las nuevas necesidades sociales que crecen en nuestras ciudades. A su vez, estos servicios son intensivos en trabajo y por lo tanto, son verdaderos *yacimientos de nuevos empleos*, en un contexto en el cual el sector industrial y de servicios standarizados, abierto a la economía global, tiende a reducir empleos debido a las mutaciones tecnológicas. De esta manera, los servicios de proximidad son

---

<sup>3</sup> Ministère du Travail, “*Nouveaux Services, nouveaux emplois*”, La Documentation Française, Paris, 1993

<sup>4</sup> Comisión Europea: Libro Blanco: *Crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas, 1993.

<sup>5</sup> Piénsese, por ejemplo, en determinados servicios relacionales como la peluquería que no han tenido, históricamente, ninguna ganancia de productividad.

una fuente de empleo en auge, pero se encuentran con la dificultad de tener que soportar un coste excesivo por esa misma razón. Una de las maneras que permiten remover este obstáculo consiste en rebajar las remuneraciones en este sector, lo que sucede, por ejemplo, en EEUU, donde las diferencias de retribución del trabajo entre el sector industrial competitivo y el de servicios relacionales es muy amplia. En la sociedad industrial basada en el modelo fordista en la que el consumo básico era la producción en masa (electrodomésticos, automóviles) los precios se abarataban por efecto de la productividad, y una tendencia a la igualdad de retribuciones favorecía el consumo. En la sociedad actual la desigualdad de ingresos producida por la diferenciación productiva, provoca que unos paguen a otros por servicios mal retribuidos. En este contexto, los servicios de proximidad o relacionales crean empleos pero en detrimento de la cohesión social, y se abren las puertas a una sociedad dualizada o socialmente fracturada.

En este escenario, el sector terciario relacional es el más adecuado para la economía informal: intensivo en empleo y baja retribución de la mano de obra.

### **3. Las nuevas necesidades sociales insatisfechas se configuran como el núcleo del problema del empleo y de la cohesión social**

Nuestras sociedades contemporáneas atraviesan una situación de fuertes mutaciones que afectan a la propia organización social. Estas mutaciones están modificando el paradigma de la sociedad industrial. En las sociedades de los países avanzados, se produce un doble fenómeno. Por un lado una parte muy significativa de la población ha aumentado su poder adquisitivo durante los últimos treinta años, y el consumo de bienes es sustituido progresivamente por el consumo de servicios. Por otra parte, crece un sector social excluido de los beneficios del crecimiento económico que, tradicionalmente había sido el público al que se dirigían las políticas de protección social del estado. Ambas dimensiones dan lugar a la aparición de nuevas necesidades sociales insatisfechas. Como veremos más adelante, ni el mercado ni el estado son capaces de satisfacer, por sí mismos, estas nuevas necesidades sociales que emergen con la evolución de nuestras sociedades. Estas necesidades aparecen básicamente en el mundo desarrollado, pero

podemos prever que también están presentes los sectores urbanos de muchos de los países de menor desarrollo.

Las nuevas necesidades sociales engloban un conjunto de necesidades que no responden a un único fenómeno o tendencia. Incluyen necesidades de diferente calibre, pero todas ellas son expresión de las transformaciones sociales de nuestro tiempo.

Así, podemos apuntar: la evolución demográfica ha provocado un fuerte *envejecimiento de la población europea* y un 20% de la población tiene hoy más de 65 años con una tendencia futura a aumentar. Esta evolución genera fuertes necesidades de atención a las personas de tercera edad debido a que las tradicionales relaciones de solidaridad familiar (atención de las personas ancianas por el núcleo familiar) se han debilitado o han desaparecido. El *trabajo de las mujeres* que era de un 30% en 1980 alcanzaba el 44% en 1992. Esta evolución provoca entre otras necesidades, la del cuidado de los niños, la tareas domésticas, etc. La evolución del *tiempo de trabajo* de los europeos evoluciona hacia una disminución del mismo, de 3.000 horas/año a principios de siglo a una dedicación actual promedio de 1.700 horas/año. Ello genera un aumento significativo del tiempo dedicado a otras actividades, entre otras las culturales, las de ocio, las turísticas, etc. La población ha incrementado sensiblemente sus *niveles de instrucción y de cualificación*. De una población de estudiantes universitarios de 3,5 millones en 1970 se evoluciona hasta los 7,2 millones en 1989. Ello genera nuevas necesidades en cuanto al uso de equipamientos educativos, culturales, de información, etc.

Pero no todas las nuevas necesidades tienen su origen en un aumento de la calidad de vida y de la evolución positiva de la sociedad. Así en este conjunto, se incluyen necesidades originadas en los desequilibrios territoriales y medioambientales expresadas en las necesidades de protección medioambiental, en la conservación de los espacios naturales, en la gestión de los residuos urbanos, o en la rehabilitación de espacios urbanos deteriorados. Asimismo, la concentración poblacional en las ciudades genera nuevas necesidades en cuanto a la seguridad o de transportes locales. Pero también se incluyen como nuevas necesidades sociales, las motivadas por el fracaso escolar o por las dificultades de inserción laboral de los jóvenes.

Como puede observarse se trata de un conjunto heterogéneo de necesidades sociales. Algunas de ellas deben ser cubiertas a través de servicios a las personas, otras, en cambio, son necesidades colectivas, que deben ser cubiertas por servicios comunitarios. Tienen en común, que son necesidades originadas en fenómenos nuevos que atraviesan a nuestras sociedades y que están transformando radicalmente las formas de organización social, que son intensivas en trabajo y por lo tanto, fuentes de nuevos empleos, y, finalmente, que ni el mercado en su forma tradicional de regulación, ni el estado a través de sus políticas públicas tradicionales, pueden satisfacer por sí mismos.

#### **4. Las nuevas necesidades sociales se expresan en mercados incompletos**

Si analizamos estas nuevas necesidades comprobaremos que se trata, en la mayoría de los casos, de necesidades que no se traducen necesariamente en demandas efectivas, es decir en demandas dispuestas a pagar el precio de los servicios dirigidos a cubrirlas. Por eso los denominamos mercados incompletos, en la medida que existen obstáculos para transformar las necesidades en demandas solventes o efectivas. Un primer conjunto de obstáculos está relacionado con el precio de muchos de estos servicios, debido al coste elevado de una actividad intensiva en trabajo que no se beneficia de aumentos de productividad. O a la inversa, muchas de estas necesidades se expresan en demandas insolventes, porque el servicio es caro o porque se trata de poblaciones de bajo nivel adquisitivo. Cabe destacar que una de sus características principales es su diversidad. El consumismo de masas diversificado no ha desaparecido pero aumentan las demandas más personalizadas que exigen ofertas específicas con nuevas formas de relación con el consumo.

Un segundo tipo de obstáculos está vinculado a la falta de hábitos de muchos sectores de la población a pagar por la satisfacción de determinadas necesidades. Hasta no hace muchos años algunas de estas necesidades eran cubiertas por el propio núcleo familiar, y existe cierto prejuicio de intimidad que inhibe la adquisición de ciertos servicios en el

exterior. Por otra parte, todavía se asocia la compra de ciertos servicios a un lujo y no a una primera necesidad. Muchas familias tienden a privilegiar la compra de bienes a la compra de servicios.

Otro grupo de obstáculos está asociado a los problemas de la oferta o las relaciones de los usuarios con los ofertantes. Las nuevas necesidades sociales vinculadas a servicios relacionales, de atención a las personas (ancianos, niños), son muy exigentes y muy sensibles en cuanto a la calidad, y por tanto a la confianza que genera la oferta. Se ha comprobado que muchas ofertas no están profesionalizadas y no ofrecen los mínimos de calidad que favorezcan su utilización (por ejemplo en el caso de las diversas formas de economía informal). Veamos a continuación, en el siguiente cuadro, algunas de las nuevas necesidades insatisfechas y de los obstáculos existentes para satisfacerlas.

**Necesidades sociales insatisfechas. Obstáculos para su desarrollo.**

<b>Ambitos de servicios</b>	<b>Factores de desarrollo</b>	<b>Obstáculos a su desarrollo</b>
<b>Servicios a domicilio</b>	Envejecimiento de la población/Trabajo femenino/reducción de la protección social	Falta de garantía de calidad del servicio/Baja rentabilidad/Empleos precarios o sumergidos
<b>Cuidado de niños</b>	Trabajo femenino/socialización creciente de los niños/Urbanización	Empleos precarios/ausencia de referencia de precio/Falta de garantía de calidad
<b>Mejora de la vivienda</b>	Vivienda antigua	Profesiones desvalorizadas/Coste de la mano de obra
<b>Servicios de seguridad</b>	Aumento de la delincuencia/Envejecimiento de la población	Calidad no garantizada/Dificultades jurídicas.
<b>Revalorización de espacios urbanos públicos</b>	Urbanización años 60/ Limitaciones de las finanzas públicas/Reconversión de zonas industriales	Altas inversiones/Baja cooperación pública-privada
<b>Turismo</b>	Disminución tiempo de trabajo/Aumento del nivel educativo.	Estacionalidad de la actividad/Falta de profesionalismo/ Ausencia de control de calidad
<b>Comercios de proximidad</b>	Urbanización	Falta de innovación/Baja rentabilidad
<b>Desarrollo cultural</b>	Aumento del nivel de educación y del tiempo libre	Baja cooperación pública/privada
<b>Gestión de residuos</b>	Sensibilidad ecológica/limitación de recursos naturales	Coste de la mano de obra
<b>Protección/mantenimiento de zonas naturales</b>	Exodo rural/ocio en el medio rural	Mentalidad opuesta al pago por el uso/coste de inversiones
<b>Transportes colectivos locales</b>	Aumento de los motivos de desplazamiento/Urbanización/En	Baja cooperación pública-privada Coste de inversiones/Frecuencia

	vejecimiento de la población	y calidad de las prestaciones.
--	------------------------------	--------------------------------

Muchos de estas necesidades generan una competencia entre la autoproducción del servicio, a través de la solidaridad intrafamiliar, y la adquisición del servicio en el mercado y/o a través de los servicios públicos. Es la oposición entre el “do it yourself” y el “do it for me”. El retroceso permanente de la autoproducción es la característica de las economías modernas. La autoproducción es la característica de las economías tradicionales.

En síntesis, nos encontramos ante nuevas necesidades que encuentran dificultades para expresarse en demandas efectivas. Estas dificultades, como ya se ha visto, provienen tanto de los problemas de la oferta como de la demanda. La reflexión europea en torno a los servicios de proximidad, promueve su activación debido al alto potencial para la creación de nuevos empleos que implicaría su desarrollo. Las tendencias apuntan hacia un incremento de estas necesidades debido a la misma evolución de la sociedad. De ahí la consigna de la Comisión Europea de “...ir al encuentro de las nuevas necesidades para crear nuevos empleos”. En efecto, si las nuevas necesidades aumentan, si los obstáculos existentes para que las mismas se expresen en demandas efectivas son removidos, el potencial de creación de empleo -problema crucial de las economías europeas-, podrá hacerse efectivo.<sup>6</sup> Es más, los servicios de proximidad son un sector privilegiado para la creación de empleo, frente a la disminución neta de empleos en los sectores industriales cada vez más globalizados y sometidos a una intensa competencia internacional.

Planteadas así las cosas, es necesario profundizar en el análisis sobre la remoción de obstáculos para desarrollar estos “nuevos yacimientos de empleo”, asociados a la satisfacción de las nuevas necesidades sociales. Sin embargo, la satisfacción de estas necesidades no tiene el único objetivo de crear nuevos empleos, sino que simultáneamente responden a un objetivo de incremento de la cohesión social de nuestras sociedades.

---

<sup>6</sup> Unión Europea: *Initiatives Locales de développement et d'emploi. Une enquête dans l'Union Européenne*. Document des services. Luxembourg, 1995.

## **5. Nuevas actividades y nuevos empleos de proximidad. La organización de la oferta.**

En el ámbito de los servicios de proximidad, la oferta de dichos servicios se organiza de muy diversas maneras. En primer lugar, existe la oferta doméstica-familiar o de autoproducción que no da lugar a intercambios y que no separa el consumo de la producción. Alcanza a ser una parte muy importante de la actividad global de una sociedad y la podemos denominar economía no monetaria. Como ya se ha mencionado la economía de autoproducción tiende a disminuir su papel a medida que la sociedad alcanza mayores niveles de modernización y de bienestar, entre otras razones por el trabajo de la mujer que rompe las posibilidades de autoproducción. La pérdida de significación de esta economía es, sin embargo, uno de los factores de exclusión en los países ricos que han reemplazado esta “solidaridad natural” por una “protección social” estatal (anónima). Cuando ésta última ha entrado en crisis durante los años 80 como consecuencia de los déficits presupuestarios, no ha podido ser sustituida por los lazos de solidaridad de la autoproducción.

En segundo lugar, nos encontramos con la oferta mercantil, generalmente constituido por microempresas con baja retribución de la fuerza de trabajo. En este sector tiene una gran presencia la economía subterránea, incapaz de asumir los costes de la formalidad. En todos los casos el sector mercantil se encuentra con fuertes problemas de insolvencia de la demanda. En el caso de la economía subterránea, además, nos encontramos con la debilidad de los bajos niveles de calidad y de profesionalismo que muy a menudo presentan estas ofertas.

En tercer lugar, aparecen las diferentes modalidades de economía social o no lucrativa (asociaciones, organizaciones de base, Ongs, mutuas) que cumplen un papel en determinados sectores como los servicios comunitarios o solidarios, la atención a las personas en dificultades o determinadas actividades culturales o de lucha contra el deterioro ambiental.

Por último, existe la oferta pública dirigida a satisfacer necesidades de proximidad. La oferta pública encuentra sus límites en dos factores: en primer lugar, la contención del

gasto público que limita las posibilidades de atender estas necesidades, en segundo lugar, la aparición de necesidades diversificadas impiden a las políticas públicas satisfacerlas mediante los instrumentos tradicionales de la política social.

Las nuevas necesidades sociales encuentran dificultades para ser satisfechas a través de estas modalidades de oferta. Esta inadecuación entre oferta y demanda es uno de los problemas más relevantes por las que atraviesa la cohesión social de nuestras sociedades. El reto al que hoy nos enfrentamos es el de encontrar nuevas modalidades de satisfacer necesidades crecientes que no pueden ser satisfechas por el conjunto de ofertas hoy existentes. Este desafío es el de encontrar soluciones simultáneamente a la cohesión social y a la calidad de vida por un lado, y a la creación de nuevos empleos de calidad por el otro.

El enfoque centrado en la activación de los servicios de proximidad como vía para mejorar la calidad de vida y como fuente de creación de empleo, responde a la constatación de que las necesidades sociales tenderán a crecer en nuestras vidas cotidianas. Su satisfacción, mediante nuevas modalidades, serán un factor crucial para el equilibrio social y el empleo en las ciudades del siglo veintiuno.

### **6. La imbricación de la oferta con la demanda es lo que configura los servicios de proximidad.**

La evolución social genera nuevas demandas que convocan a nuevos servicios. Se trata de reconocer la existencia de nuevas actividades definidas como servicios prestados directamente a los hogares o a domicilio, o sobre un espacio local restringido, respondiendo a las necesidades de carácter social, individual o colectivas. Los servicios de proximidad están lejos de conocer en todos lados un desarrollo ineluctable. De hecho, las actividades de proximidad no pueden ser abordadas solamente a partir del simple relevamiento de las necesidades potenciales. No son simples actividades productivas, ellas obligan a afrontar la irreductible complejidad de las necesidades individuales y ponen en entredicho el comportamiento y la personalidad de los usuarios.

Como se dirigen a menudo a los particulares de un modo personalizado, estos servicios se relacionan fuertemente con los espacios en los que se proveen. No hay un modelo general, de ley universal para describir la puesta en marcha y el funcionamiento de estos servicios. Están condicionados por los factores locales, con actores muy determinados que actúan en una situación dada.

Los servicios de proximidad exigen un acercamiento de la oferta y de la demanda e incluso, en ocasión de integración efectiva entre ambas esferas. El régimen fordista reposaba sobre una separación entre la producción y el consumo, sobre el crecimiento simultáneo de la productividad industrial y del poder de compra. Las relaciones sociales de servicio, portadoras de un régimen post-fordista reposan sobre la interactividad de la producción y del consumo, su estrecha relación y su integración. La provisión y el uso de los servicios de proximidad hacen que el aumento de productividad sea poco operativo y que sea reemplazada por compromisos legítimos entre las partes. La relación entre prestatarios del servicio y usuarios del mismo es radicalmente diferente. Los servicios son definidos en un proceso de interacciones entre los ofertantes y los demandantes, a través de mecanismos de reciprocidad y a valores de referencia. De alguna manera los usuarios construyen ellos mismos la oferta a través de las normas de calidad y las modalidades de prestación que le “imponen” a los ofertantes. La implicación de los usuarios en la oferta es lo que garantiza que la calidad y la eficacia del servicio sea el adecuado y lo que garantiza, por lo tanto, su consistencia y su durabilidad.

La creación de empleos en los servicios está acompañada de una importante elevación de precios relativos que limita a su vez, la demanda del servicio. Son las actividades menos mecanizables y reposan sobre una fuerte relación personal entre el prestatario y el usuario del servicio. La medida de la productividad del trabajo y de su evolución presenta dificultades relacionadas con la manera de proceder a la estimación del valor agregado. Si se trata de actividades de servicios fuertemente inmateriales como los servicios relacionales, no tenemos otros procedimientos para evaluar la productividad de estos servicios que considerar que el valor agregado es el equivalente a los salarios utilizados.

Otra dificultad es la definición misma del producto del servicio. Al igual que en los bienes materiales el “output” de la prestación de determinados servicios es claramente identificable (reparaciones, peluquería, ...). Pero en otros casos la prestación de los servicios es el resultado de una cooperación entre el prestatario y el usuario. La parte de la producción imputable al prestatario es entonces difícil de precisar. Es el caso de la enseñanza, por ejemplo. Incluso la distribución de las tareas de producción entre el prestatario y el usuario del servicio no es estable. Puede acrecentarse la parte de la producción que realiza el usuario, como es el caso del autoservicio. Como el producto del servicio no es siempre el mismo es muy difícil definir la productividad.

Otra de las características específicas de los servicios de proximidad es la dificultad para fijar el precio del servicio y para que éste sea realmente transparente para el usuario. Determinados servicios relacionales, como el cuidado de las personas, tienen dificultad para establecer un precio de mercado, y muy a menudo se termina negociando un precio entre las partes. Ello tiene relación con la heterogeneidad de las ofertas y con el carácter a menudo informal de las mismas. Esta informalidad, y la falta de regulación y standarización de la actividad permite que los prestatarios estén dispuestos a negociar precios según las circunstancias.

Asimismo, se ha constatado que la propia existencia de ofertas estimula la demanda. De ahí el papel crucial que tienen las propias ofertas en la especificación del servicio y, por tanto, en la dinamización de la demanda efectiva. Recordemos que muchas de estas necesidades no se traducen en demandas efectivas en la medida que todavía persiste una cultura de la autoproducción y un hábito de satisfacción de necesidades mediante el propio trabajo familiar. En este sentido, en muchos casos se trata de las necesidades de siempre (cuidado de las personas) que ahora se traducen en demandas en la medida que ya no pueden ser cubiertas por la unidad familiar. La propia naturaleza de estas necesidades relacionales exige un alto nivel de profesionalidad y de calidad a los ofertantes o prestatarios de estos servicios. Si este nivel no está garantizado -sobre todo en los servicios domiciliarios y de cuidado de las personas- las necesidades no se transformarán en demandas efectivas.

## **7. El estado del bienestar a la luz de las nuevas necesidades sociales.**

Los servicios sociales se han definido históricamente, en Europa, como servicios que responden a necesidades individuales y colectivas para los cuales el mercado se mostraba deficiente. En el marco de las relaciones sinérgicas entre estado y mercado (el mercado encargado de regular la producción y el estado encargado de la redistribución) quedaban enmarcados en la política pública. Los servicios sociales fundados en la redistribución tenían por función, a la luz del paradigma de la sociedad industrial, la corrección de los efectos perversos engendrados por el mercado. La cuestión fundamental hoy día es imaginar el futuro de los servicios sociales, sabiendo que no pueden más reducirse a los servicios organizados bajo la égida del estado del bienestar y que, a su vez, deben ser ampliados y definidos como servicios de interés colectivo. Estos servicios son aquellos considerados por los grupos sociales y por los ciudadanos como necesarios o como necesidades sociales, ampliándose a los servicios culturales, los educativos, los ambientales.

La eficacia del estado del bienestar ha estado fuertemente ligada a su capacidad para encontrar mecanismos de protección en el marco de relaciones sociales homogéneas, es decir asalariadas. Es lógico que la reestructuración productiva de la economía mercantil, al reducir la homogeneidad del salario estable y provocar un aumento del desempleo, provoque dificultades financieras en la economía pública. Con el aumento del desempleo, el estado se priva de una parte de los recursos esperados.

La obsolescencia del actual modelo público de servicios sociales queda también en evidencia al analizar la ruptura de las relaciones tradicionales entre el mercado y el estado. El estado del bienestar se ha propuesto cubrir las “anomalías” de la economía de mercado a través de su función redistributiva. Ello era posible cuando estas anomalías eran limitadas y las necesidades de los excluidos del crecimiento, homogéneas. La nueva situación generada por las mutaciones productivas de nuestro tiempo, muestra la rigidez de los servicios del estado frente a demandas cada vez más diversificadas. Las anomalías generan cambios en las demandas sociales que exigen una adaptación cuantitativa y

cualitativa de los servicios sociales existentes. Este es el caso del envejecimiento de la población -se estima que en el año 2.050 Europa tendrá más del 30% de la población con más de 65 años-, que obliga a pensar en el aumento y en la diversificación de los servicios propuestos a las personas ancianas. Es el caso también de la pobreza generada por el desempleo, estimándose que un 14% de la población europea se encuentra en situación de pobreza.

## **8. La construcción conjunta e la oferta y de la demanda**

En este contexto, el desafío que se nos plantea es el de encontrar una vía de activación de los servicios de proximidad que, simultáneamente, impulse la creación de nuevos empleos, garantizando la cohesión social de nuestras sociedades. Los servicios de proximidad pueden ser definidos como servicios que a partir de un impulso de reciprocidad operan una construcción conjunta de la oferta y de la demanda y su consolidación pasa por la combinación de tres dimensiones.

Se trata de movilizar recursos no monetarios (trabajo voluntario), no mercantiles (públicos) y mercantiles. Es posible, con el fin de que las nuevas necesidades sociales puedan ser atendidas de una manera eficaz, la elaboración de proyectos colectivos de actores de cambio, de instituciones que abran a la complementariedad entre las tres economías que han estado tradicionalmente separadas? La economía mercantil encuentra dificultades debido a la falta de solvencia de la demanda y, simultáneamente, a los obstáculos para profesionalizar una oferta que garantice la calidad necesaria que los usuarios de servicios relacionales exigen. El estado, sometido a los recortes presupuestarios a que le obliga la reestructuración productiva y la estabilidad macroeconómica, se encuentra ante nuevas necesidades que no pueden ser cubiertas con los instrumentos tradicionales de la política pública. Finalmente, la economía no monetaria o doméstica, se encuentra en retroceso y las nuevas necesidades no pueden ser satisfechas mediante la autoproducción, en la medida que la evolución social rompe con las solidaridades familiares como vía para cubrir las necesidades.

En Estados Unidos, entre 1982 y 1986 se crearon 8,8 millones de empleos, de los cuales 7,6 millones (el 86%) fueron creados en los servicios de proximidad<sup>7</sup> Pero los salarios en este sector, al contrario que en Europa, son muy bajos. La cuestión estriba en explorar la construcción de este campo de actividades garantizando la eficacia pero sin acentuar la fragmentación social. Para ello las actividades de proximidad deben apoyarse en dos dimensiones simultáneamente: la calidad del empleo y las condiciones de trabajo por una parte y la implicación de los usuarios que estas actividades deben introducir con la finalidad de romper con la standarización de los servicios privados y públicos que los aleja de aquellos a quienes se destinan.

Los servicios de proximidad pueden expandirse si son capaces de garantizar la calidad en el servicio. Esta calidad no la garantizan actualmente las ofertas existentes, y como ya hemos mencionado, la presencia de ofertas de calidad es lo que permite que las necesidades se transformen en demandas efectivas. Por otra parte deben garantizar un coste menor que el de las políticas sociales tradicionales.

En esta perspectiva es que se proponen nuevas vías para su activación, a través de una participación conjunta de los diferentes actores que toman parte en este ámbito. Las empresas y los asalariados, los responsables públicos, las organizaciones sociales y de base, y los mismos usuarios, actuando conjuntamente, pueden resolver o superar los diferentes obstáculos a los que nos hemos referido en las páginas anteriores. Se trata de una estrategia dirigida a actuar simultáneamente sobre la oferta y la demanda de estos servicios, intentando resolver “de otra manera” los problemas asociados a la satisfacción de estas necesidades. Esta nueva vía permitiría abordar los problemas de solvencia de la demanda, de la calidad y profesionalización de la oferta, y de que éstas se adapten realmente a las necesidades específicas de los ciudadanos.

Hay que subrayar que la complejidad de estos servicios cuestiona las relaciones tradicionales entre los diversos usos del tiempo social: tiempo de trabajo, tiempo libre, de

---

<sup>7</sup> Jean Louis LAVILLE. *Les services de proximité en Europe*, Syros-Ten. 1993. Paris.

ocio, de compromisos voluntarios, de obligaciones sociales y familiares... No se pueden reducir los servicios de proximidad a prácticas en las que no se invierte más que tiempo de trabajo, dejando de lado su articulación con otras prácticas sociales. Sin duda que podemos bajar el coste y mejorar la calidad de un servicio de guardería de niños en la medida que una asociación de padres participe “invirtiendo” trabajo voluntario en la propia estructuración de la oferta e interpretando la especificidad de la demanda. O que una organización de base vecinal de un barrio participe en adecuar la oferta a la demanda con la finalidad de cubrir las necesidades de acondicionamiento de los espacios urbanos degradados. Esta participación activa del sector voluntario en la construcción conjunta de la oferta y de la demanda es compatible y coherente con la estrategia de creación de empleos, en la medida que ayudan al desarrollo de los servicios de proximidad. En efecto, contribuye a bajar el coste y a acercar la oferta a la demanda. Se entiende que la exigencia de calidad solo puede resolverse mediante la existencia de empleos profesionales que gestionen la oferta, y por lo tanto no se propone una identificación entre servicios de proximidad y trabajo voluntario sino, más bien de una contribución para mediar entre ofertas y demandas.

Resulta crucial comprender que la apuesta por los servicios de proximidad está totalmente alejada de una cierta concepción marginal de estas actividades, en tanto que trabajos precarios, informales y mal retribuidos, o de pequeños trabajos ocasionales. La apuesta es la de generar actividades y empleos cualificados, de calidad y estables. A su vez es la de crear servicios que no solamente se dirijan a satisfacer necesidades solventes, brindando servicios a las personas y familias de alto poder adquisitivo. Los servicios de proximidad también son una apuesta por cubrir las necesidades de los sectores excluidos. Por ambas razones es que se propone una nueva aproximación al problema y una apuesta por articular de forma diferente al sector mercantil, al voluntario o no monetario, y al público.

## **9. Las iniciativas locales, la creación de empleo y la cohesión social.**

Las economías europeas se encuentran ante el desafío de generar un crecimiento económico intensivo en empleo. Las altas tasas de desempleo son la principal preocupación de los estados miembros y de la propia Comisión europea.<sup>8</sup> En este contexto se ha ido configurando un nuevo espacio para las políticas de estímulo a la creación de empleo, las denominadas *Iniciativas locales para el desarrollo y el empleo*. De hecho, se privilegia el ámbito local como el espacio desde donde se puede dar respuesta a la complejidad y diversidad de los problemas asociados al desempleo. El desempleo es un efecto del ajuste productivo, que provoca el declive de determinados sectores industriales y por tanto la inadaptación de las cualificaciones de la mano de obra al nuevo contexto productivo. Pero, a su vez, y como ya se ha comentado anteriormente, los cambios tecnológicos no permiten la absorción de las personas que necesitan un empleo. Asimismo, las políticas públicas centralizadas han mostrado sus límites para resolver los nuevos problemas en la medida que no se adaptan a las especificidades de las regiones y de las ciudades.

El desarrollo local es una estrategia que se apoya en la cooperación local entre los actores (públicos, privados, sociales) con el fin de promover iniciativas de desarrollo “de abajo a arriba”, valorizando los recursos existentes en el territorio y buscando respuestas coherentes con las necesidades locales.

Las iniciativas locales se multiplican en varias direcciones, tanto en la promoción económica a través de políticas de desarrollo industrial, tecnológico y de infraestructuras, como en la creación de nuevos empleos para la población local, mediante medidas de formación y de adaptación profesional a las mutaciones productivas.

---

<sup>8</sup> Véase: Comisión Europea *Crecimiento, competitividad y empleo*, op. cit.

Pero el desarrollo local es también una estrategia para promover la creación de nuevos empleos y para asegurar el equilibrio social de su territorio, en la medida que, en las nuevas condiciones ello no puede ser asegurado ni por el estado del bienestar ni por la economía de mercado globalizada. El ámbito local es el espacio privilegiado para activar “nuevos yacimientos de empleo” asociados a la satisfacción de las nuevas necesidades sociales, en la medida que: 1) Las nuevas necesidades sociales se manifiestan a nivel micro-local (región, ciudad, barrio...) y es a escala local donde pueden ser interpretadas, estimuladas y satisfechas; 2) La proximidad facilita la estructuración de nuevas ofertas, movilizándolo a microempresarios, asociaciones, y apoyando su profesionalización y fomentando la creación de nuevos servicios.

Las ciudades es el contexto territorial donde se manifiesta la tendencia a la terciarización, donde se concentra el desempleo y donde se expresan y donde se hacen efectivas las nuevas necesidades sociales insatisfechas. Por ello la creación de empleo en las ciudades pasa, prioritariamente, por estimular las nuevas actividades de proximidad, más que en estimular la economía globalizada.

Las ciudades son un espacio donde se genera la competitividad, que se expresará luego en la economía globalizada, en la medida que es en las grandes aglomeraciones donde se concentran los servicios avanzados a las empresas y los recursos humanos cualificados. Pero esta economía de competitividad se articula con otras funciones urbanas de proximidad, no sometidas a la competencia internacional, como los servicios relacionales, cada vez más importantes.

Así, la prioridad para las ciudades y para las estrategias de desarrollo local es la de estructurar una economía de proximidad (territorializada o descentralizada) capaz de absorber los empleos que el sector competitivo o de la economía globalizada, no genera y simultáneamente, promover nuevas fórmulas para satisfacer las necesidades sociales que, de no cubrirse, amenazan la cohesión social de la ciudad. Hoy, las ciudades se están convirtiendo en focos de conflictos que van aumentando en gran medida porque los procedimientos tradicionales para solventarlos funcionan poco y mal. Conviene subrayar que esta estrategia tiene, a su vez, efectos directos sobre la economía competitiva. La

satisfacción de las necesidades sociales, entre otras la de la calidad ambiental del entorno urbano, la atención a las personas, el desarrollo de las actividades culturales y de ocio, configuran un medio urbano de calidad imprescindible para el desarrollo de las empresas.

## **10. Una nueva agenda para las políticas públicas**

La reflexión vinculada a los servicios de proximidad ponen en entredicho de una manera radical las políticas públicas existentes en el ámbito de la generación de empleo y de la lucha contra la exclusión social.

En primer lugar porque cuestiona las relaciones tradicionales entre mercado y política pública. La política social se ha entendido como una política encargada de redistribuir lo que el mercado no era capaz de realizar. Por tanto su función era la de ofertar aquellos servicios que el mercado no regulaba. Como ya se ha visto las nuevas necesidades sociales no pueden ser cubiertas de esta manera debido a su creciente diferenciación y heterogeneidad y, además, porque el estado del bienestar se encuentra al límite de sus posibilidades presupuestarias.

En este sentido, el estado debe cambiar su rol de prestatario público de servicios allí donde el mercado no llega, por el de actor asociado a otros actores, con la finalidad de organizar de una nueva manera la satisfacción de las necesidades emergentes. Esta asociación de diferentes actores tiene la función de construir conjuntamente las ofertas y las demandas, de mediar entre ellas con la finalidad de superar los obstáculos que las amenazan.

La política social debe descender al nivel microlocal para interpretar y para activar estas nuevas necesidades sociales. Para ello debe asociarse a la economía no monetaria, doméstica o voluntaria, a la mercantil y a la asociativa para poner en común los recursos de cada una, imprescindibles para satisfacer estas nuevas necesidades.

Los recursos públicos deben volcarse de una forma innovadora en este “partenariado” local. La finalidad principal es participar en la formalización o estructuración de los diferentes servicios de proximidad, tanto individuales como colectivos. La política pública es la instancia interesada en que simultáneamente se creen nuevos empleos y se satisfagan las nuevas necesidades al menor coste posible. De ahí que su participación efectiva se centre simultáneamente en la mejora de la solvencia de la demanda y en la promoción de las ofertas. La estrategia debe promover la creación de un verdadero mercado de servicios de proximidad, que realmente funcione como tal. Un mercado no solamente regulado por la oferta mercantil sino por un conjunto de actores que hagan posible su funcionamiento teniendo en cuenta las particularidades de este mercado. En tal aspecto, se trata de formalizar y de estructurar un ámbito de actividad. Esta estrategia se puede concretar en torno a los siguientes ejes:

1. Creación de instancias de colaboración con los usuarios o demandantes con el fin de identificar e interpretar la evolución de las diferentes necesidades sociales y los obstáculos con los que se encuentran. Tradicionalmente, la política pública “interpretaba” de manera tecnocrática las necesidades sociales con la finalidad posterior de cubrirlas a través de la oferta pública.
2. Promoción de nuevas ofertas de calidad, adaptadas a las especificidades de las nuevas necesidades, mediante instrumentos como la capacitación profesional, la asistencia técnica para la creación de nuevas microempresas, asociaciones, etc.
3. La creación de cheques-servicios como instrumento que permita aumentar la solvencia de la demanda y, al mismo tiempo, homologar ofertas de calidad como prestatarios de los servicios financiados parcialmente por los cheques.
4. La creación de agencias u otras modalidades locales de animación donde todos los actores concernidos participen en la mediación entre las ofertas y las demandas. La formación de profesionales capaces de dinamizar los diferentes ámbitos de servicios de proximidad. Estas agencias, de las que existen numerosos ejemplos en países europeos tienen diferentes funciones como la de homologar ofertas (“label” de calidad) como prestatarios de los servicios, fomentar la participación de los usuarios o demandantes en la especificación de los servicios.

Finalmente, y con el objetivo de retomar el inicio de esta reflexión, es evidente que, en esta perspectiva, la finalidad es formalizar los servicios de proximidad y no de formalizar a determinadas unidades productivas informales. Estas últimas se formalizarán en la medida que participen como ofertas que reúnen la calidad imprescindible como prestatarios de unos servicios de proximidad formalizados a través de los mecanismos propuestos. Para decirlo una vez más, la formalización de estos servicios presuponen la creación de empleos estables y de calidad, entre ellos los hoy informales sometidos a la precariedad y a la mala retribución de su trabajo.

## Bibliografía de referencia

- ACTES du Séminaire européen, *Territoires urbaines et cohésion sociale en Europe: quelle action publique?* Délégation Interministérielle a la Ville, Paris, mayo 1995.
- COMISIÓN EUROPEA, *Premier Rapport sur les Initiatives Locales de Développement et d'emploi*. Documentos de Trabajo de los Servicios de la Comisión, 1996
- COMISIÓN EUROPEA, Programa LEDA, *Policy and Practice on Local Employment Development in the EU Member States*, Informes Nacionales, 1996.
- COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco: Crecimiento, competitividad y empleo*, Bruselas, 1993.
- COMISIÓN EUROPEA, *Initiatives Locales de développement et d'emploi*, Une Enquête dans l'Union Européenne. Document des Services. Luxembourg, 1995.
- COMISIÓN EUROPEA, *Une stratégie européenne d'encouragement aux initiatives locales de développement et d'emploi*, Luxembourg, 1995.
- DAVIES, Andrew, *Local economies and globalisation*. OCDE, Paris 1995
- DE SOTO, Hernando, *El otro sendero*, Instituto Libertad y Democracia, Perú 1989.
- GASS, Ron, *La nouvelle phase du changement structurel: vers une économie décentralisée et une société active*. En *Réconcilier l'économie et le social*. OCDE, Paris, 1996.
- GOUGH, Ian, DOYAL, Len, *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria, Barcelona, 1994.
- GREFFE, Xavier, *Nouvelles demandes, nouveaux services*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris 1990.
- GREFFE, Xavier, *Descentraliser pour l'emploi. Les initiatives locales de développement*. Economica, Paris, 1989.
- JOUEN, Marjorie, *La démarche des initiatives locales de développement et d'emploi. Propositions pour une nouvelle ingénierie*. En *Réconcilier l'économie et le social*, OCDE, Paris, 1996
- LAVILLE, Jean-Louis, *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer, Paris, 1994.
- LAVILLE, Jean Louis, *Les Services de Proximité en Europe*, Syros-Ten, Paris, 1993
- Ministère du Travail. *Nouveaux Services, nouveaux emplois*, La Documentation Française, Paris 1993.
- NYSSSENS, Marthe, *Économie Populaire au sud, économie sociale au nord: des germes d'économie solidaire?*, En OCDE, *Réconcilier l'économie et le social*, Paris, 1996.

- REICH, Robert, *El trabajo de las naciones*, Argos-Vergara, Barcelona, 1994
- RIFKIN, Jeremy, *El fin del trabajo*, Paidós, Barcelona 1996
- ROSANVALLON, Pierre, *La nouvelle question sociale*, (Répenser l'état providence), Seuil, Paris 1995
- ROUSTANG, Guy y otros, *Vers un nouveau contrat social*, Edit. Desclée de Brouwer, Paris, 1996.
- SANCHIS, Enric (de.) *La otra economía (trabajo negro y sector informal)*. Alfons el Magnànim, Valencia 1988.
- SCOTT FOSLER, R, (edit), *Local Economic Development (Strategies for a changing economy)*. ICMA, Washington DC, 1991.

## Sector informal: ¿Legalización o *laissez-faire*?

Carlos MALDONADO \*

El llamado «sector informal» ha adquirido una importancia creciente en la vida económica, social y política de los países en desarrollo, hasta convertirse en un fenómeno de una magnitud considerable y de una complejidad cada vez mayor. En América Latina, este sector generó el 84 por ciento de los 13,4 millones de puestos de trabajo creados entre 1990 y 1994<sup>1</sup>. En África, dos de cada tres trabajadores urbanos se las ingenian para sobrevivir gracias a estas actividades poco lucrativas, cuyo dinamismo es tal que a lo largo del decenio proporcionarán el 93 por ciento de los nuevos empleos urbanos del continente<sup>2</sup>. Hoy en día, la promoción del sector informal – también conocido como sector no estructurado – es uno de los temas capitales de las políticas de desarrollo.

A raíz de los programas de ajuste económico y del remozamiento de las doctrinas neoliberales, se han adoptado sobre el particular dos posiciones opuestas y controvertidas desde el decenio de 1980. Hay quienes estiman que es indispensable un control más estricto de las condiciones de ejercicio de las actividades informales para garantizar la rentabilidad de las inversiones en las empresas modernas, habida cuenta de la competencia desleal que se le imputa al sector informal (tesis ésta muy difundida en África, a causa del debilitamiento del cometido regulador del Estado). Otros, en cambio, propugnan una reforma a fondo del sistema legislativo y administrativo, con objeto de liberar las iniciativas y el potencial económico que encierran las microempresas (defiende esta tesis una corriente reformista neoliberal en América Latina). La OIT ha destacado también esa dualidad en el artículo 27 de la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984, núm. 169. En efecto, en ella se incita simultáneamente a

---

\* Del Servicio de Desarrollo y Gestión de Empresas, de la Oficina Internacional del Trabajo. La versión preliminar del presente artículo se redactó con la colaboración de los Sres. Bertrand Gaufray y Benoît Cuvelier.

<sup>1</sup> OIT: «Panorama laboral 1995», en *Informa* (Lima), 1995, núm. 2.

<sup>2</sup> OIT: *El trabajo en el mundo* (Ginebra), 1992.

«reconocer la importancia de las fuentes de empleo ofrecidas por el sector no estructurado» y a «extender progresivamente medidas de reglamentación al sector no estructurado», aun cuando se reconoce que la integración de éste en el sector estructurado puede reducir su capacidad de «absorber mano de obra y generar ingresos».

Por consiguiente, la condición legal de los establecimientos del sector informal, sus relaciones con el Estado y la función de las instituciones públicas revisten una importancia capital.

No obstante, debido a la extrema diversidad de las situaciones locales resultan muy relativas las categorías analíticas de «informalidad» y de «legalidad». ¿Qué realidades concretas encubre la supuesta naturaleza «ilegal» del sector informal? ¿Se explica únicamente por una inadaptación de la lógica normativa del sistema institucional vigente? ¿No habrá que encontrar fuera del derecho las razones esenciales de semejante situación? ¿No se explicará acaso mejor por la desfavorable posición estructural de los pequeños productores? ¿No conviene pensar que hay también un problema de información y de percepción negativa de las leyes y las instituciones por parte de los agentes económicos?

Para dar cumplida respuesta a estas preguntas, además de la necesidad de acopiar una información empírica que permita calibrar el grado de observancia de las reglamentaciones fiscales y de la legislación laboral, se considera importante prever las consecuencias que tendría el respeto riguroso de las mismas para la distribución de los ingresos, las inversiones, el nivel de producción y el empleo de las unidades económicas del sector informal. ¿Cuál sería la repercusión en las distintas categorías de empresas, según su grado actual de legalidad, su tamaño, su localización y el sector económico en el que actúan? Diversas instituciones han llevado a cabo múltiples estudios en unos veinte países, con perspectivas analíticas diferentes, para evaluar las condiciones de aplicación de las reglamentaciones, así como los efectos de los requisitos institucionales y legales en la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las actividades de carácter informal<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Es, por esencia, difícil adoptar una definición única del sector informal, que se adapte a todas las perspectivas de investigación (estadística, económica, sociológica o jurídica) y a todas las situaciones locales, como lo ponen de manifiesto las muestras manejadas en los estudios que se presentan. Empero, las constataciones referentes a los agentes económicos convergen y traducen claramente la realidad de sus relaciones con la ley, las instituciones y el entorno económico. Esa convergencia, así como la descripción de las muestras citadas, concuerdan con la definición del sector informal que figura en la resolución adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo: en ella se define el sector informal en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Entre las unidades del sector cabe distinguir entre: *a*) las empresas informales de trabajadores por cuenta propia, y *b*) las empresas de empleadores informales que emplean a uno o varios empleados de manera continua (cuyo límite superior de tamaño puede diferir según el sector de actividad). Las actividades no se realizan necesariamente con la intención deliberada de eludir el pago de impuestos o de contribuciones a la seguridad social, o de infringir la legislación laboral y otras disposiciones legales o ciertas

En este artículo presentamos, en primer lugar, las hipótesis en que se basan, explícitamente o no, los estudios realizados sobre el tema. Tras ello, se hace una síntesis de los resultados y conclusiones a que han llegado el Instituto Libertad y Democracia (Lima), el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Por último, esos resultados nos permiten formular conclusiones sobre la validez relativa de las hipótesis iniciales, las políticas que sería aconsejable acometer y las investigaciones futuras <sup>4</sup>.

## Las hipótesis de trabajo

Para intentar salir de la larga crisis por la que atraviesa la economía mundial desde el decenio de 1980, los partidarios de la liberalización de las reglas que rigen el mercado de trabajo abogan por una mayor flexibilidad en la aplicación de las mismas a las empresas del sector moderno <sup>5</sup>, que sacarían de ello gran provecho. Ahora bien, por el temor que inspira la competencia del sector informal los partidarios de la liberalización propugnan, en contrapartida, la «normalización» de las pequeñas unidades económicas calificadas de ilegales, que esquivan constantemente la ley al eludir diversos impuestos. Su conversión en unidades regularmente constituidas permitiría acabar con una competencia ruinosa para las empresas grandes y medianas, a la vez que daría una garantía a los inversionistas y una protección mínima a los trabajadores actualmente sobreexplotados.

Por otra parte, muchos Estados se han desentendido de la tarea de prestar a las unidades pequeñas el apoyo y los incentivos que necesitan, y han propendido a adoptar una actitud pasiva o restrictiva, e incluso a tomar medi-

---

normas y procedimientos administrativos. Procede, pues, no confundir el concepto de actividad informal con las actividades de la economía encubierta o sumergida. Véase «Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 19-28 de enero de 1993). Resoluciones adoptadas», en *Boletín Oficial* (OIT, Ginebra), vol. LXXVI, 1993, serie A, núm. 3, págs. 178-203.

<sup>4</sup> El lector puede consultar otros trabajos sobre el particular, en especial C. Gore: *Issues of regulatory compliance and costs in the small scale enterprise sector* (Dakar, ENDA, 1995); Serge Latouche: «Les paradoxes de la 'normalisation' de l'économie informelle», en *Tiers Monde*, t. XXX, enero-marzo de 1989; B. Levy: «Obstacles to developing indigenous small and medium enterprises: An empirical assessment», en *The World Bank Economic Review* (Washington), vol. 7, núm. 1, 1993; Donald Mead: *Policy reform and the informal sector in Africa* (East Lansing, Michigan State University, 1989); Universidad de Nouakchott: *Pratiques informelles comparées: les fondements de la non-légalité* (Nouakchott), diciembre de 1988; Gérard Verna: *Un pied dans la légalité, un pied dans l'illégalité: les problèmes de liaison quotidienne avec les informels* (Montreal, Université Laval, 1992); *ibid.*: *Légalité-illégalité: la dialectique de l'informel* (Montreal, Université Laval, 1992).

<sup>5</sup> F. Klau y A. Mittelstaed: *Flexibilité du marché du travail* (París, OCDE, 1986); Gilles Laflamme y otros autores: *La flexibilité des marchés du travail au Canada et aux États-Unis* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, y Quebec, Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1989), Série de recherche n° 93; Guy Standing: *European unemployment, insecurity and flexibility: A social dividend solution* (Ginebra, OIT, 1989), WEP 2-43/WP. 23; Bennett Harrison y Barry Bluestone: *The dark side of labour market «flexibility»: Falling wages and growing income inequality in America* (Ginebra, OIT, 1987), WEP 2-43/WP. 17

das hostiles y represivas. La relación que se establece entre los pequeños operadores económicos y las diversas entidades estatales determina en gran medida las probabilidades de supervivencia y de desarrollo de aquéllos. Acto seguido se examinan varias hipótesis de investigación sobre esas relaciones y la condición legal de las actividades económicas informales que se deriva en cada caso <sup>6</sup>.

*Primera hipótesis:* una situación de desventaja estructural. Según esta hipótesis, la ilegalidad de dichas actividades – sobre todo en el sentido de un débil grado de inscripción en el registro y de cumplimiento de las leyes tributarias y laborales – se debe esencialmente a la situación estructural desfavorable en que se encuentran. Al padecer las consecuencias de un entorno hostil, de un acceso discriminatorio a los recursos de producción y de una situación financiera frágil, los pequeños productores sólo logran magros ingresos con su trabajo, por lo que no tienen capacidad económica para pagar los impuestos y las cotizaciones sociales. Y esa incapacidad se debe precisamente a las decisiones de política económica y de asignación de los recursos públicos, que aunadamente acentúan la desigualdad de oportunidades en los campos económico, financiero y social.

*Segunda hipótesis:* un sistema institucional inadaptado. Se atribuye la ilegalidad de los agentes del sector informal a la inadaptación, harto frecuente, del sistema institucional existente y a su régimen normativo. En muchos países, la legislación fiscal y comercial y las normas de inversión y de urbanismo <sup>7</sup>, así como la reglamentación sobre el ejercicio de ciertos oficios o profesiones y sobre el aprendizaje son manifiestamente inadecuados en una realidad local que lleva la fuerte impronta de las nuevas formas de producción y de organización social que han surgido. Esas prácticas discriminatorias y de segregación espacial, que privan de sus medios de supervivencia a las capas más pobres de la población, no pueden facilitar ciertamente la resolución de los problemas derivados de la pobreza que padecen.

*Tercera hipótesis:* una información insuficiente y una percepción negativa de las leyes. La situación de ilegalidad de los pequeños productores tal vez obedezca igualmente a la ignorancia de la existencia de la ley y de su contenido, ya que éstos pueden considerarse insuficientemente informados o mal aconsejados por los órganos de la administración competentes. Es evidentemente impensable pedir a personas analfabetas que se sometan a reglas que no comprenden o que, por añadidura, se oponen a menudo a las prácticas consuetudinarias y a las normas extralegales que respeta la mayoría de la

---

<sup>6</sup> Véase sobre este particular Carlos Maldonado: *Orientations méthodologiques pour une recherche sur les contraintes institutionnelles et légales au développement du secteur informel* (Ginebra, OIT, 1989).

<sup>7</sup> Los agentes económicos del sector informal son muy sensibles a las operaciones de renovación urbana o de demolición de barrios de chabolas, ya que suelen obligarles a trasladarse a otro lugar de residencia y de trabajo. Con ello, talleres, tiendas y tabernas pierden su clientela de cercanía. Véase a este respecto Carlos Maldonado: *Petits producteurs d'Afrique francophone* (Ginebra, OIT, 1987).

población, como es el caso por doquiera en el Africa subsahariana. Aun en el caso de que conozca plenamente la ley, el pequeño empresario puede tener la sensación de que, de todas maneras, favorece deliberadamente al Estado o a los grandes inversores y que a él no le va a deparar ningún beneficio tangible. El miedo a tener que pagar contribuciones suplementarias y someterse a unos controles interminables le incitan a no declarar su empresa o a no hacer ninguna transacción por escrito.

*Cuarta hipótesis:* unos límites de legalidad variables. Según esta hipótesis, el pequeño empresario opera, explícita o intuitivamente, un cálculo económico, del tipo de «costos y beneficios», en el sentido de que su grado de cumplimiento de las leyes depende de consideraciones ligadas al costo de oportunidad. Semejante actitud, perfectamente racional, puede explicar la aparición de unos «mínimos de legalidad» que han de respetarse para poder actuar, pero más allá de los cuales los costos son superiores a las ventajas previsibles. De ello se derivará probablemente una heterogeneidad de situaciones, en función de las prescripciones especificadas para cada actividad, de la visibilidad de la empresa, del grado de tolerancia de las autoridades y de la posibilidad que tengan los diferentes actores de eludir la ley. Entre los principales móviles que parecen incitar al pequeño patrón a cumplir mínimamente con la ley, cabe señalar los siguientes: evitar los controles arbitrarios y las sanciones que acarreen una suspensión de la actividad, prevenir cualquier otra restricción en materia profesional que pueda agravar su inseguridad y adquirir el derecho a aprovechar tal o cual servicio público o privado indispensable para la empresa.

*Quinta hipótesis:* la perspectiva de una mayor presión fiscal. En una situación de reorientación económica y de agravación de los desequilibrios presupuestarios y financieros del Estado, el sector informal, por la importancia que ha cobrado en la economía, suscita un interés mayor como fuente de financiación para los poderes públicos; esta tendencia se ve impulsada por las instituciones financieras y monetarias internacionales, el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional en particular. Si se da la prioridad a la consecución del equilibrio presupuestario, habrá que decidir si procede gravar fiscalmente a las empresas del sector informal en un plano de igualdad con las demás, para financiar el gasto público. En cambio, si el objetivo fundamental es de orden económico y social, cabe preguntarse si no será mejor gravar lo menos posible esas actividades, con el fin de preservar su potencial y su dinamismo económico. Sea lo que fuere, todo intento de fiscalización excesiva del sector informal resultará, en el mejor de los casos, inoperante y, en el peor, asfixiante para los más frágiles.

A continuación se van a contrastar empíricamente las hipótesis enunciadas en unos contextos históricos e institucionales muy diferentes, para identificar las causas que explican la diversidad de situaciones jurídicas, desmontar los mecanismos que las reproducen y precisar su alcance.

## El planteamiento neoliberal

Las tesis neoliberales, propugnadas en particular por Hernando de Soto<sup>8</sup>, destacan la influencia preponderante del derecho sobre el grado de eficacia de las actividades económicas que éste rige, y sugieren incluso que el Estado del derecho es la principal explicación de la diferencia entre los países industrializados y los demás. A partir de ese supuesto, H. de Soto procura demostrar la preeminencia de los instrumentos jurídicos – en comparación con los factores económicos, sociales y culturales – en la génesis y la permanencia del sector informal, a consecuencia de un sistema administrativo y legal coactivo y disuasivo: los plazos de registro, la complejidad de los trámites administrativos y los costos de legalización de la empresa contribuyen a disuadir a los agentes de actuar en la legalidad.

Su análisis de las leyes se funda en el criterio de la eficacia económica, con arreglo al cual distingue entre leyes «buenas» y «malas». Un entorno jurídico-administrativo inadecuado engendra una ineficiente asignación de los recursos de la empresa y del país e incita a los empresarios a llevar a cabo sus actividades fuera del marco legal. Después de levantar un inventario de los costos que debe sufragar una empresa que funciona con plena legalidad y de compararlos con los de quienes actúan en el sector informal – siendo la diferencia precisamente el costo de la legalidad<sup>9</sup> –, el autor detalla el impacto en la economía general de los demás efectos negativos de la reglamentación vigente: poca productividad, menor propensión a invertir, progreso tecnológico más lento, ineficacia del sistema tributario y obstáculos varios que coartan la formulación de la política macroeconómica.

### Costos y plazo de constitución

El estudio sobre el sector informal de Lima ilustra esta tesis. La complejidad y los costos de las gestiones administrativas necesarias para la constitución legal de la empresa se evalúan simulando la creación de un pequeño taller de confección y de una pequeña tienda, que han llevado 289 y 43 días, respectivamente. Además, los costos engendrados por la constitución de la empresa, incluida la pérdida correspondiente a la inactividad durante el tiempo dedicado a esas gestiones, ascienden a 1.231 y 590 dólares, esto es, 32 y 15 veces el salario mínimo, respectivamente. Los costos y los plazos de constitución resultan, pues, prohibitivos y explican por qué muchos empresarios optan por el sector informal.

---

<sup>8</sup> Hernando de Soto: *El otro sendero* (Lima. Instituto Libertad y Democracia, 1987, sexta edición).

<sup>9</sup> En este artículo se califica a los costos de una empresa que actúa en plena legalidad de «costos legales» o «reglamentarios», fiscales o laborales, según la legislación que los rija. La diferencia entre esos costos y los que sufraga efectiva y actualmente el sector informal es el «costo de la legalidad» o «costo de la legalización». Estos últimos consisten tanto en el costo que entraña empezar la actividad (inscripción inicial en el registro, por ejemplo) como en el de mantenimiento en la legalidad, cuando se trata del funcionamiento de la empresa.

## Costo del mantenimiento en la legalidad

Una muestra de cincuenta pequeños establecimientos fabriles, de una a cuatro personas, ha servido para calcular los costos fiscales y los que implica el cumplimiento de la legislación laboral. Pertenecen a ramas económicas muy representadas en el sector informal: panadería, textiles y confección, fabricación de zapatos, muebles y artículos de madera. En total, los costos ascienden a un 348 por ciento de los beneficios, una vez deducidos los impuestos, y a un 11,3 por ciento de los costos de producción. La proporción de los costos administrativos (otro estudio ha puesto de manifiesto que los empleados administrativos dedican el 40 por ciento de su tiempo a las gestiones exigidas por el Estado para que la empresa siga siendo legal) y de los costos laborales ascienden al 73 por ciento de los costos legales, mientras que los costos fiscales y los correspondientes a la utilización de los servicios públicos no pasan del 22 y el 5 por ciento, respectivamente. Así pues, el costo del mantenimiento en la legalidad no permite dedicar excedentes a la inversión. En efecto, la empresa no dispone más que de 23 dólares, de cada 100 de excedentes disponibles, puesto que tiene que dedicar 77 a conservar su carácter legal. Solamente 17,6 dólares de estos últimos van a parar a la hacienda pública.

La situación de ilegalidad del sector informal engendra grandes costos suplementarios y una inestabilidad permanente, a la vez que aparta de la producción muchos recursos, esfuerzos y aptitudes varias para desviarlos a hacer los trámites necesarios a fin de evitar las sanciones y conseguir el reconocimiento de los derechos extralegales adquiridos. Concretamente, las empresas del sector gastan de un 10 a un 15 por ciento de sus ingresos brutos para evitar las sanciones debidas a su situación, cuando la proporción no es más que de un 1 por ciento en el caso de las pequeñas empresas del sector estructurado. Por otra parte, tienen que repartir su producción entre varios locales y limitar su publicidad; les está vedado, además, el acceso a ciertos mercados. Las transacciones son, pues, más difíciles y menos frecuentes; no es fácil una racionalización de la producción que permita realizar economías de escala y aumentar la productividad.

Por lo demás, los empresarios del sector informal efectúan en la práctica toda una serie de transferencias a los empresarios de la economía formal y al Estado que no tienen contrapartida, por lo cual les causan un perjuicio neto. En el estudio se acotan tres mecanismos principales de transferencia. Al pagar impuestos indirectos sobre las ventas o sobre las importaciones (un 5,7 por ciento del PIB) y padecer los efectos de la inflación – que equivale a un impuesto sobre el dinero – (3,8 por ciento del PIB), sin poder proteger su liquidez más que comprando bienes en un momento que no es siempre el más oportuno, y al pagar unos tipos de interés altos a los circuitos financieros informales para conseguir créditos (3,5 por ciento del PIB), las empresas del sector informal aportan una contribución significativa a la economía peruana. Según esas estimaciones, la suma de los tres tipos de transferencia equivalía, en 1985, a 1.800 millones de dólares, o sea, un 13 por ciento del PIB.

## Una nueva legalidad

Los costos y los plazos de registro, que son muy grandes, la complejidad de las gestiones administrativas y la poca idoneidad de las reglamentaciones vigentes en relación con las necesidades del sector informal son otros tantos factores que impelen a los microempresarios a no legalizar su empresa. Los impuestos no son los más importantes y, por consiguiente, la política fiscal no es el único determinante del carácter formal o informal. Lo esencial del problema, en realidad, son los desembolsos que entrañan las obligaciones sociolaborales. A este respecto, el análisis neoliberal sugiere que la utilización intensiva del factor trabajo aumenta – a un ritmo progresivo – el costo del mantenimiento en la legalidad, incitando a los que disponen de capital a tomar unas decisiones tecnológicas desfavorables para el factor trabajo, y a los que carecen de él a incorporarse al sector informal, lo cual no puede por menos de perjudicar a toda la sociedad.

Por ello, H. de Soto llega a la conclusión de que es mucho más sencillo y menos oneroso incorporar a los trabajadores legales y a los del sector informal en un sistema económico legal único y no discriminatorio, reformando el derecho, en vez de intentar modificar su comportamiento y sus características culturales. Esa integración entraña dos tareas: levantar las restricciones del sistema legal y cobijar a todos los trabajadores en el seno de una nueva legalidad, la cual debe respetar e incorporar las reglas extralegales y las prácticas sanas que crean espontáneamente los empresarios, tanto los legales como los del sector informal, o inspirarse en ellas.

El esfuerzo, la iniciativa y el potencial empresarial popular que encierra el sector informal constituyen, de hecho, una nueva cultura y un capital humano indispensable para el despegue económico. ¿Cómo transmitir al resto del país la vitalidad, el tesón y las esperanzas de esta nueva clase de empresario? La respuesta radica en una transformación de las instituciones y de los instrumentos jurídicos. Con tal fin, un programa mínimo de integración de todo el país tendría que centrarse en los siguientes objetivos: simplificar el funcionamiento de las instituciones liquidando una parte inútil de las reglamentaciones arbitrarias, limitando la intervención del Estado en el campo económico; descentralizar las funciones legislativas y administrativas del gobierno encomendándolas a las entidades locales y regionales y, por último, liberalizar o, si se prefiere, despolitizar la producción nacional, emancipándola de la tutela de los gobernantes, a la vez que se libera también al poder político del económico.

## El planteamiento estructuralista

Los estudios realizados por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT<sup>10</sup> tenían el propósito de

---

<sup>10</sup> PREALC/OIT: *Más allá de la regulación: El sector informal en América Latina* (Santiago de Chile, 1990); Víctor Tokman (director): *Beyond regulation. The informal economy in Latin America* (Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992); Ricardo A. Lagos: «Formalizing the informal sector: barriers and costs», en *Development and change* (Oxford, Institute of Social Studies), 1995, vol. 26.

dilucidar el grado de legalidad de las empresas del sector informal, los procedimientos y los costos inherentes a su legalización y la capacidad de las microempresas de absorber esos costos, así como averiguar qué repercusión tenía en su funcionamiento el mantenerse al margen de la legalidad. Con tal fin, se llevaron a cabo un análisis de la legislación vigente y ocho estudios monográficos <sup>11</sup>. El modesto tamaño de la muestra – sesenta empresas de ocho países – no permite formular conclusiones definitivas a partir de los resultados obtenidos, en particular en lo que atañe a la capacidad de absorción de los costos legales por las empresas del sector informal. No obstante, esos estudios realizan análisis muy útiles sobre la complejidad de las gestiones, los plazos y los costos de constitución legal de una empresa.

### Grado de cumplimiento de las reglamentaciones

El estudio de las legislaciones de los diferentes países permite determinar las etapas necesarias para la creación o la constitución legal de una empresa. En primer lugar, el registro inicial de la actividad económica se efectúa por lo general en varios niveles:

- el municipio, en el caso de las distintas autorizaciones (permiso de construcción, certificado sanitario, licencia, etc.), obligatorias en todos los países;
- el registro de comercio (Bolivia, Brasil, Guatemala, Uruguay y Venezuela);
- los organismos públicos de promoción de ciertas actividades (Bolivia, Ecuador y México);
- la autorización de implantación local (Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela);
- el registro fiscal en los planos nacional y local, obligatorio en todos los países;
- el registro en los organismos de la seguridad social y los que se ocupan de los contratos de trabajo.

Aunque las exigencias nacionales son bastante parecidas, hay ciertas diferencias: complejidad de las gestiones, eficacia de los organismos de la administración e idoneidad de las reglamentaciones con respecto a las características económicas de las microempresas. Así, por ejemplo, en Bolivia el registro de una empresa requiere cinco trámites diferentes, en el Ecuador

---

<sup>11</sup> Cabe dividir estos estudios del PREALC en dos tipos: en algunos de ellos se optó por un análisis cuantitativo de las actividades informales (muestra de 22 empresas de México y de Bolivia); en los demás, se seleccionaron de dos a cuatro empresas para ilustrar más cualitativamente las dificultades con que tropiezan los microempresarios en caso de legalización. La elección de las empresas se hizo mediante la observación directa (Bolivia) o bien por conducto de programas de ayuda a las microempresas (Uruguay y Venezuela), siendo los criterios de selección la representatividad de las empresas dentro de la rama económica, el tipo de local (Bolivia) o incluso la decisión del empresario de participar en el estudio (Brasil). A partir de un análisis de las disposiciones legales o de una simulación de legalización (en el Ecuador, por ejemplo) fue posible calcular los costos y los plazos de legalización.

hacen falta cincuenta y nueve, y en Guatemala treinta y siete; en la mayoría de los casos oscilan entre veinte y treinta. El grado real de registro en los diferentes órganos administrativos depende de su importancia para la continuación de las gestiones, de la complejidad de los procedimientos, del grado de control de las autoridades respectivas y de los posibles beneficios consiguientes.

Los estudios ponen de manifiesto que el sector informal no es ni totalmente legal ni absolutamente ilegal. Está en una «zona gris», que va de la más completa ilegalidad a la legalidad total. Las actividades comerciales, que son más visibles y están mejor localizadas, suelen tener una proporción de registros superior a las industriales; las obligaciones más respetadas son las referentes al registro inicial y el fiscal (principalmente en Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela), ya que dan una existencia legal provisional y permiten comenzar la actividad.

### Plazos y costos de constitución

Los plazos dependen de la complejidad de las gestiones administrativas y de la eficacia de los servicios que expiden las autorizaciones, los cuales efectúan a veces inspecciones (higiene, seguridad, etc.). Varían según los países y las actividades (véase el cuadro 1), aunque no dependen esencialmente del número de gestiones. Así, por ejemplo, para registrar una sociedad el número de trámites es bastante similar en el Brasil y Chile, así como en México y Venezuela, pero los plazos son dos o tres veces más largos en los dos últimos países. Si bien la idoneidad de las reglamentaciones con respecto a las necesidades de las pequeñas empresas y el grado de centralización administrativa influyen sensiblemente en la duración de los plazos, cuando se acomete la reforma del Estado no basta con reducir el número de trámites y hace falta una burocracia más eficaz para acelerar la legalización de las empresas.

Cuadro 1. Plazos y costos de constitución legal de una empresa en algunos países (1990)

	Bolivia	Brasil	Chile	Ecuador	Guatemala	México	Uruguay	Venezuela
Tiempo (días de trabajo)	15-30	31-60	12-65	60-240	179-525	83-240	75-90	170-310
Porcentaje de utilidades anuales	0,3-3	3-8	3-6	15-24	4-9	...	6-160	6-24

Fuente: PREALC/OIT: *Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina* (Santiago de Chile, 1990), cuadro 2, pág. 10.

Los costos de constitución varían del 1 al 160 por ciento de los beneficios anuales, según los países y las actividades, como indica también el cuadro 1. Globalmente, los costos son mayores en la industria que en el comercio. Si hay que introducir modificaciones por razones de salud, de seguridad o de

otra índole en el local de trabajo, aumentan mucho los plazos y los gastos, superando a menudo sobradamente los costos normales de legalización.

### Costo del mantenimiento en la legalidad

Durante el período de actividad de la empresa, los costos legales se reparten principalmente entre los fiscales y los laborales. No son muy grandes para los trabajadores por cuenta propia o para quienes dan trabajo a familiares no remunerados; varían sensiblemente de un país a otro, entre el 17 y el 70 por ciento de los beneficios anuales, y son por lo menos el doble de los costos de constitución.

Los costos laborales son los más importantes y son fijos, cualesquiera que sean los resultados de la empresa, mientras que los costos fiscales dependen principalmente del tamaño, de los beneficios y del volumen de negocios. En Bolivia equivalen al 79 por ciento de los costos legales para las empresas que tienen por lo menos un empleado y, en México, al 24 por ciento de los beneficios anuales; los costos fiscales ascienden a un 21 y un 13 por ciento, respectivamente.

### Unas trabas más económicas que jurídicas

De esa serie de estudios se desprende que las reglamentaciones varían de un país a otro, tanto en lo que se refiere a los costos como a la complejidad y la duración de las gestiones. Algunos países (Bolivia, Brasil y Chile) han creado un ambiente más propicio para las microempresas. Otros, como México o Uruguay, están en una situación intermedia, mientras que el Ecuador, Guatemala y Venezuela cuentan con una legislación y unas prácticas burocráticas más disuasivas. Cabe señalar que no hay una correlación evidente entre un entorno institucional y legal más o menos restrictivo y los costos legales de la empresa, ni tampoco con la importancia relativa del sector informal en la economía de un país. Así, por ejemplo, los sectores informales más importantes son los de Bolivia y de Guatemala, a pesar de que el marco jurídico-administrativo es muy diferente. Por su parte, Chile y Venezuela cuentan con un sector informal relativamente pequeño, pero se diferencian también mucho en lo que atañe a los requisitos institucionales y legales.

La explicación del incumplimiento de esas reglamentaciones tal vez estriba en que las unidades del sector informal son incapaces de pagar los costos suplementarios que entrañan, a causa de la insuficiencia de sus recursos financieros y de un mercado restringido. Así, la existencia de un excedente de mano de obra, incapaz de encontrar un trabajo bien remunerado, origina la proliferación de pequeños productores independientes que compiten tenazmente, lo cual reduce de modo considerable el nivel de beneficios de todos. Esa incapacidad no se debe, pues, a un problema de poca idoneidad de la reglamentación, sino más bien a un factor restrictivo de carácter estructural. Una segunda explicación es que el trabajo se organiza de una forma particu-

lar en las unidades informales: las relaciones no se basan en un contrato, la remuneración y la duración del trabajo son flexibles y hay unos acuerdos de compensación en cada caso, según la situación de la empresa.

Aunque las reglamentaciones no siempre están adaptadas o son favorables al sector informal, se supone que han de proteger el interés general, al igual que el de los individuos, y no parece que su abolición o atenuación sea el remedio más adecuado para los problemas del sector. En cambio, procede pensar en ciertas mejoras: una mayor eficacia de los servicios administrativos y la simplificación de los procedimientos (organismos a los que hay que dirigirse, número y complejidad de las gestiones) facilitarían la legalización de las empresas del sector informal.

Por otra parte, de esos estudios se desprende que los costos legales del trabajo repercuten más en el resultado de las microempresas que los costos fiscales o de constitución. Cabría pensar en aligerar las normas de trabajo, y en aplicarlas progresivamente, para elevar su grado de cumplimiento, pero con el riesgo de engendrar una disminución general del nivel de protección de los trabajadores. Las soluciones del problema de la seguridad social varían según los países, y las previsibles van desde la creación de dispositivos al margen de los sistemas actuales hasta la reducción del costo de acceso a los mismos.

En definitiva, las reformas legislativas son sin duda útiles para desarrollar el sector informal, pero han de quedar englobadas en una serie de medidas más amplia, teniendo en cuenta la diversidad de las necesidades propias de las actividades informales.

## La rigidez del marco institucional y medidas para atemperarla

Los estudios de la OCDE<sup>12</sup> apuntan a esclarecer la posición de los pequeños empresarios ante el marco institucional y a determinar las consecuencias de las diferentes intervenciones del Estado para las modalidades de inserción de la microempresa en el mercado, evaluando el grado de cumplimiento de las reglamentaciones que rigen la actividad económica. En el plano metodológico, se han acopiado datos en siete países, combinando las encuestas ligeras basadas en cuestionarios y entrevistas pormenorizadas con algunos empresarios<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> OCDE: *Micro-entreprises et cadre institutionnel dans les pays en développement* (París, 1994).

<sup>13</sup> Fueron seleccionados para la encuesta tres o cuatro sectores de la economía informal (textiles, madera, metal, reparaciones mecánicas, restauración popular) que se consideraron representativos por su grado de penetración en el mercado. No obstante, hubo cierta heterogeneidad en el modo de elección de las empresas – ficheros estadísticos, repertorios administrativos – y, a falta de una base de sondeo, se recurrió a veces a muestras aleatorias. La mayoría de las empresas (un 90 por ciento) de la muestra tenían menos de diez trabajadores. Ciertos estudios se circunscribieron a las ciudades mayores, y otros abarcaron también otras ciudades y pueblos.

## La condición legal

Los resultados de los estudios efectuados por la OCDE confirman la situación semilegal y heterogénea de las microempresas, ya que la mayoría de la muestra está registrada o paga ciertos impuestos. En el Ecuador, donde las ventajas que tienen los pequeños productores incitan a registrarse, la mayor parte de ellos trabaja en plena legalidad (el 72 por ciento), a pesar de que los trámites son más largos. En Tailandia y en Jamaica, por el contrario, las autoridades no dan demasiada importancia al registro. Los empresarios alegan que ignoran la legislación o que es inútil el registro para explicar su incumplimiento de las normas establecidas; en cambio, se refieren poco a que los inconvenientes principales sean la complejidad de los procedimientos o los costos.

Los análisis de regresión que comparan los datos de cuatro países (Níger, Swazilandia, Ecuador y Jamaica) han puesto de manifiesto que el tamaño de la empresa y su ubicación son factores determinantes de legalización en todos los casos, lo cual se debe al hecho de que una empresa con varios asalariados necesita más la autorización oficial para funcionar, ya que está más expuesta a los controles; por otra parte, éstos son más frecuentes y rigurosos en la capital que fuera de ella. En cambio, en los dos primeros países intervienen igualmente otras variables explicativas: es menos frecuente que se solicite el registro si se trata de una actividad a domicilio o cuando la empresa es de una mujer.

## Las obligaciones fiscales

Las encuestas indican que las microempresas no se libran sistemáticamente de la reglamentación fiscal, pero que ésta se respeta más o menos según los países y los tipos de impuesto, como puede verse en el cuadro 2. En

Cuadro 2. Grado de cumplimiento de la legislación fiscal y laboral en algunos países, 1990-1992 (porcentajes)

	Patente local	Impuesto sobre bienes raíces	BIC <sup>1</sup>	IVA	Salario mínimo	Duración del trabajo	Seguridad social	Salud y seguridad
Argelia	...	53	83	83	54	30	58	29
Ecuador	72	...	63	40	87	49	36	...
Jamaica	...	...	...	...	46	33	20	27
Níger	66	29	9	12	2	2	5	7
Swazilandia	54	...	16	39	16	41	7	19
Tailandia	...	20	60	...	34 <sup>2</sup>	33 <sup>2</sup>	40 <sup>2</sup>	42 <sup>2</sup>
Túnez	85	75	...	...	26	60	49	52

<sup>1</sup> BIC: beneficio industrial y comercial. <sup>2</sup> Las respuestas indican que el empresario está de acuerdo con las reglamentaciones, pero no que éstas se apliquen en la práctica.

Fuente: cálculos de la OIT a partir de OCDE: *Micro-entreprises et cadre institutionnel dans les pays en développement* (París, 1994).

Níger y en Swazilandia la única obligación de la mayoría de las empresas es pagar una patente, y la administración fiscal sólo suele ocuparse de las microempresas cuya existencia es visible. En Argelia y Ecuador la situación es más compleja, pero por razones diferentes. En Argelia, la mayoría de las empresas satisfacen los cuatro impuestos más importantes, debido a la severidad de las inspecciones y a los inconvenientes que trae consigo la ilegalidad. Un caso distinto es el del Ecuador, pues la condición especial de productor artesanal da derecho a ventajas y exoneraciones que incitan a los empresarios a registrarse, por lo que les resulta más difícil recurrir a la evasión fiscal. El sistema impositivo de Tailandia parece comparable al de Túnez, en la medida en que la presión fiscal que se ejerce sobre las empresas es bastante ligera, porque las autoridades han decidido favorecer este tipo de empresas. En los cuatro países antes citados, de ingresos intermedios, el número relativamente grande de empresarios contribuyentes contradice la idea de que el sector informal elude casi siempre toda obligación fiscal.

Como en el caso del registro, el tamaño y la ubicación geográfica tienen una influencia determinante en el grado de cumplimiento de las reglamentaciones: los trabajadores por cuenta propia se libran con gran frecuencia de toda imposición, y las obligaciones fiscales se respetan más en la capital. En contra de lo que podría pensarse, no parece que los pequeños productores consideren que el costo o la complejidad de los procedimientos sea un obstáculo que coarte el desarrollo de su empresa (Argelia es una excepción). Las razones que se alegan con más frecuencia son la falta de información y lo poco frecuente de las inspecciones.

## El derecho del trabajo

Del análisis de la situación de los trabajadores se desprende que el derecho laboral se aplica con laxismo, cuando se aplica. Las encuestas indican, en efecto, que sólo se respeta en parte la legislación sobre el salario mínimo: en Níger y Swazilandia mucho menos que en los demás países, mientras que en el Ecuador la proporción es muy alta (un 87 por ciento), pero el salario mínimo es muy bajo.

Los motivos del incumplimiento de la legislación varían según los países: ciertos empresarios mencionan principalmente el costo, y otros señalan que el salario mínimo sólo se aplica a ciertas categorías de trabajadores (aprendices o asalariados recién contratados), mientras que todos justifican la diferencia entre el salario abonado y el salario mínimo por la concesión de ventajas compensatorias del mismo. A menudo, la remuneración de los trabajadores está ligada al nivel de actividad de la empresa o a la productividad del trabajo, pagado por pieza o a destajo. La duración semanal del trabajo se respeta tan poco como el salario mínimo (cuadro 2), lo que constituye con frecuencia un modo de rebajar el costo horario del trabajo.

Muy pocos empresarios pagan cotizaciones de seguridad social por su personal, y el grado de cumplimiento de las normas legales suele variar en función del tamaño de las empresas. Para justificar semejante actitud, se

suele aducir el costo de afiliación, lo débil de los controles y la condición laboral de ciertas categorías de mano de obra que, según los patronos, no les obliga a declarar a los interesados. Análogamente, los empresarios estiman que las normas de seguridad y salud en el trabajo no se aplican a su empresa, pero a veces, y parcialmente, prestan ciertos servicios de esa índole a los trabajadores.

## Mejorar el marco institucional

Procede señalar, en primer término, que en ninguno de los siete países estudiados los empresarios sitúan en primero o segundo lugar los requisitos administrativos en la lista de obstáculos con los que tropiezan. Lo que más les preocupa son la falta de medios financieros y las dificultades de acceso al mercado oficial del dinero, así como la insuficiencia o la inestabilidad de la demanda. Rara vez se mencionan los obstáculos reglamentarios (ubicación) y fiscales. Como ese orden jerárquico se da en todos los casos, cabe deducir que las demás reglamentaciones, ya sean normas de seguridad y de calidad, o bien de derecho laboral, no suelen constituir barreras para las empresas. Por otra parte, a las autoridades les consta la existencia de la mayoría de ellas – salvo en el caso de los trabajadores por cuenta propia –, en todos los países. Los datos examinados contradicen, pues, la idea de que el sector informal funciona completamente al margen de la legalidad.

Es, sin embargo, indiscutible que convendrá mejorar ese marco institucional en los países examinados. Así, por ejemplo, el Estado debería reducir lo más posible el costo de la inscripción en el registro – calculado en recursos y en tiempo invertidos –, aligerando los trámites. Pero habría que evitar que surjan zonas de ilegalidad (o «alegales»), ante todo por razones legítimas de interés general, en particular a propósito de la condición de los aprendices, de la protección a los consumidores y de la seguridad de los trabajadores.

En lo que atañe al derecho laboral, sus disposiciones deberían referirse prioritariamente a las condiciones de trabajo peligrosas y a la explotación despiadada de las categorías más vulnerables: niños, jóvenes no calificados y mujeres desvalidas. El salario mínimo, la duración semanal del trabajo y las horas extraordinarias plantean un problema delicado, dada la imbricación de los factores que coadyuvan a que se esquite lo dispuesto en la legislación (formación dispensada a los aprendices, relaciones personales, o prácticas compensatorias decididas por el empleador, etc.). La afiliación a la seguridad social podría inspirarse en ciertos ensayos en curso, como el del Ecuador, instituyendo un sistema de prestaciones más modesto para los trabajadores de las microempresas, cuyas cotizaciones, reducidas, quedarían complementadas con una subvención del Estado. Además, cabe la posibilidad de combinar esta modalidad con las prácticas de solidaridad tradicionales.

En materia fiscal, la administración tiene que ser honrada y eficaz, pero además el régimen debe adaptarse a las características propias de las microempresas. Procede, por ejemplo, establecer una relación entre sus contribuciones y los servicios públicos efectivamente prestados, transformando cier-

tos impuestos en tarifas. Sería igualmente conveniente conceder exoneraciones a las empresas de creación reciente, ya que al principio les cuesta siempre mucho cumplir con sus obligaciones.

En cuanto a la financiación, habría que crear bancos especializados en el préstamo a los pequeños productores, a la vez que se constituyera un dispositivo de ayuda a los mismos para la preparación de los expedientes y la elección de las inversiones. Se debe ciertamente estudiar al mismo tiempo la posibilidad de recurrir a instituciones de crédito más parecidas a las formas tradicionales de financiación y a las cooperativas de ahorro. El Estado puede incitar a los pequeños productores a crear asociaciones profesionales para defender sus intereses, y organizar, por su parte, servicios destinados a las empresas que les brinden acceso a los contratos públicos, a la información y a la formación técnica.

## Legalidad y viabilidad de las empresas

La OIT ha llevado a cabo una serie de estudios exploratorios sobre el continente africano para determinar los factores institucionales y legales que coartan las actividades propias del sector informal. Se ha dedicado especial atención a los costos de legalización de las microempresas, con objeto de estimar el impacto de los mismos en su viabilidad económica. En una segunda serie de estudios se compararon las ventajas hipotéticas, en caso de legalización, con las realmente obtenidas por las empresas del sector moderno <sup>14</sup>. La metodología de los estudios tiene tres vertientes: un análisis de los textos legales, una serie de entrevistas con preguntas abiertas realizadas en los servicios de la administración central y/o local encargados de su aplicación, y un cuestionario aplicado a una muestra de microempresas seleccionadas <sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Véanse, a este respecto, Pascal Rutake e Ignace Ranguza: *Obstacles de caractère légal et institutionnel au développement du secteur informel à Bujumbura (Burundi)* (Ginebra, OIT, 1993); Joseph Attin Sourou: *Perspectives du passage du secteur informel au secteur formel au Bénin (coût de la légalité)* (Ginebra, OIT, 1994); Ridha Ferchiou: *Micro-entreprises du secteur informel à Tunis: Obstacles de caractère légal et institutionnel* (Ginebra, OIT, 1994); G. S. Maimpose: *The informal sector in Zambia: Employment consequences of the legal and regulatory framework* (Ginebra, OIT, 1990); Augustin Niango: *Les contraintes légales et institutionnelles du secteur informel en Côte d'Ivoire* (Ginebra, OIT), de próxima publicación; Pierre Pigeon: *Micro-entreprises du circuit informel à Bangui (RCA): obstacles de caractère légal et institutionnel* (Ginebra, OIT, 1993); Mario Tueros: *Report on informal sector and regulatory framework in mainland Tanzania* (Ginebra, OIT), de próxima publicación; A. Ojja-Andira: *Regulatory constraints survey report for Uganda* (Ginebra, OIT, 1995); D. Waithaka: *Study of legal and regulatory barriers to enterprise development in Kenya* (Ginebra, OIT, 1995).

<sup>15</sup> La muestra comprendía cinco sectores de actividad (industria, servicios, comercio, transporte y construcción), y el 95 por ciento de las unidades económicas tenían menos de diez trabajadores, siendo cuatro el promedio. Con fines de comparación, en las encuestas de ciertos países (Côte d'Ivoire, República Centroafricana, Kenya y República Unida de Tanzania) quedaron incluidos unos cincuenta establecimientos del sector formal. Las empresas elegidas eran de la capital, salvo en los países de habla inglesa, en los cuales se tomaron también en consideración una o dos ciudades más. Se constituyeron ciertas muestras a partir de un marco de muestreo que sirvió para estratificar el universo de la encuesta: en el caso de otras, se recurrió al método de las cuotas cruzadas, que tiene en cuenta a la vez las variables espaciales y el sector de actividad.

## Grado de cumplimiento de las reglamentaciones

Los resultados de las encuestas confirman la existencia de límites de legalidad variables según los países, el marco legal vigente, las prácticas administrativas de las autoridades competentes y el sector de actividad. Se desprende, en efecto, del cuadro 3 que: *a)* se acatan en general poco las prescripciones de los poderes públicos, pero las situaciones se diferencian según la obligación de que se trate; *b)* en el ámbito local se respetan mejor las reglamentaciones, gracias a la proximidad entre las autoridades y los establecimientos nacidos en la economía informal, y también a los dispositivos de vigilancia y a las sanciones que se imponen a los infractores; *c)* en el plano nacional, los impuestos que han de pagar las empresas por su volumen de negocios o los beneficios industriales y comerciales son nulos o muy pequeños; en cambio, la situación es mejor en lo que se refiere al porcentaje de establecimientos registrados; *d)* solamente los empleadores tunecinos y los burundeses parecen esforzarse por abonar a sus trabajadores una remuneración superior al salario mínimo; en los demás casos, esa remuneración se acerca mucho al mínimo establecido; *e)* los empleadores descuidan ampliamente la protección de los trabajadores, ya sea las prestaciones de seguridad social o bien las normas de salud y seguridad en la empresa.

Cuadro 3. Grado de cumplimiento de la legislación fiscal y laboral en algunos países (porcentajes)

	Muestra (número)	Reglamen. local <sup>1</sup>	Patente	Impuestos nacio- nales	Registro de comercio	Legisla- ción laboral <sup>2</sup>	Segu- ridad social	Salud y seguri- dad
Benin	92	...	...	0	<10	...	<10	0
Burundi	150	74	80 <sup>3</sup>	39 <sup>4</sup>	2	87 <sup>5</sup>	0	...
República Centro- africana	200	23	52	28	39	...	21	...
Côte d'Ivoire	150	71	33	1	56	0,6	0,6	0,6
Túnez	60	72	77	...	18	73 <sup>5</sup>	19	...
Kenya	202	0	48	7	27	...	...	24
República Unida de Tanzania	325	5	58	6	4	0,3	0	0,6
Uganda	191	17	64	4	40	0,5	0	2

<sup>1</sup> Según los países, se trata de la autorización relativa al lugar de trabajo, a la índole de la actividad, o a ambas cosas. <sup>2</sup> La legislación laboral comprende el propio contrato de trabajo, la duración semanal del trabajo y el salario mínimo. <sup>3</sup> Impuesto municipal. <sup>4</sup> Se trata exclusivamente de una declaración de apertura de una cuenta en la Dirección de Hacienda, y no de un pago fiscal efectivo. <sup>5</sup> Se refiere únicamente al porcentaje de trabajadores cuyos ingresos son superiores al salario mínimo.

Fuente: Elaboración de la OIT a partir de los resultados de los estudios realizados entre 1989 y 1995 (véase la nota 14 del texto).

El alto grado de acatamiento de las reglamentaciones locales en Burundi se explica porque la autorización de emprender una actividad económica

se concede gratuitamente, pero también porque se controla con rigor el pago del impuesto municipal y las sanciones son muy disuasivas. Los estudios relativos a los países de habla inglesa han puesto de manifiesto que afloran diversas prácticas de acoso social en contra de los infractores, las cuales, a corto plazo, desestabilizan su actividad económica y les privan de una parte de sus ingresos y, a la larga, frenan las inversiones (República Unida de Tanzania). A este respecto, las entrevistas realizadas en Kenya con los *jua kali* (trabajadores del sector informal) han permitido localizar siete tipos de prácticas represivas (extorsión de fondos, demolición de casetas, confiscación de productos, revocación o destrucción de las licencias, encarcelamiento y otras sanciones arbitrarias), aplicadas por unos «inspectores» de toda laya que han proliferado en los últimos años. A veces, los móviles son de carácter extralegal, ligados a la afiliación política. El modesto grado de acatamiento de las reglamentaciones locales en esos tres países (Kenya, República Unida de Tanzania y Uganda) lo explicaba así un *jua kali* keniano: «Intentar conseguir una licencia es perder el tiempo, lleva demasiado tiempo. Es más fácil sobornar a la policía municipal».

Por lo común, los inspectores controlan rara vez el respeto de la legislación laboral, salvo en los casos de conflicto declarado, de modo que las empresas pueden incumplir las normas sin arriesgarse a una sanción. Ello, a su vez, fomenta lógicamente el desconocimiento de la legislación. Los pequeños productores dan a menudo las siguientes razones del incumplimiento de la ley: ignorancia de las normas, complejidad de los trámites y carácter prohibitivo de los costos consiguientes.

## Costo de las obligaciones legales

El modesto cumplimiento de las reglamentaciones se manifiesta de un modo más evidente cuando se comparan las contribuciones efectivamente abonadas por las empresas y las que deberían haber pagado en virtud de las leyes y los reglamentos fiscales en vigor. Lo mismo cabe decir de los costos que entraña respetar el derecho laboral.

Los *costos fiscales* reglamentarios son enormes en comparación con los ingresos de la empresa. No obstante, en la situación presente de muy débil cumplimiento de la legalidad por las microempresas, las sumas efectivamente pagadas no suponen más que un 3 por ciento de las adeudadas a la hacienda pública en Burundi y, en el mejor de los casos, un 44 por ciento en Benin (véase el cuadro 4). La legalización de los establecimientos mermaría en un 36 por ciento sus beneficios anuales, como promedio ponderado. Cabe señalar, sin embargo, que el costo de la legalización en materia fiscal – medido en porcentaje de los beneficios anuales – varía mucho de un país a otro, lo cual se explica, en primer término, por el diferente grado de acatamiento actual de las obligaciones fiscales en cada país y, en segundo lugar, por la cuantía de los beneficios de las empresas. El impacto financiero de la legalización fiscal varía también según el tipo de actividad en un mismo país. No obstante, considerando los países en su conjunto, no se observa una correlación general

Cuadro 4. Repercusión del respeto de la legalidad en los beneficios y el volumen de negocios anuales de las unidades económicas (porcentajes)

	Costos fiscales		Costos laborales		Costos totales de funcionamiento legal, en proporción de:			
	Costos actuales respecto de los legales	Costos legales, en proporción de:		Costos actuales respecto de los legales <sup>1</sup>	Costos legales, en proporción de:		Costos totales de funcionamiento legal, en proporción de:	
		Beneficios	Volumen negocios		Beneficios	Volumen negocios	Beneficios	Volumen negocios
Benin	44,2	4	3	22,4 <sup>2</sup>	30	21	34	24
Burundi	3,4	42	26	85,2	0,5	0,5	42,5	26,5
República Centro- africana	15,2	58	10	74,7 <sup>2</sup>	29	5	87	15
Túnez	14,5	14	4	79,3	12	3	26	7

<sup>1</sup> No se han tenido en cuenta las vacaciones pagadas, las horas extraordinarias y otras ventajas de que gozan los trabajadores de la economía que funciona en plena legalidad. <sup>2</sup> Se ha calculado el costo de las horas extraordinarias aplicándoles la tarifa normal.

Fuente: Elaboración de la OIT a partir de los resultados de los estudios realizados entre 1989 y 1995 (véase la nota 14 del texto).

entre el tipo de actividad y los costos de legalización, que dependen de la política fiscal del Estado, del grado de control de ciertas actividades por el fisco y de la cuantía de los beneficios de cada actividad.

En la situación actual de legalidad restringida de la economía informal, el *costo del trabajo* supone, según los países, de un 22 a un 85 por ciento de su costo legal teórico (véase el cuadro 4). La legalización acarrearía una merma de los beneficios netos de un 17,5 por ciento, como promedio ponderado. Se observa que el costo de la legalización del trabajo sería muy bajo en Burundi y en Túnez, pero en Benin y en la República Centroafricana ascendería aproximadamente al 30 por ciento de los beneficios anuales de la empresa. Procede precisar, además, que el peso relativo de las cotizaciones sociales en el costo del trabajo varía según los países: 9, 16, 20 y 21 por ciento en Burundi, Benin, la República Centroafricana y Túnez, por este orden.

No parece que el cumplimiento de la reglamentación laboral fuera a resultar más gravoso para una rama económica que para otra. Así, por ejemplo, en Benin y en la República Centroafricana esos costos serían bastante grandes en el sector del transporte (un 61 y un 23 por ciento de los beneficios anuales, respectivamente), mientras que en Burundi sólo supondrían un 2 por ciento de los beneficios anuales.

Los *costos totales* efectivamente pagados por las microempresas en concepto de impuestos y de empleo de mano de obra asalariada son hoy relativamente modestos. La legalización de su situación en esos dos campos recortaría de un 26 a un 87 por ciento sus beneficios netos anuales (cuadro 4). Dicho de otro modo, su legalización traería consigo una disminución de un 30 por ciento, más o menos, de los ingresos mensuales del empresario en Benin,

Burundi y Túnez, mientras que el de la República Centroafricana perdería el 88 por ciento (véase el cuadro 5).

Cuadro 5. Efectos del costo total de la legalización en los ingresos mensuales del empresario y en los beneficios anuales de las unidades económicas (en porcentajes o en dólares, el año de cada estudio)

	Tasa de beneficios (%)		Variación de los beneficios (%)	Ingresos mensuales (dólares)		Variación de los ingresos (%)	Salario mínimo (dólares)
	Antes	Después		Antes	Después		
Benin	72 <sup>1</sup>	30	-58	246	162	-34	44
Burundi	62 <sup>1</sup>	31	-50	515	361	-30	28
República Centro-africana	17	2,2	-87	374	44	-88	69
Túnez	25	19	-24	594	434	-27	121

<sup>1</sup> Cifrados probablemente por exceso.

Fuente: Elaboración de la OIT a partir de los resultados de los estudios realizados entre 1989 y 1995 (véase la nota 14 del texto).

## Principales problemas

Aunque los costos legales son altos, no parecen ser lo que más preocupa a los microempresarios. Se explica esto por lo modesto tanto de las contribuciones efectivamente pagadas como de los controles que ejercen las autoridades. En efecto, de 12 respuestas posibles, la estrechez del mercado y la competencia son las trabas más citadas (21, 43 y 54 por ciento en la República Centroafricana, Túnez y la República Unida de Tanzania, respectivamente). Las necesidades financieras que expresan las unidades económicas en diversas formas (préstamos para la compra de material, maquinaria y materias primas, o posesión del capital de trabajo imprescindible para su funcionamiento) vienen en segundo lugar (entre un 13 por ciento en Burundi y un 43 por ciento en la República Centroafricana). En el mejor de los casos, los requisitos fiscales, así como los trámites y los controles excesivos de la administración, vienen en segundo lugar (un 34,4 por ciento en Uganda) o en tercero (un 13 por ciento en la República Unida de Tanzania y un 10 por ciento en Benin).

## Repercusiones de la legalización en la dinámica de las empresas

Los diferentes estudios coinciden en que la legalización tendría un impacto inmediato nefasto en las actividades informales, sobre todo en el número de personas ocupadas (el nivel de empleo), la rentabilidad y el ahorro de los empresarios, debido a que bajarían sus ingresos netos. La situación de semilegalidad y la flexibilidad de las condiciones de contratación son dos fac-

tores importantes que permiten a las empresas del sector informal crear tantos puestos de trabajo de costo módico. La legalización podría acarrear la desaparición de un gran número de pequeñas empresas, o por lo menos, una reducción considerable de su personal, al no poder soportar los nuevos gastos. El caso es que, para poder mantener el nivel de ingresos anterior, los empresarios se verían obligados a repercutir el costo de la legalización sobre los precios, con la pérdida consiguiente de clientela y la mengua de su nivel de actividad.

Cabe preguntar si, a plazo mediano o largo, será posible superar esos obstáculos, en la medida en que la legalización abriría a las empresas del sector el acceso al crédito bancario, a los contratos públicos y a los programas estatales de ayuda. Se observa, de hecho, que la legalización no trae automáticamente consigo ventajas concretas. Así, por ejemplo, el 50 por ciento de las empresas modernas de la República Centroafricana no han sido multadas nunca, el 78 por ciento no han tenido que soportar el cierre de su establecimiento y el 46 por ciento no han recibido nunca amenazas. Análogamente, el 25 por ciento de ellas declaran haber conseguido el reembolso del IVA sobre los productos importados, un 30 por ciento una exoneración fiscal y un 60 por ciento un crédito, a la vez que todas ellas tienen medios de garantía para presentar eventualmente a los bancos. Además, muchos empresarios piensan que pueden obtener ciertas ventajas aunque no estén en regla.

Por otra parte, la legalización no desemboca, *a priori*, en una ampliación sensible del mercado de las empresas estudiadas, porque las condiciones de obtención de contratos públicos fijadas por el Estado son muy rigurosas. Además de la legalidad de la empresa, ésta ha de tener la capacidad suficiente para conseguir un crédito para equiparse y disponer de un fondo de funcionamiento; las posibilidades de conseguir contratos públicos dependen también de la formación, la experiencia y los móviles del empresario, así como del grado de organización interna de la empresa, que debe ser capaz de atender una demanda nueva para ella (Túnez). La mayoría de los pequeños establecimientos del sector informal carecen, pues, de la posibilidad estructural de aprovechar la apertura de esos nuevos mercados. En todos los países, el Estado tiene fama de mal pagador y, por lo mismo, los contratos públicos no siempre resultan interesantes<sup>16</sup>. En la realidad, sólo el 14 por ciento de las empresas modernas de la República Centroafricana se han beneficiado de contratos públicos, y un 40 por ciento de ellas se dedican ocasionalmente a la subcontratación.

Por último, la legalización podría abrir en principio el acceso a los programas estatales de ayuda, en la medida en que sean conocidos (un 13 por ciento nada más de los microempresarios tunecinos los conocen vagamente), y reconocidos (un 62 por ciento de quienes los conocen piensan que se trata de malos programas). En la República Centroafricana, el 50 por ciento de los

---

<sup>16</sup> A veces, el Estado exige el depósito de una fianza (Benin) o descuenta un 10 por ciento del monto del contrato, con unos plazos de reembolso que suelen ser de más de un año (Côte d'Ivoire).

beneficiarios del sector informal están hoy en malas relaciones con tres programas estatales en curso.

Esos estudios concretos ponen de manifiesto que las reglamentaciones se incumplen con relativa frecuencia, lo cual depende esencialmente del grado de vigilancia y de los beneficios que puede obtener el empresario, que aspira sobre todo a ejercer sus actividades con la mayor tranquilidad posible. Por lo demás, los análisis coinciden en que los costos de legalización son globalmente prohibitivos y que acarrearán una pérdida de ingresos tal que correría peligro la viabilidad de muchas microempresas<sup>17</sup>. Semejante tentativa incitaría a los pequeños empresarios a recurrir a formas de trabajo más precarias y subterráneas todavía: admitir a más aprendices, prolongar su período de «capacitación», y utilizar trabajo asalariado a domicilio y todas las variantes imaginables de subcontratación. Además, la legalización de las empresas no es forzosamente sinónimo de obtención de las ventajas previstas. Si bien menguan los riesgos inherentes a la ilegalidad (cierre del establecimiento, multas, confiscación de mercancías), son otros factores de orden estructural los que determinan el acceso al crédito, a los contratos públicos y al régimen preferente de inversiones (solvencia, experiencia y competencia del empresario, nivel tecnológico de la empresa, volumen de operaciones de ésta, etc.).

### Reformas prioritarias

Dados los resultados obtenidos, se imponen cinco campos prioritarios de reforma, con sus implicaciones para la política estatal. En primer lugar, cabe propugnar unas medidas de desgravación fiscal que tengan en cuenta la capacidad contributiva de las actividades del sector informal, con objeto de elevar progresivamente su grado de conformidad con las obligaciones legales. A este respecto, conviene recordar que los regímenes de inversión otorgan a menudo una exoneración fiscal, temporal y degresiva (de tres a diez años), a los agentes del sector formal<sup>18</sup>. En segundo lugar, se debería dar una

<sup>17</sup> Solamente es algo optimista el estudio relativo a Túnez, pero hay que tener en cuenta que las empresas que se seleccionaron están mucho más capitalizadas que las de los otros países. Una faceta que no se ha abordado, y que merecería un examen ulterior, es la legalidad desde la perspectiva de las ventajas, en particular en lo que se refiere a la elevación de la productividad del trabajo. Convendría, en efecto, analizar el aumento de la productividad que podría lograr una empresa si aplicase las normas legales referentes al salario mínimo, la estabilidad de la mano de obra y las condiciones de trabajo. Véanse, a propósito de las medidas posibles y de un planteamiento pragmático del tema, respectivamente: Zafar Shaheed: «Minimum wages and poverty», en la obra dirigida por José Figueroa y Zafar Shaheed: *New approaches to poverty analysis and policy-II* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1995), págs. 111-132; y J. E. Thurman, A. E. Louzine y K. Kogi: *Higher productivity and a better place to work* (Ginebra, OIT, 1993).

<sup>18</sup> Las unidades económicas del sector informal no deberían estar sometidas más que a una contribución única que diera automáticamente derecho a una licencia de ejercicio, con la salvedad de las actividades que entrañen riesgos para los trabajadores o los consumidores. En tal caso, se implantaría una vigilancia previa y periódica, en particular para los restaurantes, los transportes y los establecimientos que utilicen o produzcan sustancias químicas peligrosas. Por otra parte, no se debería gravar a la empresa en función del número de máquinas o de la planti-

mayor flexibilidad a las leyes que rigen el contrato de trabajo, en particular en lo que atañe a ciertos recargos salariales (impuesto sobre la nómina, cotizaciones de seguridad social)<sup>19</sup>. El nivel de los beneficios obtenidos por las empresas, y la reducción de las obligaciones fiscales que se propone, incitan a pensar que es posible fijar una tasa de remuneración de la mano de obra ligeramente superior al salario mínimo vigente. En tercer lugar, habrá que crear unos regímenes de prestaciones sociales adaptados a los recursos que el propio sector sea capaz de aportar. Con arreglo a una política de protección social integrada, convendrá explorar tres posibilidades: a) la extensión del régimen de seguridad social en vigor a los trabajadores del sector informal, que gozarían de prestaciones particulares gracias a una financiación mixta que combinara sus cotizaciones con unas subvenciones degresivas; b) el fomento de métodos mutualistas de protección social, incitando a las entidades del sector a suscribir contratos de seguro privados, y c) la mejora de la calidad y de la cobertura de las prestaciones asistenciales básicas para que puedan disfrutar de ellas los estratos socioprofesionales más vulnerables del sector.

En cuarto lugar, ha de ser posible aligerar las principales trabas económicas que afectan a los empresarios, adoptando una serie de medidas encaminadas a facilitar su acceso a los recursos productivos y a abrirles nuevos mercados. Por sí sola, la política tradicional de promoción de la *oferta*, por medio del crédito, no basta para dar un mayor dinamismo a las empresas, y puede surtir incluso efectos negativos (adquisición de maquinaria y material en exceso, exacerbación de la competencia sectorial y local, endeudamiento excesivo). En la vertiente de la *demanda*, la organización y adaptación de los contratos públicos, así como la creación por las cámaras de industria y comercio de «bolsas de subcontratación» en beneficio de agrupaciones de productores del sector informal (cuya capacidad de atender esa nueva demanda habrá que reforzar igualmente, sobre todo en lo tocante a la competencia técnica y en materia de organización), parecen ser medidas que pueden mitigar duraderamente los factores restrictivos causados por la exigüidad de la demanda.

En lo que atañe a los requisitos administrativos e institucionales propiamente dichos, se propugnan en los estudios diversas medidas: reducción del número y el costo de los trámites, concentrándolos en una sola «ventanilla»; fomento de la información, acercando los centros decisorios y gestores de los

---

lla de personal para apreciar su nivel de negocios y su rendimiento. Tales criterios surtirían efectos nocivos, tanto conocidos ya: frenarían las inversiones en la empresa o la contratación de trabajadores estables. Lo más adecuado y justo parece ser un canon único y proporcional, que se aplique al valor de alquiler de los locales profesionales, ya que la evaluación del volumen de negocios por los inspectores de Hacienda trae consigo unos cálculos arbitrarios que refutan los interesados.

<sup>19</sup> A propósito de las medidas de protección social en favor de los trabajadores del sector informal y la aplicabilidad de ciertas normas de trabajo, nacionales o internacionales, referentes en particular a la libertad sindical, al empleo, las condiciones de vida y de trabajo, la seguridad social y la inspección del trabajo, véase Jean-Michel Servais: «The informal sector: Any future for labor law?», en *The International Journal of Comparative Labor Law and Industrial Relations* (Deventer, invierno de 1992), págs. 299-318.

programas de ayuda estatal a las personas beneficiarias, y formación de los agentes públicos, para procurar que trabajen de manera más eficiente y abandonen toda práctica de acoso y de corrupción que desestabilice las actividades del sector informal. Por último, son también necesarias la formación y la organización de los propios productores, para reforzar su capacidad de negociación y de acceso al crédito, a los contratos públicos y a otras ventajas.

## Conclusiones generales

El examen precedente de las estructuras institucionales y prácticas existentes en más de veinte países indica que éstas son muy heterogéneas, pese a lo cual pone de manifiesto un rasgo común: el carácter semilegal de las empresas del sector informal. La mayoría de ellas respetan algunas reglamentaciones básicas: autorización municipal, licencia e inscripción en el registro de comercio. Los interesados consideran que cumplir con estas obligaciones mínimas equivale a una autorización de ejercicio de su actividad, de modo que el «costo de la legalización» no consiste tanto en ese nivel básico cuanto en el paso a otra esfera superior, que son los requisitos fijados por el Estado central: la imposición fiscal y la legislación del trabajo. En el primer nivel de obligaciones, lo que está en juego es la supervivencia, puesto que el empresario procura reducir al mínimo los riesgos inherentes a la ilegalidad total, que podrían mermar sus ingresos o incluso poner en peligro la permanencia de la empresa. En cambio, el segundo nivel de obligaciones legales es, por definición, más oneroso y tiene un carácter muy distinto: el empresario, al dar este paso, procura proteger sus activos y conservar a su personal, con el fin de mantener su volumen de negocios y los ingresos consiguientes; las relaciones de trabajo revisten, por lo tanto, un carácter más formal. Llegado el caso, al plantearse la legalización completa de su negocio sopesa las posibles ventajas que pueden depararle las instituciones y los programas públicos y privados.

Ciertos comportamientos dinámicos que se han observado a propósito de la legalización de las empresas tienen gran trascendencia práctica para delinear una política idónea con respecto al sector informal. De ellos se deduce que el grado de cumplimiento de las obligaciones legales depende de varios factores microeconómicos tales como el tamaño de la empresa (efecto de umbral), su emplazamiento y su nivel de inversiones, el cual está en ciertos casos directamente condicionado por el número de años de existencia del establecimiento<sup>20</sup>. En los planos institucional y político, el acatamiento de las normas parece depender mucho de la actitud de las autoridades, es decir, de si acometen o no medidas de promoción o disposiciones de estímulo con un afán de inspección y sanción. En el plano sociológico, procede destacar dos factores: por un lado, las prácticas sociales paternalistas que imperan en las relaciones de trabajo y, por otro, la idea que se hacen del Estado y de las

<sup>20</sup> Se ha observado esto último claramente en el estudio relativo a la República Unida de Tanzania, en donde el umbral es de seis años.

instituciones bancarias los pequeños empresarios, así como su actitud para con ellos.

Por consiguiente, la legalización debe entenderse, primero, como un fenómeno en evolución (con adelantos y retrocesos, según la coyuntura) – y no como una situación arraigada definitivamente – y, en segundo lugar, como un fenómeno multicausal resultante de la interacción de diversos factores económicos, político-institucionales y sociológicos. Con esta conclusión se impugna el análisis monocausal de la economía informal (preeminencia del derecho) y queda invalidada la tesis neoliberal, la cual tiene una base empírica muy frágil y se funda en una curiosa jerarquización de los problemas que, por lo demás, no está confirmada en ningún otro estudio o encuesta. Conveniría, pues, que el Estado consolidara ese fenómeno de avance hacia la legalidad respaldándolo con una serie de medidas (ya expuestas en las páginas anteriores) destinadas a facilitar la obtención de beneficios y la formación de capital por parte de las empresas. Mientras no las ampare una política de promoción que les ofrezca nuevas perspectivas, parece irrealista querer aplicarles una legislación a la vez coactiva, onerosa y, en muchos sentidos, inadaptada a su modo de funcionamiento.

Aunque no parece que el marco legal y reglamentario sea un obstáculo decisivo para el desarrollo del sector informal, no debe subestimarse su influencia, ni tampoco descuidar las reformas consiguientes. Sería, en cambio, utópico pensar que bastase con suprimir algunas leyes, o con darles una mayor flexibilidad, o incluso con eliminar ciertos costos, con liquidar el hostigamiento que ejercen los agentes públicos, y su corrupción, o con proteger el derecho de propiedad y las transacciones contractuales, para que florezca una nueva clase de empresarios capaz de crear empleos productivos y estables. El entorno que determina y alienta el desarrollo de las empresas es mucho más complejo y más vasto de lo que creen los apologistas del neoliberalismo. En efecto, la creación de empresas sigue siendo una aventura excitante, pero arriesgada <sup>21</sup>, cuyo éxito depende de la existencia de un mercado solvente y de la posesión de capacidades suficientes para aprovecharlo cumplidamente. Ahora bien, la doctrina neoliberal ha hecho caso omiso de la estrechez del mercado y de la intensificación de la competencia – con su corolario de saturación progresiva de la oferta –, y se ha limitado a destacar las calidades individuales y la voluntad de triunfar de los empresarios del sector informal. Y sin embargo, estos últimos se muestran muy sensibles al clima económico cuando expresan mayoritariamente su preocupación por la debilidad y las fluctuaciones de la demanda. Por otra parte, la posible expansión

---

<sup>21</sup> Procede recordar que la proporción media de fracasos de las empresas en los países desarrollados es de un 30 por ciento el primer año, y que solamente una de cada cuatro sobrevive cuatro años después de su constitución; véase a este respecto R. Papin: *Stratégie pour la création d'entreprises* (París, Editions Dunod, 1986). Las altas tasas de mortalidad y de natalidad de las unidades económicas del sector informal se plasman, en definitiva, en un patrón de crecimiento extensivo que se traduce en un aumento constante de su número, en lugar de aumentar el tamaño y el personal de las ya existentes (crecimiento intensivo). El impulso permanente de semejante movimiento procede del crecimiento demográfico y del de la población activa urbana.

acelerada del sector informal gracias a unas condiciones de ejercicio más liberales ¿no plantearía más claramente todavía el problema de la insuficiencia de la demanda?

¿Cómo actuar y por dónde empezar las reformas? A este respecto merecen detenido examen estos tres factores: el nivel de las instituciones públicas (centrales o locales), el ámbito y la complejidad de las reformas (reglamentos, leyes e instituciones) y el método pertinente. Desde el punto de vista político y pragmático, parece adecuado, en una primera fase, emprender algunas reformas en el plano municipal, y abordar directamente las disposiciones reglamentarias y fiscales con arreglo a un método de ensayos sucesivos (iterativo), a fin de comprobar la idoneidad de las disposiciones antes de legislar. Igualmente necesario es que los agentes económicos intervengan en las deliberaciones y en las decisiones. Unas medidas prácticas, encaminadas a facilitar la instalación y el funcionamiento de las empresas y a interesar a todos los actores de la vida económica, contribuirían a aumentar la credibilidad de las instituciones públicas. Se acrecentaría la viabilidad política de las reformas ulteriores, de mayor alcance y complejidad, gracias al diálogo social establecido y a la experiencia adquirida.

Siguen pendientes, sin embargo, tres problemas capitales, que son otros tantos retos para la acción futura. El primero se refiere a la necesidad de conciliar los intereses de los poderes públicos, en particular de las colectividades locales – una parte importante, e incluso creciente, de cuyos ingresos procede de las contribuciones que pagan las empresas – con el desarrollo de éstas. El segundo presupone superar el conservadurismo del Estado, que paradójicamente ha de reconocer y promover nuevas formas de producción y organización social que son la expresión misma de su incapacidad de aplicar unas políticas de desarrollo y de integración social eficaces. Por último, para que el diálogo social sea viable y perdurable debe establecerse con las organizaciones que hayan creado o elegido los propios pequeños productores, cuyo aislamiento respecto de las instituciones y cuya debilidad son hoy los obstáculos más graves. Se trata, por supuesto, de una tarea política de gran alcance.

**ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS EVIDÊNCIAS E  
PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DIA 10/07**

**9:00 - 3ª SESSÃO**

**TEMA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JORGE JATOBÁ** (ASSESSOR ESPECIAL DO MINISTÉRIO DO  
TRABALHO)

**CONFERENCISTAS:**

**JAIME MEZZERA** (OIT/CHILE)

**FERNANDO BARREIRO**(PROYECTO LOCAL/BARCELONA)

**NADA EISSA** (BERKELEY UNIVERSITY)

**CARLOS MALDONADO** (OIT/GENEBRA)

**ELIANA CHAVEZ** (OIT/LIMA)

**DIDIO MENDONZA** (INIE/CUBA)

# EL SECTOR INFORMAL URBANO DE BOGOTÁ UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA

*Carlos Maldonado*

## I. PERSISTENCIA DE LA INFORMALIDAD

La existencia del sector informal es generalmente atribuida a factores históricos y estructurales de las economías en desarrollo, los mismos que continúan operando a la fecha agravando la situación del empleo observada en las décadas pasadas. Los sectores económicos preexistentes: agricultura y otras actividades rurales, por una parte, la industria y los servicios modernos con un alto coeficiente de capital, por otra, no han generado suficientes fuentes de trabajo y oportunidades de ingreso para absorber una mano de obra cada vez más abundante en el mercado del trabajo. Simultáneamente, fenómenos demográficos, como el éxodo rural, que ha venido alimentando desde hace medio siglo y de manera ininterrumpida los centros urbanos de migrantes en búsqueda de mejores condiciones de existencia, aceleraron la oferta laboral y el crecimiento de las ciudades a un ritmo sin precedentes.

Entre 1990 y 1994, se generaron 15.7 millones de puestos de trabajo en América Latina y el Caribe: alrededor de 8,4 de cada 10 nuevos empleos fueron creados en el sector informal (trabajadores independientes no profesionales, microempresas y servicio doméstico). La mayoría correspondió a ocupaciones por cuenta propia y el 43 por ciento a microempresas, segmento al que se le atribuyen potencialidades de evolución empresarial. Además, se incrementó la participación del sector en la estructura ocupacional no agrícola de la región, pasando de 52.1 por ciento al iniciar la década a 55.7 en 1994; la evolución no obstante fue diferenciada por país según los desempeños económicos y la oferta laboral. Este incremento correspondió a un ritmo rápido de expansión del empleo informal, equivalente al 4.7 por ciento anual, el mismo que no fue acompañado por un sustantivo aumento de sus ventas debido esencialmente al estancamiento del salario mínimo real (1.1 por ciento de crecimiento anual) y al insuficiente dinamismo del empleo en el sector moderno (1 por ciento anual). El desempleo urbano aumentó ligeramente alcanzando el 6.4 por ciento. Un panorama laboral urbano tan poco satisfactorio, se tradujo en una caída de los ingresos promedios del sector informal, recayendo sobre los trabajadores independientes el mayor peso de dicha pérdida<sup>1</sup>. Cabe advertir que el período observado se caracterizó por una franca recuperación económica, resultante de los ajustes de los años antepasados: la tasa de crecimiento del PIB pasó de 0.3 a 3.7 por ciento

entre 1990 y 1994.

Contrariamente a la creencia que la modernización de la economía y la difusión de los efectos del desarrollo absorberían progresivamente el excedente estructural de mano de obra, éste ha conocido paradójicamente en América Latina una doble dinámica, de expansión y consolidación, sin perspectiva cierta de una resorción significativa a corto y mediano plazo. Más aún, aquellas actividades que erigen pocas barreras a la entrada conocen índices elevados de saturación, bajo la presión de nuevos integrantes de la población activa que, mientras más numerosos recurren a ellas, menos oportunidades tienen de mejorar sus ingresos promedio.

Según se desprende de los datos censales de los últimos años, Colombia viene registrando un comportamiento atípico del sector informal urbano respecto al resto de países de América Latina. En efecto, si el tamaño del mismo fue de 55,2 por ciento en 1984, su participación en el empleo urbano se incrementó al 57,1 por ciento en 1988. Empero, para 1992 se advirtió una reducción de su magnitud a 54,9 por ciento, tendencia que se vio corroborada por un nuevo descenso de un punto porcentual (53,8 por ciento) en 1994. Esta reducción reciente es tanto más notoria cuanto que ha coincidido con el escaso dinamismo del empleo gubernamental indicando que virtualmente el incremento del empleo formal ha sido el fruto de los puestos generados por el sector privado, destacándose en éste las actividades de la construcción, del transporte y del comercio<sup>2</sup>.

En el transcurso de la pasada década, la generación de empleo en el mercado laboral urbano de Colombia estuvo fuertemente marcada por la profusión de actividades de muy pequeña escala y bajos niveles de productividad, desempeñadas predominantemente por trabajadores independientes, poco calificados, que devengaban bajos ingresos. El aporte del sector informal urbano al incremento del empleo fue entonces del 62,6 por ciento (1984-88). Contrastando esta tendencia, en el período 1988-94, la dinámica y el comportamiento del mercado laboral se revirtió, pues se generaron en mayor proporción oportunidades de empleo asalariado (63,2 por ciento), mejor remunerado y protegido, y con alta productividad. Así, el sector informal que parecía la panacea en términos de generación de empleo en el transcurso de los años ochenta ha dejado de serlo desde el comienzo de los noventa<sup>3</sup>. No obstante, la estructura del empleo urbano no registró un cambio significativo: el grado de informalidad se mantuvo relativamente elevado oscilando entre el 57,1 por ciento en 1988 y el 53,8 por ciento en 1994.

Analizando datos provenientes de diferentes fuentes<sup>4</sup> referidos a las 10 áreas urbanas más pobladas de Colombia, se advierte que el sector informal urbano se caracteriza por:

- Un crecimiento del 3,6 por ciento anual entre 1984-94, pasando de 1,9 a 2,8 millones el número de ocupados informales, cuyo aporte al producto nacional se estima en 18 por ciento en términos reales y en 22 por ciento al PIB urbano.

- Ocupar una parte preponderante del empleo total urbano, en particular en las cuatro grandes áreas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) que concentran 79

por ciento de los trabajadores informales urbanos del país.

- Una estructura por ramas de actividad hipertrofiada en donde el comercio minorista, restaurantes y hoteles incluidos (35,6 por ciento) y los servicios (26,7 por ciento) concentran el 62,3 por ciento de los ocupados informales.
- La industria manufacturera poseía en 1992 un peso relativo débil tanto en términos del ingreso bruto generado (7,7 por ciento) como del número de establecimientos (9,5 por ciento); en cambio, su contribución al empleo era significativa, del orden del 27 por ciento.
- El incremento de la participación de la mujer entre los ocupados informales que pasó del 40,6 por ciento en 1984 al 43,2 por ciento en 1992.
- Una disminución de la importancia relativa de las formas más tradicionales del empleo informal (ayudantes familiares, cuenta propia y empleados domésticos) que se redujo del 58,3 por ciento en 1984 a 51,4 en 1994, con el consecuente incremento de la proporción de los asalariados y patronos de la microempresa (de 41,7 a 48,6 por ciento en el mismo periodo).
- Los trabajadores del sector informal urbano perciben ingresos promedio del orden del 60 por ciento de sus pares del sector moderno.
- La productividad media del trabajo en el sector informal es muy baja y no se corresponde con su peso en el empleo. Aunque el comportamiento ha sido errático entre 1984-94, las recientes tendencias evidencian una recuperación. El producto laboral informal es un submúltiplo que oscila entre 3.7 y 4.7 veces comparativamente al del sector formal.

A pesar del progreso, a todas luces evidente, observado en el sector informal urbano de Colombia en el curso de los últimos diez años, gracias al respaldo de las políticas macroeconómicas del Estado y al incremento de la productividad y los ingresos de los trabajadores informales, un amplio espectro de la mano de obra ocupada en las pequeñas unidades opera aún fuera del ámbito de aplicación de las normas laborales y del sistema institucional vigentes. Para 1994, según las encuestas del DANE, el 74,3 por ciento de los trabajadores informales carecían de seguridad social (82,1 por ciento en 1984); el 36,2 laboraba más de 48 horas semanales (39,3 por ciento en 1984), 27,7 por ciento de los ocupados percibían menos de un salario mínimo (37 por ciento en 1984). El 29 por ciento de los trabajadores asalariados de las microempresas carecían de contrato laboral.

En general, las categorías profesionales más desamparadas que cobija la economía informal son los trabajadores por cuenta propia no profesionales y técnicos (que representan cerca del 80 por ciento de los informales), los trabajadores familiares y las servidoras domésticas. Mientras los trabajadores asalariados del sector formal, gracias a su acción organizada y a la negociación colectiva, perciben en su gran mayoría (64,3 por ciento) prestaciones sociales que mejoran sus ingresos nominales, 72 por ciento de los informales y sus familias no gozan de ninguna suerte de subsidios, auxilios, dotaciones y primas ni de vacaciones remuneradas.

La magnitud y la complejidad creciente de la economía informal, así como el cúmulo de problemas que deberán solucionarse para elevar la productividad, los ingresos y el bienestar del

sector, de tal modo que éste pueda aplicar progresivamente las normas vigentes, plantean un gran desafío a los interlocutores sociales del tripartismo y a la comunidad internacional en general. Se trata, por supuesto, de una tarea ingente, pero no imposible. Resulta obvio, sin embargo, que sólo se obtendrán resultados positivos mediante el despliegue perseverante y mancomunado de esfuerzos, durante muchos años, de los constituyentes del tripartismo: el Estado, las organizaciones sindicales y patronales.

## II. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES

El sector informal reviste formas muy diversas de un país a otro, de una ciudad a otra en un mismo país, tanto en términos de las modalidades de desempeño de las actividades y los segmentos que lo componen, como de la inserción de los mismos en los diferentes mercados (de trabajo, de capitales, de bienes y servicios) y de su grado de viabilidad económica. De igual manera, las formas de relacionamiento de dichas actividades con el sector moderno y con el sistema institucional vigente difieren por su naturaleza, grado y complejidad. La gran heterogeneidad que resulta de dichos factores dificulta la elección de una política y estrategia únicas para atender a sus disímiles requerimientos. Las disparidades, sobretudo en la dinámica de generación de excedentes y de formación de capital, son pronunciadas en este sector, en donde coexisten microempresas manufactureras relativamente prósperas con pequeños negocios de servicios personales que permiten apenas sobrevivir a sus promotores. Muchos viven en la indigencia, otros en cambio obtienen ingresos muy superiores al salario mínimo vigente para el sector moderno y logran reinvertir sus utilidades.

Sin embargo, a pesar de su heterogeneidad, la gran mayoría de las unidades económicas adolece de carencias propias a la naturaleza de las actividades informales y presenta rasgos comunes en cuanto a sus necesidades y problemas. Los obstáculos con los que frecuentemente tropiezan los agentes económicos del sector informal para realizar su potencial productivo pueden sintetizarse en cuatro grandes áreas:

- i) Aquellos vinculados a una serie de carencias y deficiencias intrínsecas: estas unidades económicas disponen de poco o de un muy exiguo capital; utilizan tecnologías rudimentarias consistentes en maquinaria inadecuada y equipo obsoleto; mano de obra escasamente calificada e inestable; la acción individual redundante en un proceso productivo discontinuo que desaprovecha los efectos positivos de la división del trabajo y las economías de escala por lo que la **productividad** laboral es muy baja.
- ii) Barreras institucionales y medidas discriminatorias de política en cuanto al acceso a recursos productivos, mercados y servicios como capacitación técnica y profesional, servicios financieros, exenciones fiscales, protección arancelaria, infraestructuras y servicios públicos; esta posición desventajosa con respecto a otros estratos empresariales redundante en detrimento de la **competitividad** del sector y de su viabilidad a largo plazo.
- iii) Exclusión de las estructuras institucionales modernas que proporcionan

**reconocimiento, protección jurídica y social** agravando en esta forma la vulnerabilidad y la índole semilegal de una parte considerable de la población activa urbana.

- iv) Aquellos que provienen de la naturaleza propia de las actividades informales cuya mayor limitación consiste en su dispersión y aislamiento, con la consecuente ausencia de portavoces que aboguen por sus intereses y de una **capacidad negociadora** frente al sistema institucional y a las reglas de juego imperantes en el mercado.

Resulta obvio que para encarar esta gama de problemas y obstáculos habrá necesariamente que crear un entorno económico e institucional relativamente exento de mecanismos discriminatorios, aplicar una gama de disposiciones especiales para superar las deficiencias intrínsecas de los diferentes segmentos del sector y asignar fondos públicos al fomento de los pequeños negocios. Simultáneamente, parece indispensable modificar y simplificar el marco legal y regulatorio, agilizar las prácticas administrativas que, a menudo, inhiben el desarrollo del sector y menguan su capacidad productiva.

Pese a las limitaciones y obstáculos precitados, los pequeños establecimientos productivos exhiben ciertas características que les otorgan **ventajas comparativas** para el desarrollo nacional. Entre éstas se destacan: los bajos requerimientos de inversión para crear un empleo; la movilización casi exclusiva de recursos propios para iniciar y/o ampliar el negocio; su flexibilidad tecnológica para adaptarse a las exigencias del mercado incrementando o diversificando la oferta gracias a una reducida inversión adicional y en plazos relativamente cortos; utiliza generalmente bienes de capital e insumos de procedencia nacional. Además, la implantación de dichas unidades en todo el territorio nacional les confiere un alto valor estratégico en los procesos de descentralización institucional y de las inversiones, así como en la configuración de un denso tejido industrial. En suma, se percibe cada vez mejor el papel que desempeña el sector informal en la economía nacional proporcionando bienes y servicios indispensables al consumo de los hogares, con modestos ingresos en particular, y en la capacitación de recursos humanos excluidos de las instituciones oficiales de formación profesional.

### III. LAS OPCIONES DE POLITICA

Hay motivos fundados para suponer que el sector informal urbano no representa un fenómeno transitorio que desaparecerá «espontáneamente», por lo menos en un futuro previsible, a medida que se creen empleos protegidos y estables en el sector moderno. Por otra parte, tampoco podrá ser eliminado mediante medidas coercitivas o diversas formas de hostigamiento, puesto que los trabajadores afectados, carentes de otras formas de ingreso, encuentran en este tipo de actividades el único medio de sustento familiar.

En el contexto de una perspectiva optimista de las tendencias económicas, para iniciar la fase de descenso del grado de informalidad urbana en América Latina en su conjunto, los análisis prospectivos señalan que se requiere alcanzar una tasa de crecimiento económico anual de aproximadamente 5.7 por ciento durante el presente decenio. Simultáneamente, otros

parámetros deben acompañar una dinámica de ajuste estructural expansivo: una reducción de las transferencias netas de recursos al exterior, por concepto de pago de los intereses de la deuda externa, que permita aumentar los coeficientes de inversión; un crecimiento más dinámico de las exportaciones; y en fin, que la transformación y modernización productivas avancen a un ritmo que permita ir corrigiendo los principales desequilibrios y restricciones heredados de la década pasada<sup>5</sup>.

En esa década, se difundió ampliamente la opinión de que los programas de apoyo al sector informal urbano, si están bien orientados, pueden ser mucho más eficaces y eficientes para fomentar el empleo, luchar contra la pobreza e incrementar la producción, que ciertos grandes programas de inversión y de apoyo destinados al sector moderno.

En la presente década, por el contrario, un convencimiento cada vez más difundido preconiza que una estrategia centrada exclusivamente en el sector informal, de tener éxito, no conocerá sino un impacto limitado ya que no se procede a eliminar los obstáculos que impiden su desarrollo mediante las reformas institucionales del caso. En una perspectiva más global, habrá que reexaminar y reorientar las estrategias de desarrollo que han generado profundas distorsiones favorables al desarrollo urbano acelerado, a una industrialización proteccionista y no competitiva en los mercados internacionales, y a una asignación ineficiente de recursos.

El problema estriba igualmente en las leyes, reglamentos e instituciones que, por haber sido concebidos esencialmente en beneficio del sector moderno, resultan inaccesibles o incluso perjudiciales para las actividades del sector informal. Esto dicho, la preeminencia de los instrumentos jurídicos -con respecto a los factores económicos y sociales- tanto en la génesis como en la permanencia del sector informal, a consecuencia de un sistema administrativo y legal coactivo y disuasivo, resulta simplista y despierta serias dudas<sup>6</sup>.

Disto mucho, entonces, de existir un consenso en cuanto a las políticas que deben aplicarse para controlar la expansión del sector informal y mejorar su desempeño económico. Más aún, hay quienes siguen dudando sobre la pertinencia de concebir políticas específicas hacia el sector.

Quienes consideran que el sector constituye un grupo objetivo para políticas estatales de empleo productivo destacan dos aspectos cruciales en esa perspectiva: la creciente heterogeneidad del sector y el hecho que su dinamismo carece de autonomía. Se argumenta que éste proviene, en parte significativa, del comportamiento del sector moderno: primero, por los salarios que distribuye, los mismos que adquieren bienes y servicios producidos en pequeñas unidades informales; y luego, por el empleo alternativo que genera reduciendo la presión sobre el sector informal. Ambos factores contribuyen a consolidar el crecimiento del ingreso medio agregado del sector informal. No obstante, ello no es incompatible con la posibilidad de contar con políticas específicas que propicien mejoras en determinados segmentos del sector, en el contexto de la evolución macroeconómica respectiva<sup>7</sup>.

Con sustento en los resultados macroeconómicos alcanzados durante el bienio 1992-94 en

Colombia, se ilustra que lo esencial es un rápido crecimiento económico liderado por el sector moderno, pues la salarización del empleo actúa, como bien se indicó, tanto por la vía de la oferta (empleo alternativo al informal) como de la demanda (consumo de bienes salarios). Las políticas hacia el sector informal deben consecuentemente concebirse como un complemento destinado a reforzar los efectos de los instrumentos macroeconómicos. Así, se requiere un adecuado ambiente institucional que canalice crédito, capacitación técnica y empresarial, asesoría tecnológica, información y apoyo comercial. Se arguye, además, que las restricciones de la productividad de las microempresas son principalmente «externalidades macroeconómicas». De igual forma, la generación de empleo es concebida como una variable macro, en cuyo desempeño no puede incidirse con políticas microeconómicas y sectoriales. Empleo y productividad, a nivel sectorial, son incompatibles: dada la producción agregada de las microempresas, una alza de la productividad reduce el empleo<sup>8</sup>.

Lo anterior no debe sin embargo visualizarse como un marco rígido. Así, cambios que impliquen tanto una ampliación de la demanda como de la composición del producto del sector informal hacia bienes y servicios de mayor elasticidad ingreso y precio de la demanda proveniente del sector moderno, pueden mejorar paulatinamente los precios y la demanda en favor del sector y aumentar el ingreso medio.

La ampliación y la diversificación de mercados para las pequeñas unidades informales revisten, en esta perspectiva, una importancia capital. En efecto, los programas convencionales de apoyo a microempresas han enfatizado, en la mayoría de los casos, **el incremento y la mejora de la oferta**, orientando lo esencial de sus recursos a otorgar crédito y capacitación, y en contados casos asesoría técnica y empresarial, sin advertir las severas restricciones que enfrentan sus beneficiarios en colocar dichos incrementos en el mercado. En algunos programas se han señalado ya una serie de efectos manifiestamente contraproducentes: saturación de la oferta por la concentración del crédito en determinados núcleos minoritarios, exacerbamiento de la competencia intrasectorial, capacidad instalada ociosa y, consiguientemente, tasas de morosidad crecientes de las carteras de crédito, a pesar del subsidio que éstas otorgan.

Diversas opciones estratégicas pueden ser exploradas para operar una inflexión fundamental de este enfoque. Para expandir en forma significativa la frontera del mercado tradicional del sector informal, se precisa fortalecer los vínculos comerciales con clientes institucionales y empresariales que representen una **demanda solvente y agregada**, y probablemente más estable, pero de mayores exigencias. Estas están relacionadas con el cumplimiento de normas de calidad, el suministro de las cantidades requeridas, el respeto de los plazos y precios pactados. Dicha demanda puede proceder de cuatro fuentes diferenciadas: i) de las instituciones públicas nacionales y locales, gracias a los procesos de descentralización política y administrativa;<sup>9</sup> ii) de las empresas modernas de diverso tamaño vía subcontratación o prestación directa de servicios; iii) de la substitución de importaciones poniendo en juego factores competitivos como son la proximidad del consumidor y la utilización de recursos locales; iv) de las exportaciones de productos con un alto valor agregado.

Todo esto supone estimular una nueva dinámica en donde la **demanda real o probada** (en oposición a la demanda potencial o aleatoria) actúe como el motor del proceso de apoyo y

promoción de los estratos microempresariales. En torno a dicha demanda se buscará elevar los niveles de productividad, organizando, de manera creativa y flexible, el conjunto de instrumentos de sostén y promoción: proceso de producción, adopción de tecnologías y división técnica del trabajo; formas de asociación y cooperación de los pequeños productores para responder eficientemente y con conciencia profesional a las exigencias de la nueva demanda; servicios financieros y asistencia técnica para la gestión global de los procesos puestos en marcha. Sin estas medidas integradas e integradoras resulta difícil imaginar cómo el sector podrá competir, o establecer relaciones de complementariedad mutuamente beneficiosas con el sector moderno, y así insertarse más plenamente en la economía general.

Las políticas de ajuste interno y los acelerados procesos de globalización y apertura económica están incidiendo profundamente en la reestructuración de los diferentes estratos de la economía informal, por lo que será necesario optar por nuevos enfoques para acompañar el proceso de reinserción competitiva de las pequeñas unidades económicas. Diversos métodos se ofrecen a las instituciones promotoras: especialización flexible, procesos asociativos en búsqueda de una eficiencia colectiva, alianzas estratégicas, cooperación y encadenamientos productivos intra e intersectoriales.

La pequeña manufactura, por el hecho de ofertar bienes transables en los mercados doméstico y externo, está sufriendo la aguda competencia de las importaciones, por lo que su reconversión exigirá programas especialmente concebidos, esfuerzos innovadores y recursos consecuentes. Las transformaciones radicales experimentadas en los últimos 15 años, particularmente en las industrias del calzado, los textiles y el vestuario, han sido correlativas a un desplazamiento de gran parte de la capacidad de producción y de los puestos de trabajo hacia los países en desarrollo y, en buena medida, al sector informal. Estos cambios han tenido consecuencias negativas en los niveles de remuneración, las condiciones de trabajo y las prestaciones sociales. Para hacer frente a la rápida evolución de las pautas de la demanda y adaptarse para sobrevivir -en una situación de fuerte competencia entre productores, minoristas y países- muchas empresas grandes están recurriendo a prácticas consistentes en puestos de trabajo a tiempo parcial o empleos temporales. Simultáneamente, está extendiéndose el proceso de satelización de dichas empresas merced al recurso del trabajo a domicilio y en talleres informales (*neo-informalidad*). En estos casos, la relación laboral se ajusta a la modalidad de pago al destajo y las condiciones de trabajo suelen ser inferiores a las de la mano de obra fabril. El surgimiento de formas de explotación, encubiertas por el trabajo clandestino, es a menudo sinónimo de empleo de mano de obra femenina e infantil, y de incumplimiento de obligaciones laborales y fiscales<sup>10</sup>. Estas tendencias ponen de relieve uno de los efectos negativos de la eufemística flexibilización de los procesos productivos y de las relaciones laborales al amparo de la mundialización de la economía.

Por el contrario, algunos servicios informales, por su naturaleza de productos intangibles, localmente realizables e instantáneamente consumibles, cobrarán mayor importancia en el futuro, al estar relativamente protegidos de la competencia externa. No obstante, en la medida que su racionalización y escala ofrezcan ventajas comparativas para operar en empresas con

tecnologías modernas, irán progresivamente entrando en la esfera de la producción capitalista. Otros permanecerán y se desarrollarán en su esfera actual complementando a esta última. El nuevo impulso que está cobrando el desarrollo local potenciará sin duda sus oportunidades de crecimiento. El pequeño comercio, por su parte, debido a la gran flexibilidad y celeridad para cambiar de giros ofertados, desagregar las unidades de oferta, mantener bajos los costos fijos y las utilidades, e insertarse en diversas cadenas de distribución que terminan próximas de sus clientes, se beneficiará significativamente de los flujos de importaciones. La saturación de la oferta pesa no obstante como una amenaza.

Múltiples interrogantes contrapuestos plantean los efectos antes mencionados de la globalización sobre la economía informal. Se trata de un fenómeno de *neo-informalidad* o de un resurgimiento de *viejas formas remozadas* de sumisión del trabajo al capital en un contexto de competencia exacerbada? Nueva fuerza laboral flexible o simple regresión social orientada a reducir costos laborales? Configuración de un nuevo sistema de relaciones laborales que modifican profundamente la sustancia del trabajo, la naturaleza de las relaciones laborales y la cohesión de la empresa, o simplemente desmantelamiento de las formas de protección social vigentes consideradas onerosas?

De todos modos, se percibe que la globalización engendra tendencias opuestas inscritas en un proceso dialéctico: ventajas y oportunidades inéditas de desarrollo empresarial pero también riesgos, incertidumbre y acentuación de la vulnerabilidad de determinados estratos empresariales y categorías de la fuerza laboral; fragmentación y desagregación creciente de la empresa que pueden socavar su cohesión, pero simultáneamente alianzas estratégicas y formas de cooperación que potencian la productividad y la competitividad de las mismas; creación espectacular de riqueza aparejada con fracturas sociales que agravan el dualismo y la pobreza persistente. A nivel de la economía mundial, a raíz del nuevo contexto tecnológico y económico, aunque se perciben rumbos nacionales muy variados, se advierte que mientras un reducido pelotón de países artífices de las nuevas tendencias capitalizan un máximo provecho, la gran mayoría se está rezagando sino marginando. En el seno de las economías nacionales ocurre algo similar y se corre el riesgo de crear enclaves de modernización y prosperidad en un entorno de mayor pauperización. No es propósito de este capítulo dar cumplida respuesta a estos planteamientos. Los agentes económicos y los actores sociales que intervienen ya activamente en la sociedad mundial están abocados a contribuir a conciliar las prioridades económicas con aquellas de carácter social y ambiental que consoliden y enriquezcan las prácticas democráticas.

#### **IV. LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO DIRIGIDAS AL SECTOR INFORMAL**

Por las razones arriba anotadas, a las que se suman otras fundamentales referentes a las políticas estatales de fomento del empleo, lucha contra la pobreza e incremento de la producción, el Gobierno colombiano comenzó desde la década pasada a prestarle mayor atención al sector en la formulación de políticas y la realización de programas propiciando

iniciativas de apoyo en diversos campos de la promoción microempresarial. Asimismo, las organizaciones sindicales, los gremios patronales, las fundaciones y organizaciones privadas de desarrollo comenzaron a interesarse por el sector, adoptando una actitud más positiva y una serie de medidas destinadas a prestarle un apoyo más activo.

Colombia ha logrado durante los diez últimos años importantes avances en la investigación y análisis del sector informal, así como en materia de promoción de actividades que se desempeñan en pequeña escala, a través del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM). Este fue creado en 1984 para unificar criterios de atención al sector, coordinar programas entre los sectores público y privado, propender a un uso más eficiente de los recursos mejorando la calidad de los servicios ofrecidos a los microempresarios. Si bien los logros registrados por el PNDM son alentadores, subsisten aún restricciones en el acceso a recursos productivos, una cobertura extremadamente limitada de sus servicios y limitación de medios para financiar programas que lleguen directa y masivamente a sus beneficiarios.

Con el propósito de superar tales restricciones, el Gobierno colombiano ha puesto en marcha, en el marco de su política social, programas de fomento que beneficiarán ampliamente a la economía solidaria y a la pequeña propiedad. Al apoyar las iniciativas de estos sectores fundamentales de la economía, el Gobierno reconoce sus amplias potencialidades de generación de empleo y su papel integrador de pequeños propietarios y productores en el proceso de desarrollo nacional<sup>11</sup>.

El Plan Nacional para la Microempresa (PNM) hace parte de la estrategia de apoyo y desarrollo de la pequeña propiedad contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-98, cuyos objetivos persiguen: la democratización de la propiedad, la generación de empleo productivo y el incremento de la productividad de estas unidades económicas, de tal manera que logren una mayor competitividad de sus bienes y servicios.

Para ello se pondrán en marcha tres estrategias de apoyo a la microempresa: un sistema de financiamiento para el sector, un programa de servicios tecnológicos y un nuevo ordenamiento institucional. Sus respectivos contenidos se definen así:

- a) Un **sistema integral de financiamiento**, a través de FINURBANO, que garantizará amplias disponibilidades de recursos, acceso ágil y oportuno de las microempresas urbanas de todas las actividades económicas no agropecuarias a recursos de crédito y servicios financieros. El sistema, que cuenta con recursos de 600.000 millones de pesos (600 millones de dólares EU) para otorgar crédito durante el cuatrienio, operará mediante un esquema centralizado de redescuento, al cual tendrán acceso el sector financiero institucional y otros agentes como las cooperativas de ahorro y crédito, y las ONGs que apoyan al sector microempresarial. Este programa será coordinado por el Instituto de Fomento Industrial (IFI). Adicionalmente, se propiciará un esquema eficiente de garantías, a través del Fondo Nacional de Garantías, de tal forma que éste actúe como garante de segundo piso. Con el sistema integral de crédito se otorgarán cerca de 700.000 créditos a microempresas que estarán en capacidad de generar más de 350.000 nuevos empleos.

- b) El programa nacional de **servicios tecnológicos** apoyará microempresas en el proceso de gestión administrativa y tecnológica con servicios en las áreas de comercialización, producción, gestión, organización e información, tendientes a aumentar su competitividad y productividad, así como al aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables. El desarrollo de este programa estará bajo la responsabilidad de una Corporación Mixta, que contratará la operación de sus servicios y contará con el apoyo de instituciones públicas y privadas para atender a los microempresarios.

Se persigue así la consecución de las siguientes metas en las áreas de:

- Servicios de formación empresarial: con participación del SENA y de ONGs se desarrollarán contenidos, métodos y medios didácticos de formación gerencial y educación ambiental para microempresas. El SENA impartirá formación gerencial para atender a empresarios y trabajadores independientes. Se beneficiará a 500 .000 empresarios y trabajadores en formación empresarial y asesoría, otorgando prioridad a los sectores microempresariales más pobres.
  - Formación técnica: se brindará capacitación a los trabajadores de las microempresas y se facilitará acceso a servicios tecnológicos suministrados por el SENA y entidades que operan en otro tipo de programas.
  - Centros de desarrollo productivo: entidades privadas, en concertación con el SENA, promoverán dichos centros para brindar asistencia técnica, orientación tecnológica, alquiler de maquinaria y auditoría ambiental, entre otros servicios; se fortalecerán nueve centros y se crearán 31 adicionales para atender a 28.000 usuarios por año.
  - Comercialización: con la participación del Ministerio de Desarrollo, las ONGs, las Cámaras de Comercio, los gremios y los gobiernos locales, se consolidarán cinco comercializadoras y se promoverán 26 agencias promotoras para atender 48.000 empresarios por año.
  - Servicios de información: con el apoyo de las Cámaras de Comercio y los centros de desarrollo productivo se implantarán dos sistemas: el de Información comercial para microempresas (SICME), y el de Orientación tecnológica (SOT) en todas las capitales de departamento; se espera atender así unos 63.000 usuarios en los primeros cuatro años de ejecución del programa.
- c) **Organización institucional:** con participación de los sectores público y privado se creó la Corporación Mixta que actuará como una instancia de concertación y coordinación del programa de servicios tecnológicos. La Corporación no ejecutará proyectos sino que contratará los servicios de entidades públicas y privadas para su desarrollo. Además, concertará estrategias de intervención con FINURBANO y coordinará sus acciones de promoción a nivel regional con los Comités regionales de apoyo a la microempresa.

## V EL PROYECTO INTERREGIONAL SOBRE EL SECTOR INFORMAL

Tras una labor precursora en los años 70, la OIT ha proseguido por diversos medios, a lo largo de los veinte últimos años, acciones destinadas a respaldar a los Estados Miembros en la formulación y aplicación de políticas y programas en provecho del sector informal. Sin embargo, el alcance de esas actividades ha sido limitado y ha versado de preferencia sobre el fomento del empleo y el aumento de los ingresos, ocupándose marginalmente de las medidas relativas a los derechos humanos, al bienestar familiar y a la protección social de los trabajadores. Como se puso de relieve en la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo de 1991 y en la Memoria del Director General, presentada en esa misma ocasión, sobre *El dilema del sector no estructurado*, el desafío que lanza el sector requiere idear nuevos métodos de acción y buscar soluciones que desplieguen imaginación y espíritu innovador.

Concebir y aplicar una **estrategia global de índole interdisciplinaria**, que cuente con la adhesión perdurable y la plena participación de los mandantes tripartitos, es el compromiso que hará de ellos los precursores de un nuevo enfoque de desarrollo en beneficio del sector informal. Con sujeción a esta importante condición, se han emprendido proyectos de modo selectivo y experimental en tres ciudades de los países en desarrollo: Bogotá (Colombia), Dar-es-Salaam (Tanzania) y Manila (Filipinas).

### 1. *Objetivos y estrategias del Proyecto*

El Proyecto sobre el sector informal urbano, en su componente para Bogotá, se enmarca dentro de dos referentes globales ya mencionados: las políticas del Gobierno de Colombia dirigidas a la microempresa por un lado, y por otro, el Programa de cooperación técnica refrendado por el Gobierno y la OIT en octubre de 1995.

Según los lineamientos del documento de proyecto relativo a Bogotá, el enfoque **comprensivo e interdisciplinario** engloba los distintos factores que afectan el desarrollo de las unidades económicas informales y el bienestar de los trabajadores ocupados en las mismas. Dicho enfoque incluye **siete áreas temáticas**:

- i) Estadísticas y diagnósticos del sector informal urbano.
- ii) Funciones macroeconómicas y dinámicas del sector.
- iii) Marco legal y regulatorio.
- iv) Acceso a recursos productivos y mercados.

- v) Condiciones de trabajo, seguridad e higiene laborales.
- vi) Protección social en particular para los grupos más vulnerables;
- vii) Procesos de (auto) organización del sector informal.

El enfoque **estratégico** combina tres instrumentos interrelacionados que, en la práctica, se nutren mutuamente:

- i) Diagnósticos y análisis para profundizar conocimientos de ciertos aspectos del funcionamiento y vinculaciones del sector con su entorno.
- ii) Diálogo social con base en el conocimiento de las prácticas institucionales vigentes y de las aspiraciones de los actores informales en la perspectiva de derivar actuaciones consensuales.
- iii) Actividades operacionales cuyo sustento se encuentra en las dos dimensiones señaladas. En efecto, los resultados de las evaluaciones y análisis se reflejarán en recomendaciones que apoyen las reformas institucionales y legales, y en propuestas de políticas que respalden los programas de acción, basados en la demanda y prioridades expresadas por los interlocutores locales.

El Proyecto contempla los siguientes **objetivos de desarrollo**:

- i) Incremento de la productividad y mayor competitividad de las actividades del sector informal y de su capacidad para generar ingresos.
- ii) Acceso a protección social de los productores y trabajadores del sector informal que permitirá la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

Estos dos objetivos de desarrollo se concretan en los **cuatro objetivos inmediatos** siguientes:

- i) Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones estatales interlocutoras, de los actores sociales y los servicios técnicos de la OIT para elaborar diagnósticos, formular y ejecutar políticas y programas dirigidos al sector informal.
- ii) Incremento de la productividad y mejor inserción mercantil de las actividades informales que se apoyen gracias a metodologías experimentales.
- iii) Acceso a protección y seguridad social básica de los empleadores y trabajadores del sector informal con énfasis en los grupos más vulnerables.
- iv) Promoción y fortalecimiento de las organizaciones del sector informal para movilizar recursos, proporcionar protección a sus miembros e incidir en las políticas que les conciernen.

Para cada uno de estos objetivos se elaboraron indicadores de logro, resultados y actividades, según aparecen en el documento de proyecto (secciones VIII y IX).

## 2. Implementación del Proyecto

Desde el segundo semestre de 1994 se desarrolla en Santa Fe de Bogotá el mencionado Proyecto, con asistencia técnica y financiera de la OIT, actuando como contrapartes nacionales un conjunto de entidades públicas y privadas de nivel nacional y distrital, encabezadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como coordinador nacional.

En determinadas áreas, la acción del Proyecto asume un carácter **experimental** (mejora de las condiciones de trabajo; aplicación y validación de metodologías dirigidas al incremento de la productividad en las microempresas en particular). Como es obvio, para el caso de actividades de esta naturaleza, se ha determinado de común acuerdo con el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) correspondiente, un horizonte temporal de experimentación más amplio y el contenido preciso de la dimensión experimental.

Se considera que el **proceso de concertación** constituye una condición necesaria para alcanzar los objetivos propuestos y lograr resultados perdurables y autosostenidos. En este sentido, se emprendieron actividades encaminadas a propiciar espacios de concertación con las autoridades nacionales y locales. En este último nivel, se consiguió tardíamente iniciar la debida interlocución con la municipalidad de Santa Fe de Bogotá, sobre todo en la concertación de políticas y acciones que busquen soluciones a los agudos problemas que plantea el ejercicio del comercio callejero (ambulante y estacionario) y la utilización del espacio público urbano. En las dos últimas misiones de la OIT (diciembre de 1995 y marzo de 1996) se estableció un primer contacto con el Alcalde de Bogotá y se convino la realización de una «Mesa de Trabajo regular» con participación de las autoridades municipales competentes y los representantes de las organizaciones de dichos estratos informales.

El Proyecto fue diseñado inicialmente para un periodo de dos años (1994-95), contando en la primera fase con recursos financieros provenientes, en lo esencial, del presupuesto regular de la OIT. Su inicio registró, no obstante, un retraso, pues la primera misión de esa Agencia se realizó solamente en junio de 1994. Otros factores, relacionados con el proceso de elecciones (presidencial, legislativas y municipales) que vivió el país durante el segundo semestre de ese mismo año, dificultaron igualmente el inicio de las actividades por falta de interlocutores estables a diferentes niveles de las instancias públicas.

Recogiendo una iniciativa de las autoridades rectoras de la planificación nacional y de cooperación técnica internacional (DNP-DECTI), la OIT elaboró un documento de proyecto de mayor alcance, que contempla la ampliación del periodo de cooperación por un bienio adicional: 1996-97. Esta segunda fase movilizará esencialmente aportes de las instituciones públicas y privadas de Colombia. En caso de requerirse medios complementarios, se propondrá ampliar esta fase de cooperación técnica internacional con el concurso de agencias donantes multilaterales.

En el curso de la ejecución del Proyecto, la OIT ha prestado asistencia técnica permanente, ya sea destacando misiones de sus funcionarios o a través de la contratación de dos consultores permanentes, un especialista para las relaciones con los trabajadores y un coordinador nacional. Desde febrero de 1995 se incorporó al equipo una profesional del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. A estos recursos humanos permanentes se sumó un selecto grupo de 22

profesionales nacionales que, en periodos de uno a dos meses, desempeñaron tareas de consultoría en áreas de su respectiva competencia técnica. En la gran mayoría de los casos, los consultores asociaron a sus labores la contribución de equipos de trabajo ministeriales y del sector privado, los mismos que operan en el Proyecto bajo la modalidad de Grupos de Trabajo Interinstitucionales.

### 3. *Síntesis de los principales resultados*

Para ejecutar las actividades establecidas en el documento de proyecto se conformaron Grupos de Trabajo Interinstitucional (GTI), en torno a cada objetivo y resultado, con participación de entidades públicas, privadas y ONG. Se promovió la participación tripartita, específica de la estructura constitutiva de la OIT con la incorporación, a los GTI, de representantes de las instituciones públicas, de los gremios de empleadores y de las organizaciones de trabajadores.

Los resultados alcanzados con arreglo a cada uno de los objetivos del Proyecto se pueden sintetizar de la siguiente forma.

Dentro del **objetivo 1, resultado 1**, dirigido a la formulación de diagnósticos o estudios evaluativos sobre aspectos sustantivos de la problemática del sector informal de Bogotá, se realizaron 7 trabajos:

- i) Un diagnóstico general sobre el sector informal de Santa Fe de Bogotá, elaborado mediante encuesta mixta a hogares y a 1300 establecimientos informales.
- ii) Una metodología de evaluación de impacto de los servicios brindados por el Plan Nacional de la Microempresa (PNM) a sus múltiples usuarios.
- iii) Una metodología para el análisis de las condiciones sociolaborales en el sector informal.
- iv y v) Los dos estudios sobre el marco legal y reglamentario del sector informal: a) «Marco legal del sector informal: enfoques y aplicaciones. La perspectiva desde las instituciones», b) «Observación de las leyes laborales y tributarias: costos y beneficios para los microempresarios. La perspectiva desde los trabajadores informales».
- vi) Un inventario de las organizaciones del sector informal de Bogotá, complementado con una propuesta metodológica para el estudio muestral sobre sus características, requerimientos de apoyo y potencialidades para brindar servicios y protección social a sus miembros;
- vii) Un estudio sobre el comercio informal en Bogotá: problemática, políticas y propuestas de acción.

Para dar cumplimiento al **resultado 2**, que pretendía formular un conjunto de políticas, estrategias y enfoques para promover el sector informal (debatidos en seminarios temáticos y en un seminario general con base en los estudios y evaluaciones realizados), se realizaron las siguientes actividades:

- i) Un seminario-taller sobre las organizaciones del sector informal urbano en Bogotá (septiembre de 1995).
- ii) El primer encuentro de empresarios de la microempresa y formas asociativas de Ciudad Bolívar (septiembre de 1995).
- iii) Tres seminarios organizados con las Centrales Sindicales (marzo-septiembre de 1995).
- iv) Un seminario-taller sobre protección social para el sector informal urbano (noviembre de 1995).
- v) Un seminario de síntesis global sobre los resultados del Proyecto (mayo de 1996).

Para alcanzar el **objetivo 2**, orientado hacia el incremento de la productividad y mejor inserción mercantil de las actividades informales apoyadas gracias a metodologías experimentales, se realizan actividades de diversa índole.

En esta área el Proyecto comporta un carácter **experimental**. A través de la aplicación piloto en algunas zonas de Bogotá se están probando metodologías experimentales como: Desarrollo Empresarial Participativo (DEP); «Asociación flexible con eficiencia colectiva» (cuya dinámica y punto de partida están definidos por la demanda y los requerimientos del mercado); Factorías (asimilables en algunos aspectos a las incubadoras de empresas).

Como es obvio, para el caso de actividades de esta naturaleza, se ha determinado de común acuerdo con el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI) correspondiente, un horizonte temporal de experimentación más amplio y el contenido preciso de la dimensión experimental.

El GTI definió cuatro áreas de trabajo:

- i) Organización de la oferta de servicios de apoyo a la microempresa.
- ii) Organización de la demanda de servicios exigidos por los microempresarios apoyados. Se realizó un seminario y un diagnóstico -individual y participativo- mediante la aplicación de encuesta.
- iii) Asesoramiento y asistencia técnica a las microempresas por intermedio de una oficina establecida para el efecto, en octubre de 1995, en las instalaciones del SENA de Ciudad Bolívar (barrio Meissen).
- iv) Fortalecimiento grupal de los microempresarios en proceso de organización y de CONAMIC (Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia).

Dentro de los aspectos relacionados con el fortalecimiento de CONAMIC se realizaron dos estudios dirigidos a:

- i) Diseñar una metodología que permita abordar, con razonables perspectivas de éxito,

el proyecto de un servicio permanente ferial en Santa Fe de Bogotá para pequeñas unidades productivas informales. El estudio de factibilidad sobre «ferias microempresariales» determinó la viabilidad comercial, financiera, técnica e institucional de este servicio.

- ii) Elaborar un diseño curricular y un manual operativo para servicios de capacitación en materia gremial sobre el proceso de planeación estratégica en la organización, la concepción y gestión de proyectos asociativos.

En cuanto al **objetivo 3**, que contempla el acceso a protección y seguridad social básica de los productores y trabajadores del sector informal con énfasis en los grupos más vulnerables, se obtuvieron los siguientes resultados:

- i) El GTI concibió y analizó la factibilidad de una intervención concertada para promover modalidades de protección social básica en beneficio de los estratos más vulnerables del sector informal urbano.
- ii) Se efectuaron una serie de estudios (nueve de carácter monográfico) para examinar las diferentes opciones que podrían ser viables en materia de salud ocupacional y seguridad social<sup>12</sup>.
- iii) En noviembre de 1995 se realizó un seminario-taller donde se deliberó sobre las opciones y alternativas concretas de protección para el sector informal urbano.
- iv) Se diseñó una agenda de acciones de apoyo que surgieron de las conclusiones del seminario.

Para alcanzar el **objetivo 4**, que propicia la promoción y fortalecimiento de las organizaciones del sector informal con el ánimo de movilizar recursos, proporcionar protección social a sus miembros e incidir en las políticas que les conciernen, se realizaron un conjunto de actividades para cada uno de los tres resultados previstos.

En relación al **resultado 1**, se realizó un estudio sobre «Las organizaciones del sector informal en Bogotá: perfil y diagnóstico» del que derivó un plan de acciones inmediatas y a mediano plazo, cuyo fin era:

- i) Propiciar el acercamiento y la concertación entre las autoridades nacionales, distritales, gremios del sector informal y trabajadores informales en general para garantizar el ejercicio de sus actividades (comercio en la calle en particular).
- ii) Conformar una comisión para examinar la relación jurídica entre el derecho al trabajo y el uso del espacio público.
- iii) Fortalecer las organizaciones existentes a todo nivel mediante:
  - a. fomento de la cultura organizacional y desarrollo empresarial;
  - b. capacitación gremial, concepción y ejecución de proyectos asociativos;

- c. asistencia para brindar servicios a los miembros de las organizaciones, en particular en el área de comercialización.

En cuanto al **resultado 2**, se adelantaron tres conjuntos de acciones con las organizaciones de trabajadores informales.

- i) Se realizaron tres seminarios con las centrales sindicales, entre los meses de marzo y septiembre de 1995, obteniéndose los siguientes resultados:
  - a. Un diagnóstico validado sobre los trabajadores del sector informal afiliados a las centrales sindicales.
  - b. El diálogo establecido con las instituciones públicas y privadas que brindan servicios a la microempresa o que están vinculadas a la problemática del sector informal urbano;
  - c. Una plataforma sindical concertada de acciones futuras en favor de los trabajadores informales.
- ii) Los representantes de las Centrales Sindicales se incorporaron a los diferentes GTI del Proyecto.

Para lograr el **resultado 3**, se realizaron las siguientes actividades con el concurso de los gremios de empleadores:

- i) Conformación de una base de datos sobre las microempresas susceptibles de establecer articulaciones productivas con las empresas modernas, con el apoyo de las Fundaciones vinculadas al CGN (Consejo Gremial Nacional).
- ii) Diseño de parámetros para evaluar el potencial de acumulación de las microempresas.
- iii) Se definieron siete áreas de interés del CGN para su acción en el futuro:
  - Proveer servicios adecuados al sector informal.
  - Recoger información con el fin de desarrollar relaciones comerciales entre las empresas formales y las microempresas.
  - Generar intercambio de experiencias sobre metodologías de apoyo en favor del sector informal urbano.
  - Propiciar reformas legislativas que favorezcan la formalización de microempresas.
  - Empezar campañas para socializar el espacio público.

- Desarrollar acciones de cooperación entre empresas para preservar el medioambiente.
- Desarrollar programas en el área de salud ocupacional y seguridad social para empresas del sector informal urbano.

#### 4. Debate y divulgación de los resultados

El capítulo 12 del volumen publicado sobre el proyecto\* recoge el contenido de los debates, conclusiones y propuestas que se deliberaron en el «*Seminario de síntesis global del Proyecto*», evento que se celebró del 29 al 31 de mayo de 1996 y que marcó el término de la primera fase. En esa ocasión se consideraron, para cada uno de los seis temas examinados, la problemática diagnosticada, los avances registrados en términos de las soluciones aportadas por las instituciones participantes, destacando finalmente las opciones de solución que habrá que encarar en el futuro. En una matriz general se sintetizan estos aspectos y se señalan las tareas que habrán de acometerse en el corto plazo. Las mismas servirán para sustentar los objetivos, el alcance y contenido de una segunda fase del Proyecto.

#### 5. *Las perspectivas para una segunda fase*

A solicitud del Gobierno colombiano, la OIT destacó una misión, en octubre de 1996, con el propósito de colaborar con las contrapartes nacionales del Proyecto en la formulación de la segunda fase del mismo. Este objetivo implicaba abordar aspectos referentes al marco institucional, técnico y presupuestario para su implementación.

La misión procedió a una amplia consulta con los interlocutores públicos y privados del proyecto: Ministerios de contraparte y autoridades distritales, organizaciones sindicales y del sector informal, gremios de empleadores, ONGs, fundaciones y universidades. En orden a cumplir su cometido, la misión examinó simultáneamente las tres dimensiones que definen la concepción del proyecto, con los siguientes resultados.

##### *a) Aspectos institucionales*

En la primera fase se estableció un marco institucional a través del cual se viabilizaron los procesos de concertación y las acciones emprendidas a título del Proyecto. Dicho marco estuvo constituido por dos instancias cuyas misiones son específicas y complementarias: un Comité Tripartito y cuatro Grupos de Trabajo Interinstitucionales.

El Comité Tripartito está integrado por los representantes de las instituciones públicas involucradas en el Proyecto, los representantes de los gremios de empleadores y de las organizaciones de trabajadores del sector formal e informal. Sus facultades decisorias engloban aspectos de orientación, coordinación, seguimiento de los avances y evaluación de los resultados. A su vez, los Grupos de Trabajo Interinstitucionales (GTIs) conforman una instancia técnico-operativa a la que le incumben aspectos de definición y adopción de

\* Maldonado, Carlos y Hurtado, Monserat (Editores): *El sector informal en Bogotá: Una perspectiva interdisciplinaria*, Bogotá, OIT, MTSS, SENA, enero de 1997

metodologías, implementación de acciones, mecanismos concretos de coordinación entre las instituciones que participan en una o varias de las cuatro áreas programáticas que contempla el Proyecto, movilización y canalización de recursos.

Estimando que este marco institucional funcionó de modo satisfactorio, los interlocutores consultados manifestaron su deseo de mantenerlo durante la segunda fase, precisando que el Comité Tripartito deberá precisar cómo entiende ejercer las funciones de evaluación que le competen. Se abogó igualmente por una mayor capacidad de autoconvocatoria y compromiso de los GTIs.

#### *b) Aspectos técnicos*

La misión celebró varias reuniones con los cuatro GTIs, los mismos que corresponden a los cuatro objetivos que se concertaron para la primera fase del proyecto: diagnósticos, metodologías y evaluación; incremento de la productividad en el sector informal; protección social; y procesos organizativos.

Al término de las diferentes consultas que se llevaron al cabo, se desprendió un consenso en cuanto a la vigencia de los objetivos que orientaron las acciones de la primera fase. Se verificó, no obstante, la necesidad de agregar un quinto objetivo específico relacionado con las reformas del marco institucional, legal y regulatorio que rige actualmente el desempeño de las actividades informales en el país.

Si bien el Seminario de síntesis fue explícito en señalar que el Proyecto logró el cumplimiento de gran parte de las principales metas que se propuso, y que se sentaron las bases para una acción concertada hacia la búsqueda de soluciones al problema de la informalidad, la misión advirtió una opinión generalizada en cuanto a la necesidad de proseguir concentrando esfuerzos en algunas áreas prioritarias. Esta opinión se fundamenta en los diferentes grados de avance que se registraron en la consecución de los resultados programados en la primera fase. En consecuencia, la segunda fase contemplará intervenciones diferenciadas organizadas en torno a cinco líneas directrices de actuación:

- i) Profundización de algunos diagnósticos efectuados y de las metodologías de intervención experimentales en procura de un enriquecimiento de las políticas institucionales dirigidas al sector informal.
- ii) Aplicación de algunas metodologías diseñadas, de las enseñanzas y experiencia acumuladas.
- iii) Capitalización y apropiación institucional de los instrumentos de diagnóstico, evaluación y acción elaborados.
- iv) Réplica de aquellos resultados obtenidos hacia otros ámbitos urbanos, con potencialidades de éxito, y transferencia de experiencias exitosas entre las ciudades seleccionadas.
- v) Búsqueda de mayores sinergias entre los diferentes componentes del proyecto, por ejemplo, entre diagnósticos, políticas institucionales y estrategias operativas; condiciones

de trabajo y productividad laboral; procesos organizativos, acceso a recursos y competitividad; marco legal, reformas institucionales y otorgamiento de incentivos al sector.

Considerando que las propuestas presentadas por las contrapartes tienen un carácter preliminar, la misión convino con estas últimas proseguir el proceso de consulta y elaboración de propuestas que integrarían el documento de proyecto de la segunda fase. Para estos efectos, durante el mes de noviembre de 1996 se elaborará un primer documento sintetizando los aportes de diferentes GTIs. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en calidad de coordinador del Comité Tripartito, asumirá las tareas de convocación y seguimiento, y elaborará la síntesis de las propuestas, que recibirán la sanción del Comité Tripartito. Para apoyar las tareas de coordinación y garantizar la continuidad del proceso de concertación y formalización del documento de proyecto, así como el inicio de su fase de implementación, el MTSS y la OIT convinieron en la contratación de un consultor a tiempo completo por un periodo de seis meses (noviembre de 1996 - abril de 1997).

*c) Aspectos presupuestarios*

Según rezan los términos del convenio vigente entre el Gobierno de Colombia y la OIT, se espera que las actividades emprendidas en el marco de la primera fase del Proyecto, con recursos provenientes principalmente de la OIT (1994/96), continúen y se expandan en 1997/1998 gracias a los aportes de las instituciones públicas y privadas colombianas. En caso de requerirse medios complementarios, se propondrá un componente de cooperación técnica internacional con el concurso financiero de agencias donantes multilaterales o bilaterales”.

En cuanto a los aportes nacionales, los GTIs iniciarán paralelamente a la programación de sus actividades un proceso de consulta para precisar las asignaciones presupuestarias de las instituciones públicas y privadas que serán destinadas al Proyecto en el ejercicio 1997-1998. Por su parte, la OIT aportará recursos de asistencia técnica y financiamiento para algunas actividades puntuales que resulten de mutuo interés de las partes.

## Notas

1 La financiación del proyecto estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Oficina internacional del Trabajo (OIT)

2 República de Colombia: *Más y mejores empleo*, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2778. Santafé de Bogotá, D.C., abril 1995.

- 3 López Hugo: *Empleos formales e informales, asalariados e independientes: Un balance de los cambios acaecidos entre los ochenta y los noventa*, publicado en "Ensayos sobre economía laboral colombiana", estudio realizado para el DNP-FONADE/ Carlos Valencia editores, Bogotá, 1996.
- 4 DANE: Censo Minero de 1988; Censo Económico Nacional y Multisectorial de 1990; Encuesta Nacional de Hogares de 1994.
- 5 PREALC/OIT: *Empleo y equidad: el desafío de los 90*. Santiago, 1991.
- 6 Hernando Soto: *El otro sendero*. Lima, Instituto Libertad y Democracia, 1987.
- 7 PREALC/OIT, *op.cit*
- 8 López, Hugo *op.cit*.
- 9 Sobre los límites y obstáculos que surgen para orientar compras de las instituciones del Estado hacia los productores del sector informal, consultar PREALC/OIT: *Ventas informales. Relaciones con el sector moderno*, Santiago, 1990.
- 10 OIT: *Mundialización de las industrias del calzado, los textiles y el vestido*, informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la incidencia en el empleo y las condiciones de trabajo de la mundialización de las industrias del calzado, los textiles y el vestido, Ginebra, 1996.
- 11 Presidencia de la República/DNP: *Las políticas del Salto Social*, documento CONPES, agosto 1994-junio 1995, tomo I. En particular consultar el capítulo 1 *Plan Nacional para la Microempresa*.
- 12 Estos estudios así como las conclusiones y lineamientos par la acción en este campo a que llegó el Seminario de noviembre de 1995 serán igualmente publicados.

**ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS EVIDÊNCIAS E  
PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DIA 10/07**

**9:00 - 3ª SESSÃO**

**TEMA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JORGE JATOBÁ (ASSESSOR ESPECIAL DO MINISTÉRIO DO  
TRABALHO)**

**CONFERENCISTAS:**

**JAIME MEZZERA (OIT/CHILE)**

**FERNANDO BARREIRO (PROYECTO LOCAL/BARCELONA)**

**NADA EISSA (BERKELEY UNIVERSITY)**

**CARLOS MALDONADO (OIT/GENEBRA)**

**ELIANA CHAVEZ (OIT/LIMA)**

**DIDIO MENDONZA (INIE/CUBA)**

**"THE INFORMAL SECTOR REVISITED:  
NEW EVIDENCES AND PERSPECTIVES FOR PUBLIC POLICY"**

**Brasilia, 9-10 de julio 1997**

**LOS MARCOS REGULATORIOS Y LA INTEGRACION  
DEL SECTOR INFORMAL URBANO AL  
PROCESO DE MODERNIZACION**

**Eliana Chávez O'Brien**

**Proyecto OIT-PNUD RLA/93/002**

**"Integración del Sector Informal Urbano al Proceso de Modernización"**

**(Perú)**

## **INDICE**

### **I LA INFORMALIDAD Y EL ENTORNO NORMATIVO.**

1. Consideraciones generales.
2. La posición de la OIT.
3. En la búsqueda de la formalidad; nuevas visiones y nuevas orientaciones.
4. La visión de los microempresarios.

### **II LA LEGISLACION LABORAL Y SU IMPACTO EN LA MICROEMPRESA**

1. Análisis.
2. Recomendaciones

### **III LA LEGISLACION TRIBUTARIA Y SU IMPACTO EN LA MICROEMPRESA.**

1. Costos de la legislación tributaria para la microempresa.
2. Costos de la legislación tributaria para el Estado.
3. Recomendaciones.

# I LA INFORMALIDAD Y EL ENTORNO NORMATIVO<sup>1</sup>.

## 1. Consideraciones Generales.

Una de las mayores preocupaciones de los países de América Latina y el Caribe en los últimos años ha sido cómo crecer, después de varios años de bajo dinamismo o recesión. Para alcanzar este propósito los gobiernos han insistido en abrir las economías nacionales y mejorar los niveles de competitividad y productividad mediante la aplicación de políticas de ajuste y reformas estructurales. Se ha puesto un mayor énfasis en el mercado como mecanismo eficiente de asignación de los recursos en el marco de una inversión cada vez mayor de los países en la economía internacional.

Desde la perspectiva institucional y mirando a América Latina, el análisis del proceso de desarrollo plantea como relevantes y a la vez preocupantes cuestiones como la escasa información que se tiene sobre los cambios institucionales, las interacciones entre el mercado económico y el sistema político y la producción del derecho. En el contexto de la microempresa, las políticas y reformas han tenido repercusiones de diferente grado sobre los niveles de inversión, producción y empleo. En este marco, particularmente en lo que concierne al aspecto institucional, puede indicarse que si bien en algunos países se han propuesto regímenes especiales para ser aplicados a la microempresa, en general el marco legal vigente no ha producido cambios significativos en el comportamiento económico del sector.

## 2. Posición de la OIT

La OIT reconoce la importancia de la regulación en la institucionalidad del sector informal en América Latina y tiene ya una tradición de reflexión sobre los marcos regulatorios y su impacto en el desarrollo de la microempresa. Sin embargo, desde la

---

<sup>1</sup> El presente informe contiene los avances y resultados preliminares del Proyecto RLA/93/002: "Integración del Sector Informal Urbano al proceso de modernización". El proyecto es realizado por la OIT con la dirección de Víctor E. Tokman y financiado por el PNUD. Los países seleccionados como casos para el estudio son: Brasil, Chile, Colombia, Jamaica y Perú, y los regímenes regulatorios analizados son el laboral, el tributario y el comercio ambulante en el marco del desarrollo de los centros históricos de las ciudades capitales. Habiéndose considerado también como instrumento de

perspectiva conceptual, reconoce que la aparición y crecimiento acelerado de la informalidad tiene su origen en rasgos estructurales relacionados con la disponibilidad de la fuerza laboral, la organización de la producción y del trabajo y la estructura de los mercados. Por lo tanto, una política referida sólo a la reglamentación es útil, pero no constituye por sí sola una política sólida para apoyar al sector informal urbano.<sup>2</sup>

La importancia que la OIT otorga al tema regulador se expresa en la Memoria del Director del año 1991, "El Dilema del Sector No Estructurado", donde se señala que el crecimiento continuo del sector no estructurado semilegal ha mostrado que los sistemas legislativos son poco eficaces. Hechos como éste deberían alentar a las autoridades a revisar los mecanismos de regulación, no con el fin de imponer el cumplimiento de leyes y reglamentos inaplicables, sino más bien examinando su idoneidad y promover su incorporación progresiva como requisito esencial para su integración en la sociedad. Lo anterior supone también el respeto a las normas básicas fundamentales como la libertad sindical, la protección contra el trabajo forzoso y la protección contra la discriminación.

### 3. En la búsqueda de la formalidad: nuevas visiones y nuevas orientaciones.

En América Latina la preocupación por la comprensión del sector informal viene desde la década de los ochenta. Sin embargo, el entorno económico y político en el que hoy debe actuar el sector es distinto a la década anterior. Los procesos de estabilización y ajuste estructural han generado condicionales tales que focalizan la atención en el sector "como un espacio privilegiado para la generación de puestos de trabajo, en una coyuntura en la que el **empleo adecuado** se constituye en la variable más débil del modelo". Otras corrientes encuentran en este sector un instrumento para promover la capacidad exportadora de los países.

Como resultado de ello se han venido diseñando regímenes promocionales en diversos países como Argentina, México, Chile, Colombia y Perú. En ellos se relleva la opción por la creación de un marco institucional promotor de la microempresa, buscando articular las diferentes dimensiones que tienen que ver en el desarrollo del sector. En

---

análisis los regímenes especiales de promoción al sector que se han diseñado en diversos países de América Latina.

ellos se le otorga al sector público un papel importante en la regulación. así como una vocación por la participación y coordinación con el sector privado.

Las tendencias que se perciben son:

- (a) La preocupación por articular a la microempresa con la pequeña y la grande, ampliando así el mercado y dándole una orientación exportadora.
- (b) Promover el acceso al crédito para incrementar el capital y alcanzar mayores niveles de competitividad.
- (c) Agilizar el marco legal y simplificar procedimientos.
- (d) Reducir costos de transacción.
- (e) Promover la capacitación de los recursos humanos.
- (f) Fomentar los consorcios productivos.

La orientación de los regímenes promocionales en los noventa intenta superar la óptica neoliberal<sup>2</sup> que proponía una reforma profunda del marco legal vigente como el único instrumento para potenciar el desarrollo económico del sector. La visión neoliberal frágil y monocausal dejaba de lado en su análisis factores de carácter estructural vinculados a políticas macroeconómicas, sociales y culturales, los que determinaban su posición subordinada frente al sector moderno.

Evidentemente, el marco legal constituye un elemento decisivo para alcanzar el desarrollo del sector y promover cambios en el empleo, la inversión y la producción, pero ello forma parte de un paquete de acciones e intervenciones en diferentes dimensiones (económico, político, social, cultural) que los gobiernos deben de impulsar para consolidar la posición del sector en la estructura empresarial.

Si bien los regímenes promocionales de segunda generación, muestran un avance en torno a las medidas de promoción, vinculando el derecho con la economía; la ejecución y los mecanismos de intervención, no son posibles de evaluar dado lo reciente de dichas medidas. Lo cierto es que en la actualidad y si miramos sólo la perspectiva legal, aún los

---

<sup>2</sup> PREALC "Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina". OIT. Santiago de Chile, 1990.

<sup>3</sup> De Soto. Hernando. "El otro sendero". Perú. 1987.

marcos legales vigentes distan mucho de aproximarse a la realidad de este sector empresarial:

A las empresas de menor tamaño que corresponden a empresas familiares, les es prácticamente imposible cumplir las normas existentes, por lo que deben recibir un tratamiento especial. Para la mayoría de las otras, el cumplimiento del conjunto de normas existentes es considerado como un costo difícil de soportar dada la reducida productividad de las micro y pequeñas empresas y su debilidad frente al mercado. Además, la desinformación, los continuos cambios en las legislaciones laborales de los países, el exceso de burocracia y la fiscalización ineficaz, contribuyen aún más a la permanencia de relaciones informales de trabajo. El tema de discusión es entonces encontrar la posibilidad de viabilizar la integración de este sector al proceso de modernización a través de un marco institucional con reglas claras y estables, procedimientos ágiles y costos que correspondan a sus posibilidades reales. Paralelamente, crear en los empresarios la necesidad de cumplir con la ley porque a través de ella podrían constituirse en sujetos empresariales con derechos y obligaciones que cumplir, los cuales a su vez pueden generarles beneficios y constituir una herramienta para su propio desarrollo empresarial. Orientaciones de este tipo llevan a una visión diferente de la formalización e incentivarán su cumplimiento.

#### 4. La visión de los microempresarios.

De las entrevistas realizadas en los países se desprende que las razones del no cumplimiento de la normativa legal son las siguientes:

##### 4.1 La fragilidad financiera y los volúmenes de ventas irregulares y reducidos de las empresas.

La información empírica de los estudios realizados demuestra que, dada la racionalidad de estas empresas, no es posible cumplir con las exigencias normativas que el Estado les impone. Razones de este tipo bastan para comprender que es indispensable efectuar cambios en los procedimientos administrativos que permitan adecuar la legislación a la realidad de este sector si lo que se quiere es incorporarlos al marco legal y no pensar que este sector, en su mayoría escaso de capital y de recursos humanos

calificados, pueda incorporarse a un sistema formal que además no le reporta ningún beneficio. Hay que tener en cuenta por tanto la productividad de la empresa: el peso relativo de los costos de la legalidad es menor cuando su productividad es mayor.

- La posibilidad de cumplir con la legislación está en función también del mercado en el que se inserta y del tamaño. En mercados oligopolizados donde la competencia es menor, es mayor la capacidad de cumplir con la legislación.
- En relación a los costos, no cabe ninguna duda que son los márgenes de utilidad principalmente los que podrían permitir que la microempresa asuma los costos de entrar a la formalidad y mantenerse. La pregunta que tendríamos que hacernos entonces es ¿pueden estos márgenes de utilidad permitir que la microempresa asuma todos o algunos de ellos?

En el caso peruano, y sólo en lo referente a lo laboral, se realizó un ejercicio de simulación en base a una muestra de microempresas industriales para saber quiénes podrían pagar. Un supuesto importante que se ha utilizado es que el pago de los costos laborales, si bien afectaría la estructura de los costos de producción, no se trasladaría a los precios sino a las utilidades. Por tanto, los precios y la cantidad demandada de su producción se mantendrían constantes. Un segundo supuesto significaba que las empresas seleccionadas debían tener la capacidad económica (utilidad igual o mayor a costos laborales) de pagar el total de costos laborales.

El resultado de este ejercicio es que en la microempresa de 2 a 4 trabajadores sólo el 35% pueden cumplir con esta exigencia legal invirtiendo en ello todas sus utilidades, y en las empresas de 5-10 trabajadores el 60%. Del total de estas últimas, el 28% de ellos vería reducir sus utilidades en menos del 50%, el resto reducirían en más de 50% y, por tanto, tendrían muchos reparos en cumplir la legislación laboral. De la misma manera, sólo los que obtendrían una utilidad mayor de 300 dólares en promedio estarían dispuestos a acatar la ley.

#### 4.2 Complejidad de los Marcos Regulatorios.

Los estudios realizados coinciden en plantear que los marcos legales vigentes no responden a las características de este tipo de unidades económicas, donde la organización de la producción, el volumen de ventas y el tamaño de la fuerza laboral dependen primordialmente del nivel de demanda y están sujetos a cambios continuos en su actividad.

Las normas legales vigentes solamente en los campos tributario y laboral, sin tomar en cuenta el registro empresarial y otros procedimientos a cumplir, son complejos, difíciles de comprender, cambian permanentemente y necesitan personal especializado (abogado y contador por lo menos) para cumplir con los requisitos.

Dado el incipiente nivel de desarrollo empresarial, muchas de las empresas dejarían de funcionar y en otras la inversión en personal sólo para cumplir con las normas les restaría de manera significativa el volumen de utilidades.

Frente a situaciones como las señaladas, la modificación de los marcos legales en reglas simples, claras y estables y la centralización de las mismas son los cambios prioritarios a llevar a cabo en un proceso que evidentemente involucra otras actividades en diferentes planos, no sólo de carácter legal.

#### 4.3 Percepción Negativa del Estado como Agente Regulador y Promotor Del Desarrollo del Sector.

Un tercer aspecto coincidente en todos los estudios realizados se refiere a la percepción del Estado y de la institucionalidad existente como una burocracia que más que promover dificulta el desarrollo del sector.

Los marcos legales son de carácter netamente reglamentarista, tienen que cumplir un conjunto de obligaciones que no responden a la dinámica del sector, los funcionarios son ineficientes y corruptos y tienen que pasar por un conjunto de trámites en diferentes entidades que no les reporta ningún beneficio sino más bien costos que están por encima de sus posibilidades.

#### 4.4 Escasa información.

La falta de información es otra de las causas que explican el operar al margen de la ley. Los empresarios señalan que tanto los marcos regulatorios de carácter municipal como aquellos de carácter regional, nacional y sectorial, se modifican constantemente y no existen los mecanismos apropiados para difundir en este sector empresarial los cambios efectuados. Lo anterior trae como consecuencia en muchos casos el pago de multas o la suspensión de las actividades de la empresa, afectando a su vez la marcha económica de la misma.

Vinculado a este problema se encuentra el tema de fiscalización que en todos los países tiene principalmente un carácter punitivo y no informativo y educativo. La fiscalización además es múltiple, cada institución tiene sus propios instrumentos de fiscalización y no opera tomando en cuenta las características de este tamaño de empresa.

El diseño de una fiscalización unificada y centralizada así como de carácter más informativo y educativo, por lo menos en una primera etapa de consolidación de las empresas, podría transformar este instrumento en un agente importante del desarrollo empresarial. También otorgaría a las instituciones una imagen de seriedad y seguridad que hasta el momento no logran alcanzar.

4.5. El nivel de educación del empresario y el tamaño de las empresas es otro factor que explica el incumplimiento de la legislación. Las empresas más pequeñas y cuyos conductores tienen bajos niveles educativos son las que más incumplen con las normas. Actitudes de este tipo se explican porque se trata más que de empresas de estrategias de sobrevivencia sumamente frágiles y carentes de recursos para cumplir con las exigencias legales.

## II LA LEGISLACIÓN LABORAL Y SU IMPACTO EN LA MICROEMPRESA.

### 1. Análisis

Del examen de las regulaciones laborales se puede señalar que si bien en algunos países se han flexibilizado las normas laborales, promoviéndose múltiples modalidades de contratación de la mano de obra, no se han tomado aún las medidas apropiadas para ampliar la cobertura al sector de la microempresa. Por lo tanto, no se han producido cambios significativos en relación al cumplimiento de la normativa laboral de parte del sector informal.

Las normas institucionales de protección del trabajo en los países estudiados y, en general en América Latina, continúan siendo concebidas para ser cumplidas indiscriminadamente por todas las empresas. Frente a este tema objeto de controversia, hay dos posiciones centrales:

- (a) Para algunos especialistas, este es un principio incuestionable, un trabajador de una micro y pequeña empresa debe ser objeto de un mismo trato, igual que cualquier otro, independientemente del tipo de actividad que realiza. Por otro lado, el tratamiento diferenciado puede estar chocando con principios básicos del derecho moderno, que es el principio de igualdad ante la ley.
- (b) Para otros especialistas, la inviabilidad de la aplicación de la normatividad general sobre la microempresa por los procedimientos y los costos que implica, debe llevar a proponer cambios en la norma general para facilitar el desarrollo de las microempresas y su formalización.

En los países estudiados son cuatro los tipos de obligaciones formales que tienen que cumplir los empresarios por imperativo de las legislaciones laborales:

- (1) Aquellas que tienen que ver directamente con los ingresos y las condiciones de trabajo de sus trabajadores.

CUADRO N° 1

OBLIGACIONES FORMALES PARA LA MICROEMPRESA

PERU	BRASIL	COLOMBIA (empresas con más de 5 trab.)	CHILE
<b>1.1 OBLIGACIONES FORMALES RELACIONADAS CON INGRESOS DE LOS EMPRESARIOS</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Salario mínimo.</li> <li>2. Horas extras: sobretasa 25%</li> <li>3. Descanso semanal remunerado.</li> <li>4. Sobretasa por trabajos en día de descanso semanal (100%).</li> <li>5. Descanso remunerado en feriado no laborable (100%)</li> <li>6. Vacaciones remuneradas (260 días de trabajo efectivo en 1 año).</li> <li>7. Gratificaciones por fiestas patrias y navidad.</li> <li>8. Incremento por cambio de afiliación de SNP a SPP (10.23%)</li> <li>9. Compensación por tiempo de servicios -CTS (9.7%)</li> <li>10. Seguro de vida (más de 4 años)</li> <li>11. Seguro contra accidentes (de 2 a 4%)</li> <li>12. Régimen de prestaciones de salud -IPSS (9%).</li> <li>13. FONAVI (7%).</li> <li>14. Aumento a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones-SNP (3.3%)</li> <li>15. Asignación familiar (1.0% de la remuneración mínima vital).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Salario mínimo.</li> <li>2. Horas extras: sobretasa 50%.</li> <li>3. Descanso semanal remunerado.</li> <li>4. Gratificación y vacaciones (1/3 del salario).</li> <li>5. Descanso remunerado en período no laborable.</li> <li>6. Vacaciones remuneradas (25 días al año).</li> <li>7. 1 salario extra: 2 partes (noviembre y diciembre).</li> <li>8. Contribución de "Prevención social".</li> <li>9. Indemnización laboral: 1 mes de salario por cada año, luego FGTS.</li> <li>10. Beneficio de accidentes de trabajo.</li> <li>11. Salario para la educación (2-5% sobre planilla).</li> <li>12. Salario familiar (porcentaje del salario mínimo).</li> <li>13. Seguro del desempleo.</li> <li>14. Auxilio de transporte.</li> <li>15. Contribución al SENAI (1% sobre planilla).</li> <li>16. Contribución al SESI (15%).</li> <li>17. Contribución al SESCO.</li> <li>18. Contribución al SEBRAE.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Salario mínimo.</li> <li>2. Horas extras: 25% trabajo diurno.</li> <li>3. Descanso semanal remunerado.</li> <li>4. Sobretasa por trabajo dominical (100%).</li> <li>5. Descanso remunerado en feriado no laborable.</li> <li>6. Vacaciones remuneradas anuales (15 días hábiles) por un año de trabajo.</li> <li>7. Prima de servicios (1 salario anual: 50% junio, 50% diciembre).</li> <li>8. Seguridad social, incluye riesgo profesional.</li> <li>9. Cesantía (1 mes por cada año de servicios).</li> <li>10. Intereses por cesantía.</li> <li>11. Pago al SENA (2% mensual).</li> <li>12. Subsidio familiar. Sistema de pensiones (Caja de Compensación Familiar).</li> <li>13. Calzado y vestido de labor.</li> <li>14. Auxilio de transporte.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Salario mínimo.</li> <li>2. Fondos de salud.</li> <li>3. Cotizaciones al Seguro contra riesgos de accidentes.</li> <li>4. Descanso remunerado en feriado no laborable.</li> <li>5. Vacaciones remuneradas.</li> </ol>

PERU	BRASIL	COLOMBIA (empresas con más de 5 trab.)	CHILE
<b>1.2 OTRAS OBLIGACIONES FORMALES DEL EMPLEADOR</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registro unificado de centros de trabajo (licencia de funcionamiento).</li> <li>2. Autorización de funcionamiento (Ministerio de Trabajo).</li> <li>3. Inscripción en el IPSS.</li> <li>4. Inscripción en la Oficina de Normalización.</li> <li>5. Exhibición de disposiciones laborales.</li> <li>6. Exhibición de horarios de trabajo.</li> <li>7. Exhibición de R.M.V.</li> <li>8. Exhibición de relación de aparatos de seguridad.</li> <li>9. Registro de reglamentos y contratos de trabajo.</li> <li>10. Libro de planillas.</li> <li>11. Libro de observaciones sanitarias.</li> <li>12. Envío de copias de planillas al Ministerio de Trabajo (una vez al año).</li> <li>13. Adopción de medidas de seguridad.</li> <li>14. Contar con botiquín de primeros auxilios.</li> <li>15. Comunicaciones al IPSS.</li> <li>16. Entrega de certificados de 5ta. Categoría (una vez al año).</li> <li>17. Registro especial de convenios de formación laboral juvenil y prácticas profesionales.</li> <li>18. Registro de trabajo a domicilio.</li> <li>19. Registro de trabajadores adolescentes.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registro.</li> <li>2. Licencia Sanitaria.</li> <li>3. Solicitar patente de localización y funcionamiento.</li> <li>4. Aprobación de condiciones de seguridad.</li> <li>5. Inscripción estadual.</li> <li>6. Inscripción de la empresa en el sindicato patronal.</li> <li>7. Inscripción de libros fiscales en la Agencia de Hacienda del Estado.</li> <li>8. Libro diario de registro de ventas.</li> <li>9. Libro de control de cheques emitidos.</li> <li>10. Libro de movimiento mensual de caja.</li> <li>11. Libro de registro de empleados registrado en el Ministerio de Trabajo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Libro de registros sobre contratos verbales.</li> <li>2. Elaboración de informes.</li> <li>3. Adopción de reglamentos.</li> <li>4. Matrícula en el registro mercantil (Cámaras de Comercio).</li> <li>5. Registro de Libros de Contabilidad.</li> <li>6. Documento de Registro de Operaciones (facturación, comprobantes).</li> <li>7. Visita de bomberos.</li> <li>8. Matrícula sanitaria.</li> <li>9. No necesita licencia de funcionamiento.</li> <li>10. Registro de Declaración de Industria y Comercio.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Llenar y firmar formulario del contrato de trabajo.</li> <li>2. Verificar la incorporación de los trabajadores en el sistema previsional.</li> <li>3. Llenar los formularios e ingresar mensualmente los montos previsionales.</li> <li>4. Suscribir los seguros de accidentes e ingresar mensualmente el valor de dicho seguro.</li> </ol>

- (2) Aquellas que tienen que ver con los sistemas de protección social.
- (3) Aquellas que constituyen procedimientos y trámites que el empleador tiene que cumplir frente al Ministerio de Trabajo. Por ejemplo, registro, autorización de funcionamiento, licencias diversas, etc.
- (4) Aquellas contribuciones laborales que hasta el momento no han tenido impacto en el funcionamiento de la misma empresa porque prácticamente sus intervenciones se dirigen a asalariados de empresas de mayor tamaño (FONAVI para el caso peruano, pagos al SENA, SENAI, SESI, SESCO, entre otros, para Brasil).

El marco laboral que rige a la microempresa en los países analizados plantea obligaciones similares en Brasil, Jamaica, Colombia y Perú. En Chile, tanto las obligaciones que implican costos como los procedimientos son reducidos y menos costosos (Cuadro 1).

- El total de normas en materia laboral que hay que cumplir para formalizarse son muchas y los trámites muy engorrosos. Algunas de ellas las consideramos fundamentales para la protección del trabajador y deben constituirse en obligatorias: salario mínimo (con el cual están de acuerdo la mayoría de las empresas), gratificaciones o sueldo adicional, previsión social y accidentes de trabajo, entre otras. Otro conjunto de normas laborales, para algunos consideradas antitécnicas, podrían ser eliminadas, por ejemplo los fondos de vivienda, que es más un subsidio al gobierno; y por último otras, por lo que significan en términos de costos para los empresarios y trabajadores, podrían otorgarse plazos para su cumplimiento, de acuerdo al desarrollo de la empresa.
- Conviene revisar los costos de manera que obligatoriamente se impongan las condiciones que rigen las relaciones laborales de estos trabajadores, manteniendo aquellas que constituyen mínimos irrenunciables y por qué no, establecer una cierta gradualidad atendiendo el capital de las empresas. Ejercicios realizados tanto para el caso peruano como para el colombiano demuestran que seleccionando las obligaciones fundamentales, los costos se reducirían de manera significativa, así los microempresarios tendrían mayores posibilidades de cumplir con las normas y con ello se aumentaría considerablemente la cobertura de la legislación laboral en este sector. Habría que recordar aquí que las leyes no deben ser un conjunto de textos fríos que nada tienen que ver con la realidad; deberían por el contrario ser un

instrumento dinámico, de progreso social y de equidad, que promueva la participación de los trabajadores en los sistemas de protección social.

- La capacidad de inspección de los Ministerios de Trabajo es muy débil y la imagen de los inspectores se encuentra desprestigiada. Es necesario diseñar e incorporar estrategias modernas e innovadoras en lo que a inspección del trabajo se refiere; su papel, por lo menos en relación a la microempresa, debe ser no sólo fiscalizador sino también tener un carácter informativo en aquellos casos donde las empresas demuestren desconocer los marcos regulatorios vigentes. Una queja común entre los empresarios es también la fiscalización múltiple y continua de diversas instituciones del gobierno central, municipal y la policial, situación que nos lleva a plantear la posibilidad de un modelo de fiscalización simplificada para este sector.

Las modificaciones en el marco regulatorio laboral deben ir acompañadas de políticas y programas de promoción empresarial, tanto en el campo de servicios financieros como no financieros, porque sólo la mayor productividad garantizará su estabilidad en el mercado y, por lo tanto, el cumplimiento paulatino de la legislación y su integración al proceso de modernización.

- En relación a la cobertura, los datos demuestran la inaplicabilidad del sistema laboral vigente en los países:

#### IMPACTO EN CIFRAS

- a) Cumplimiento del contrato: % empresas de 5 a 10 trabajadores

	<u>Trab. con contrato</u>	<u>Sin contrato</u>
Chile	76	25
Colombia	35	65
Perú	10	90
Jamaica	10	90
Brasil (nordeste)	30	70

b) Costos laborales no salariales

	% del salario
Brasil	60
Chile	45
Colombia	64
Jamaica	60
Perú	61

c) Cobertura del sistema de pensiones (%)

Cobertura	Brasil	Colombia	Chile	Perú
% de la PEA	57%	44%	61%	37%
% de la PEA microempresas industriales	30%	25%	36%	19%

Fuente: OIT, basado en información de los estudios

(d) Cobertura del Sistema de Salud

	Brasil	Colombia	Chile	Perú
% de la PEA	57%	24%	92%	
% de los asalariados de microempresas	30%	17%	63%	22%

Fuente: OIT, basado en información de los estudios.

## 2.2 Recomendaciones

1. El análisis de las experiencias respecto al marco laboral sugiere que el énfasis de los Ministerios de Trabajo para el caso de las microempresas debe estar puesto en:

- la simplificación de los trámites.
- la reducción de costos.
- la modificación y centralización del sistema de inspección, transformando en un instrumento de asistencia al empleador.
- el diseño de sistemas de protección social acordes con las modalidades de contratación laboral.

Específicamente se propone:

- Regímenes especiales de regularización.
- Programas de formalización progresivos, poniendo énfasis en:
  - el respecto a la remuneración mínima legal.

- dos remuneraciones adicionales.
- jornada máxima legal.
- acceso a seguros colectivos de salud y de accidentes de trabajo.
- Reducir los procesos y los costos administrativos a través de:
  - la creación del registro único del empleador.
  - creación del registro único de los trabajadores.
  - establecimiento de un sistema único de recaudación de tributos.
  - creación de un sistema único de pensiones con un carácter más informativo y menos punitivo.

### III LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA Y SU IMPACTO EN LA MICROEMPRESA.

Particularmente, en lo que concierne al aspecto tributario, puede indicarse que si bien en algunos países se han generado normas especiales para ser aplicadas a la microempresa, en general el marco legal vigente no ha producido cambios significativos en los volúmenes de recaudación de impuestos y mucho menos en los niveles de evasión.

En este sentido, el esfuerzo de las instancias gubernamentales, según los estudios analizados, debería concentrarse, fundamentalmente, en dos aspectos. Uno, la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes, de manera que los contribuyentes puedan cumplir con facilidad y a un bajo costo sus obligaciones tributarias. Otro, el mejoramiento del sistema tributario que permita transitar a la microempresa hacia un estadio de mayor desarrollo empresarial y participación en los mercados.

#### 1. Costos de la legislación tributaria para la microempresa.

El esquema tributario asumido por la microempresa en los cuatro países analizados difieren de manera significativa en cuanto a número de tributos, niveles de las tasas o tarifas, cobertura, regímenes especiales, etc. En este sentido, el sistema impositivo de estos países, visto en conjunto, es complejo.

Respecto al número de tributos y las instancias recaudadoras puede indicarse lo siguiente:

- en el caso de Jamaica existe un sistema impositivo con un número reducido de tributos y varias instancias recaudadoras,
- en Perú su sistema comprende un número moderado de impuestos y pocas instancias recaudadoras,
- en Colombia existe un sistema similar al de Perú, aunque con excepciones y tasas diferenciadas de impuestos, y
- en Brasil tanto el número de tributos como el de las instancias recaudadoras son varias.

Un resumen de los principales tributos que tienen que ser pagados por la microempresa en los cuatro países analizados se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 2

PRINCIPALES TRIBUTOS PAGADOS POR LA MICROEMPRESA				
TRIBUTOS	JAMAICA	BRASIL	PERU	COLOMBIA
<b>NACIONAL, FEDERAL O ESTATAL</b>				
A LA RENTA Y GANACIAS EMPRESARIALES	✓	✓	✓	✓
IGV, IVA o CIRCULACION DE MERCADERIAS	✓	✓	✓	✓
OPERACIONES FINANCIERAS		✓ <sup>1/</sup>		
A PRODUCTOS INDUSTRIALES		✓		
<b>MUNICIPAL O DISTRITAL</b>				
SOBRE LOS SERVICIOS		✓ <sup>2/</sup>	✓	
A LA PROMOCION MUNICIPAL			✓	
PREDIAL			✓	✓
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO			✓	✓
AVISOS Y PROPAGANDA			✓	✓
DE INDUSTRIA Y COMERCIO				✓

1/ en algunos estados exceptuados, reducidos, devueltos parcialmente, prorrogados.

2/ con descuentos regresivos entre 100% y 20%

## 2. Costos de la legislación tributaria para el Estado

Respecto al costo que le significa al estado recaudar impuestos provenientes de la microempresa puede indicarse que ellos son sustantivamente elevados en relación al costo que le significa recaudar de los demás segmentos empresariales. En el Perú, por ejemplo, de acuerdo al estudio realizado, a la entidad recaudadora de impuestos le cuesta en remuneraciones US\$ 0.75 por cada US\$ que en promedio recauda de los microempresarios, vía el régimen simplificado.

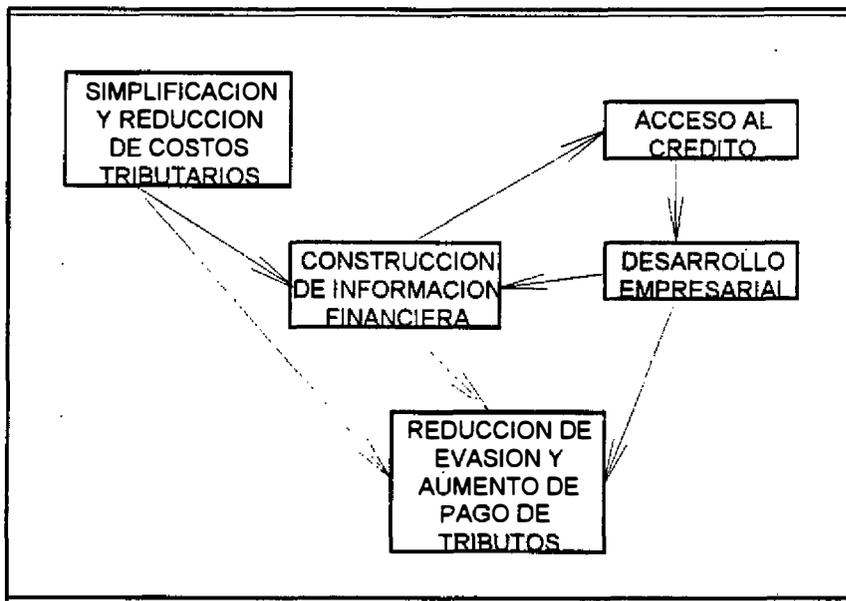
En cuanto a los volúmenes recaudados por los impuestos pagados por la microempresa puede indicarse que ellos son insignificantes tanto en Jamaica como en Brasil, Perú y Colombia, dado sus volúmenes de venta reducidos y sus altos niveles de evasión e incumplimiento de las obligaciones tributarias. Utilizando nuevamente la información procedente del estudio de Perú, se constata que la entidad recaudadora de impuestos capta anualmente a nivel nacional por concepto del régimen simplificado y el régimen especial alrededor de US\$ 67 millones, es decir, solo el 1.2 % de la recaudación total de dicha institución, equivalente a 0.11 puntos de la presión tributaria del país (que llega al 14 % respecto al PBI).

## 3. Recomendaciones

El análisis de las experiencias de países como Brasil, Colombia, Jamaica y Perú respecto a la legislación tributaria que afecta a la microempresa sugiere que el énfasis de las instancias gubernamentales para reducir los niveles de evasión y aumentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a nivel de este segmento debe estar puesto en la asistencia al contribuyente, es decir:

- en la simplificación de las declaraciones y pagos,
- en la minimización de los costos administrativos.
- en la creación de una infraestructura adecuada y lo más centralizada posible, y
- en la expansión de la información tributaria

Este énfasis, sin embargo, según las propuestas planteadas, debe estar enmarcado en una perspectiva que promueva el desarrollo empresarial. En particular, se incidirá en dos aspectos muy ligados que tienen que ver con lo financiero: el acceso al crédito por parte de la microempresa y el desarrollo de actitudes y comportamientos empresariales hacia la información financiera. Y es que la reducción de la evasión y el aumento del cumplimiento de las obligaciones tributarias pasan necesariamente por la construcción y desarrollo de los registros contables a nivel de este segmento, facilitando ello, a la vez, la posibilidad de acceder a los recursos del sistema financiero. Lo interesante de este argumento es que solo con la simplificación y reducción de los costos tributarios la microempresa podrá desviar recursos para construir y desarrollar la información financiera que, a la vez, lo requiere para acceder al crédito. En el diagrama que sigue puede observarse los círculos virtuosos que pueden generarse al respecto.



Esta perspectiva de desarrollo de la microempresa jugará no solo a favor de una mayor eficiencia del mercado, sino también de la neutralidad tributaria. El alivio de la carga de los costos tributarios permitirá a la microempresa emplear mejor sus recursos y al mercado asignarlos más eficientemente entre empresas de diferentes tamaños. Si es mejor un tamaño mayor, las microempresas se desarrollarán con el tiempo en pequeñas, medianas y grandes empresas.

IMPACTO EN LA MICROEMPRESA DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LABORAL

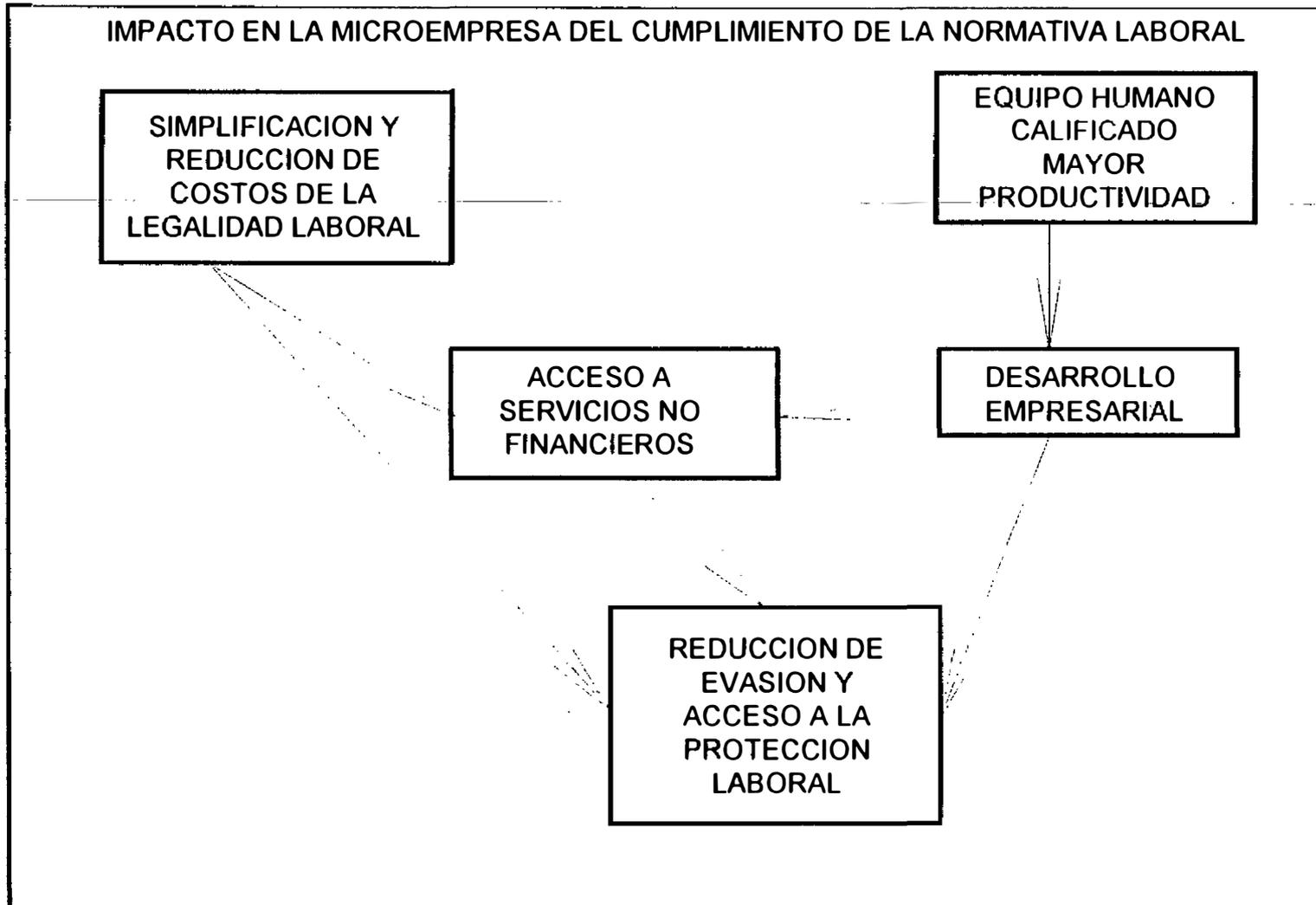
SIMPLIFICACION Y  
REDUCCION DE  
COSTOS DE LA  
LEGALIDAD LABORAL

EQUIPO HUMANO  
CALIFICADO  
MAYOR  
PRODUCTIVIDAD

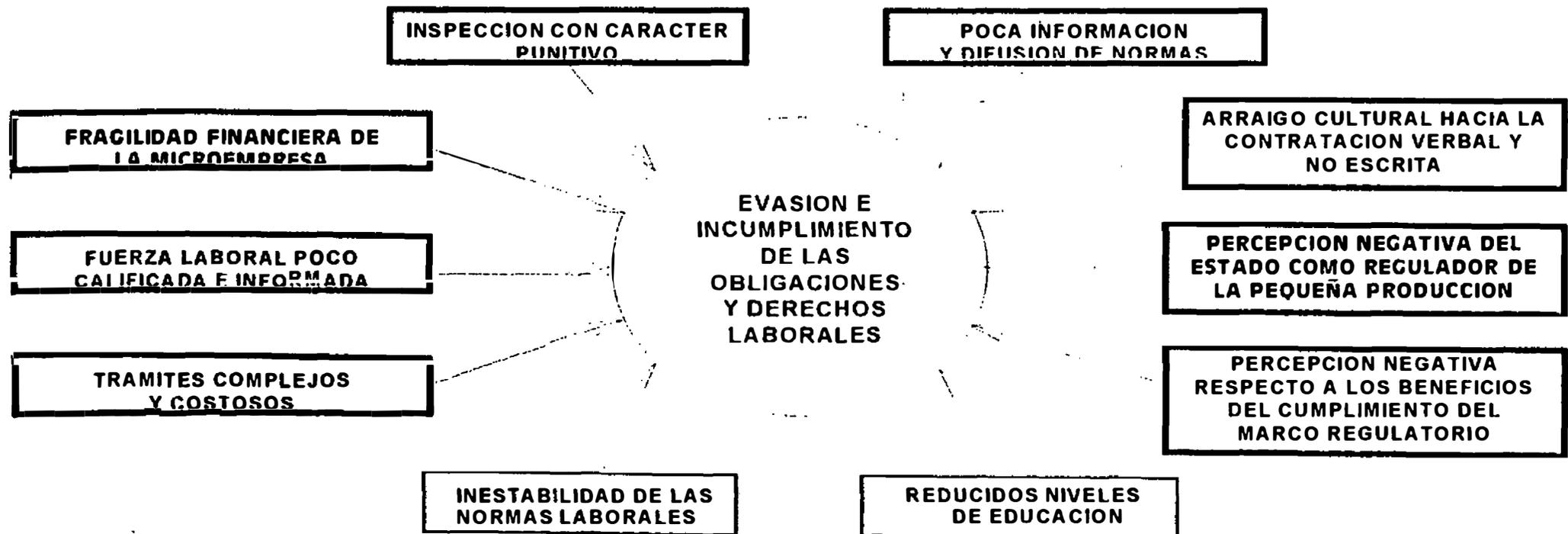
ACCESO A  
SERVICIOS NO  
FINANCIEROS

DESARROLLO  
EMPRESARIAL

REDUCCION DE  
EVASION Y  
ACCESO A LA  
PROTECCION  
LABORAL



**CAUSAS DE LA EVASION E INCUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACION LABORAL  
EXPERIENCIAS DE BRASIL, JAMAICA, COLOMBIA Y PERU**



**WORKSHOP INTERNACIONAL**

**O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS EVIDÊNCIAS E  
PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DIA 10/07**

**9:00 - 3ª SESSÃO**

**TEMA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA:**

**JORGE JATOBÁ (ASSESSOR ESPECIAL DO MINISTÉRIO DO  
TRABALHO)**

**CONFERENCISTAS:**

**JAIME MEZZERA (OIT/CHILE)**

**FERNANDO BARREIRO (PROYECTO LOCAL/BARCELONA)**

**NADA EISSA (BERKELEY UNIVERSITY)**

**CARLOS MALDONADO (OIT/GENÈBRA)**

**ELIANA CHAVEZ (OIT/LIMA)**

**DIDIO QUINTANA MENDOZA (INIE/CUBA)**

# **ALGUNOS ELEMENTOS PARA UNA CARACTERIZACION DEL SECTOR INFORMAL URBANO EN CUBA**

**DIDIO QUINTANA**

## **INTRODUCCION.**

El desarrollo del Sector Informal Urbano presenta en Cuba sus peculiaridades. Los objetivos trazados para la construcción del Socialismo, y el carácter del funcionamiento de la economía, sin dudas incidieron con fuerza en las características, y la limitada magnitud y dinámica de este sector hasta los años ochenta. Con el proceso de ajuste y reforma económica iniciado en los años noventa, para adaptar la economía cubana a las nuevas condiciones internacionales, sin renunciar al Socialismo, se crean las bases para el desarrollo de este sector, si bien siguen presente particularidades que lo distinguen respecto a su manifestación en América Latina.

El tema del Sector Informal Urbano ha sido aún relativamente poco estudiado en el país. Si bien en América Latina, éste viene siendo objeto de investigaciones desde hace décadas, con la lectura de este trabajo se comprenderá que es en los años noventa cuando su estudio comienza a ganar un espacio en Cuba.

En este trabajo se muestra en líneas generales la evolución del Sector Informal Urbano y se ofrecen elementos, tanto cuantitativos como cualitativos, para la caracterización y conceptualización de dicho sector en el caso cubano.

Complementariamente y para una mejor comprensión de las políticas que se han llevado a cabo en la esfera, así como de las características del sector informal urbano en la actualidad, se ofrecen al lector elementos sobre el funcionamiento de la economía cubana en las últimas tres décadas, así como rasgos distintivos y objetivos perseguidos en el mencionado período.

Con este estudio no se pretende agotar el tema. Resulta necesario continuar profundizando en esta esfera, por lo que el presente trabajo se considera un modesto aporte a los esfuerzos que se realizan por comprender el papel que le corresponde al Sector Informal Urbano en el proceso de desarrollo de Cuba.

## **1) ANTECEDENTES.**

Un conjunto de objetivos generales y rasgos del modelo económico y social que permanecieron durante mucho tiempo son los siguientes (Ferriol, 1996):

1. Propiedad estatal sobre los medios de producción en magnitud casi absoluta.
2. Conservación en lo fundamental como sistema de gestión económica, del modelo de planificación centralizada, que concentraba decisiones económicas de asignación de recursos materiales y fijaba planes productivos de carácter imperativo, con predominio de las relaciones verticales. En este modelo los instrumentos económicos y mecanismos financieros jugaron un papel más bien pasivo.
3. Aseguramiento del empleo, la salud, la educación y la seguridad social con iguales oportunidades de acceso para todos. Los servicios de atención se brindan gratuitamente.
4. Logro de un alto grado de equidad y homogeneidad en la sociedad. Para ello, las líneas principales implementadas fueron aplicar un modelo de distribución racionada de los bienes de consumo, crear condiciones para la incorporación de la mujer a la vida económica activa, acercar las condiciones de vida del campo a la ciudad, humanizar los trabajos rudos y mantener en un diapasón estrecho las diferencias salariales.

En particular en la esfera del empleo estuvo presente: situar como objetivo básico de la política de empleo, el logro del pleno empleo, lo que significó en el caso de Cuba, la desaparición del desempleo como problema social. Este objetivo se complementó con el propósito de garantizarlo por la vía estatal (Ferriol, 1996).

De esta forma resultó que, desde los años sesenta y hasta finales de los ochenta, se llevan a cabo acciones en la consecución de los mencionados objetivos. No obstante, se distinguen diferentes etapas en cuanto al tipo de políticas implementadas, y las concepciones que las sustentaban.

En particular, entre los años 1967 y 1970, "toman cuerpo una serie de concepciones que partiendo del cuestionamiento que se hacía en el sistema de financiamiento presupuestario sobre el carácter de las relaciones mercantiles entre empresas estatales y el papel de los estímulos materiales, vincula ello con la idea de la construcción simultánea del socialismo y del comunismo; lo cual condujo a

instrumentar un sistema de dirección que reducía al mínimo el papel del dinero, de los precios y de las finanzas. Se suprimieron los cobros y pagos entre las empresas, se creó un sistema de registro, fundamentalmente en unidades naturales, se eliminó la contabilidad y el Presupuesto, y se establecieron numerosas gratuidades” (González, 1995b).

En aquella etapa, específicamente en el año 1968, tuvo lugar lo que se conoció como “ofensiva revolucionaria”, y que consistió en la intervención por parte del Estado, de los pequeños negocios que aún quedaban en manos de propietarios privados. Esta “incorporó al sector estatal la pequeña y mediana empresa restante e incluso la mayor parte de los trabajadores por cuenta propia, quedando casi exclusivamente como sector privado, los pequeños campesinos propietarios de tierras, así como un grupo de propietarios de camiones y taxis” (Marcelo, 1995).

Una parte de los antiguos propietarios y de sus empleados continuaron desempeñando las mismas actividades, pero como administradores o empleados del Estado. En consecuencia la actividad no estatal, tanto la pequeña empresa, como el trabajo por cuenta propia, se reduce a una expresión mínima, y el empleo en las zonas urbanas fue casi exclusivamente estatal.

La tendencia anteriormente mencionada es reconocida luego como errónea y, con posterioridad a 1970, aunque se varió la política con respecto a la actividad privada individual, en la práctica, como se explicará a continuación, la favorable dinámica económica propició, de una parte un crecimiento del empleo formal en correspondencia con la oferta de mano de obra, y de otra, una ampliación consecuente de la oferta de bienes y servicios estatales a la población, lo que determinó que dicha actividad privada no creciera.

Así es que la década de los años setenta se caracterizó por los esfuerzos en el perfeccionamiento de la planificación, a lo que se unió el estrechamiento de relaciones económicas y políticas con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). En el quinquenio 1971-75 la economía creció a un ritmo del 7,0% promedio anual y, entre el 1976 y el 1985 al 5,3% (González, 1995b).

En lo relacionado con el empleo, “el decenio de los ochenta se caracterizó por el arribo a la edad laboral del grueso de los jóvenes nacidos cuando el boom de los años sesenta (1,1 millones de personas), y a través de una activa y centralizada política gubernamental. se dio respuesta a sus necesidades de empleo, fundamentalmente por la vía estatal. La ocupación creció a un promedio de 110 mil

nuevos empleos por año, arribándose a 1990 con casi 4,5 millones de ocupados en el país, el 95,0% de los cuales correspondía al sector estatal” (Ferriol, 1995). Los ocupados en el sector no estatal se encontraban fundamentalmente en la actividad agropecuaria.

De esta suerte, aunque a partir de 1978<sup>1</sup> se había autorizado por el Estado el ejercicio de determinadas actividades por cuenta propia, el número de personas que se desempeñaron en estas labores fue de unos 40,0 mil en toda la década de los ochenta, es decir, aproximadamente el 1,0% del total de los ocupados.

En estos años no sólo se logra satisfacer el empleo por la vía estatal, sino que está presente un equilibrio entre los ingresos y los gastos monetarios de la población. La demanda de bienes y servicios, se satisface en lo fundamental por la oferta estatal, a pesar de las dificultades con el surtido, que como regla estuvieron presentes. En particular en lo referente a la alimentación, el suministro energético alimenticio más que satisfizo los requerimientos promedio nutricionales de la población cubana dentro de adecuados patrones -2800 - 3000 kcal diarias per cápita-(Ferriol, 1995).

En los años noventa se presentan cambios de importancia en el cuadro mostrado anteriormente. Entre 1989 y 1992, a partir de la desaparición del campo socialista tiene lugar “una reducción del 75,0% de las importaciones” (González, 1995b), y “el PIB había disminuido en 1993 un 35,0% con respecto al 1989” (Ferriol, 1996).

A pesar de la crítica situación, los servicios sociales como la salud y la educación se mantienen. En cuanto al empleo, “la política fue de mantener a los trabajadores en sus empleos, a pesar de la contracción de los niveles de actividad económica, tratando de no erosionar la equidad social” (Ferriol, 1995). Los salarios no fueron afectados, lo que conjugado con una fuerte contracción de la oferta estatal de bienes y servicios pagados, propició el incremento de liquidez monetaria en manos de la población.

El mencionado exceso de liquidez coadyuvó al desarrollo de lo que en Cuba se ha denominado *economía sumergida*, y que se define por un estudioso del tema como “el espacio económico de las transacciones de bienes y servicios no autorizados oficialmente, de carácter legal o ilegal, que surgió en Cuba por la insuficiencia del surtido de la oferta estatal a la población, y se acrecentó y consolidó por la emisión

---

<sup>1</sup> Decreto-Ley No.14 del 3 de julio de 1978, sobre el Ejercicio de Actividades Laborales por Cuenta Propia, La Habana.

monetaria sin contrapartida mercantil. Este espacio económico tiende a la formación de un mercado donde operan las leyes de la oferta y la demanda y de la circulación del dinero” (González, 1995a).

“A diferencia de lo que ocurre en las economías de mercado, en las cuales la economía sumergida compite con la economía abierta sobre la base de menores precios y tarifas, en el caso de Cuba, los precios en dicha esfera son considerablemente superiores a los de la economía estatal. Ello evidencia que se trata no tanto, de una estrategia de captación de ingresos de capas marginadas de la población, sino esencialmente de un mercado que se creó por desequilibrios de la oferta y la demanda” (González, 1995a).

Todo esto resultó posible debido a que la economía en Cuba ha funcionado limitada por la oferta y no por la demanda, como ocurre en el caso de las economías de mercado. En la reforma emprendida en los años noventa, para no afectar a la población de más bajos ingresos, se decidió mantener el nivel de los precios de las mercancías que se distribuían por la vía estatal, y todo el efecto del exceso de liquidez se manifestó en una inflación, que se concentró en la limitada oferta física presente en la economía sumergida. De esta forma también tuvo lugar el incremento de la concentración de la liquidez en moneda nacional en una parte de la población que participaba en la economía sumergida del lado de la oferta (Quintana, 1996).

A partir de mayo de 1994, la economía sumergida entra en una etapa de declinación y coexistencia con el mercado legal. Esto fue en parte, el resultado de diferentes acciones que se comienzan a llevar a cabo en el país desde los primeros años de la presente década, en el enfrentamiento de la crisis. Sobre algunas de estas medidas se trata a continuación.

“Tomando en cuenta el carácter abierto de la economía cubana y el enorme vacío que dejaba la desaparición del campo socialista en nuestras relaciones económicas internacionales, ...las transformaciones en la política económica externa, fueron las primeras en llevarse adelante. Las inversiones extranjeras, que se elevaron de menos de 100 millones de dólares en 1990, a más de 2100 en 1995, pasaron a desempeñar un papel de importancia en la búsqueda de los mercados, la tecnología y el financiamiento que desaparecieron junto con el campo socialista.” (Rodríguez, 1996a).

En la organización del comercio exterior, también tienen lugar cambios de relevancia, ésta estaba centrada en alrededor de 50 entidades estatales en 1989,

transformándose a partir de la eliminación del monopolio estatal en esta esfera, de forma tal que en el 1995, ya 250 entidades realizaban esta actividad (Rodríguez, 1996a).

En el verano de 1993, las condiciones para introducir nuevas transformaciones estaban presentes.

“De una parte, la creciente falta de liquidez en divisas se vio dramáticamente aumentada por una zafra que bajó a 4,2 millones de toneladas, de 7,0 que se había alcanzado en la cosecha precedente. De otra parte, la producción de alimentos y otros bienes de consumo para la población continuaban descendiendo, sin que se avizoraran soluciones con las formas tradicionales de organización de la producción. Como respuesta a estas circunstancias tan adversas, fue preciso acudir rápidamente a la despenalización del uso y tenencia de divisas en el territorio nacional, a la cooperativización de las antiguas granjas estatales y a la expansión del trabajo por cuenta propia, medidas todas que se aprueban entre agosto y septiembre de 1993 (Rodríguez, 1996a).

Una cadena de establecimientos que venderían solamente en divisas, posibilitaría que el Estado participara en la captación de las mismas, mediante un impuesto sobre las ventas.

En las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, los antiguos trabajadores de las granjas estatales, se transformaron en cooperativistas, recibiendo en usufructo gratuito las tierras y los medios indispensables para su trabajo a través de su venta a crédito. Sobre la expansión del trabajo por cuenta propia se profundizará más adelante.

“Un elemento de singular importancia en la política económica aplicada en los últimos años, lo constituye el Programa para el Saneamiento Financiero Interno, aprobado por la Asamblea Nacional en mayo de 1994” (Rodríguez, 1996a).

Luego de un amplio proceso de consulta popular, se tomaron medidas como la elevación de los precios de artículos de consumo no esenciales (como bebidas alcohólicas y cigarrillos), la introducción de un nuevo sistema tributario, y la reducción de los subsidios presupuestarios a las empresas irrentables. Con estas medidas, de junio de 1994 a enero de 1996, se logró reducir un 25,0% la liquidez monetaria en manos de la población.

En septiembre de 1994 se crearon los mercados agropecuarios, como mecanismos para estimular la comercialización de excedentes agrícolas. Los productores, tanto estatales, como no estatales pueden vender parte de su producción en estos mercados a precios de oferta y demanda. La creación de mercados, también de libre concurrencia, pero para artículos industriales y artesanales, fue aprobada en diciembre de 1994.

De esta forma, en el Sector Informal Urbano se abre un espacio para una evolución de lo ilegal hacia lo legal. Los precios comienzan a bajar, ya que ahora el que oferta un bien o un servicio no cobra el riesgo, y porque entran nuevos agentes a estos mercados. La economía sumergida que aún resta, comienza a semejarse a las de otras regiones del mundo, ya que tiene que competir con los mercados legalizados.

La desocupación continúa sin constituir un problema -la tasa se ha mantenido entre el 6,0 y 7,0% durante 1996- (MEP, 1996). En este sentido debe señalarse que, aunque existe una determinada oferta de fuerza de trabajo, los que buscan empleo son selectivos, y en ocasiones prefieren esperar por un puesto de trabajo que satisfaga sus expectativas, ya que en sus núcleos familiares existen otras fuentes de ingresos que les posibilita actuar de esta forma.

## **2)CONCEPTUALIZACION.**

El Sector Informal Urbano se define por la Organización Internacional del Trabajo, como el conjunto de “unidades productivas con bajos niveles de capitalización, organización, productividad e ingresos, lo cual presupone actividades económicas que utilizan técnicas de producción rudimentarias y en donde no existe una clara diferenciación entre los dueños del capital y del trabajo” (IEIT, 1997).

Para el caso de Cuba puede proponerse una definición que coincide en algunos de estos aspectos. En los años noventa ha tenido lugar la evolución de un Sector Informal Urbano en Cuba que, en líneas generales, pudiera definirse como *el conjunto de unidades productivas, caracterizadas en general por los bajos niveles de capital fijo utilizado, organización y productividad, aunque no de ingresos, dadas las particularidades del funcionamiento de la economía cubana en estos años. Como regla estas actividades se realizan de manera individual o con ayuda familiar.* Algunos aspectos de esta definición merecen ser resaltados y explicados.

Una primera reflexión necesaria está referida a que en Cuba el Sector Informal Urbano está conformado por los trabajadores por cuenta propia, registrados o no

registrados legalmente. Es decir, tanto los que han solicitado y obtenido la licencia correspondiente para la realización de éstas actividades, como los que no lo han hecho.

Los trabajadores por cuenta propia, como regla, realizan sus actividades individualmente o con ayuda familiar. En ocasiones dos o más trabajadores por cuenta propia realizan sus actividades conjuntamente, pero cada uno está registrado como trabajador individual. De aquí que, esta suerte de “asociaciones” puedan estar funcionando en la práctica como pequeñas empresas, aunque actualmente no exista en el país el marco legal para su registro como tales.

Por otro lado, como regla el capital fijo no es significativo, la organización y el nivel tecnológico son rudimentarios, y en consecuencia, la productividad es baja. Sin embargo, aunque no en todas las actividades, en una parte mayoritaria de éstas, los ingresos son relativamente altos.

Los altos ingresos a que se hace referencia, son una consecuencia del exceso de liquidez concentrado en una parte de la población del país y cuya génesis fue explicada en el epígrafe anterior, y de la aún insuficiente oferta de bienes y servicios. Esta concentración de liquidez se continúa reproduciendo, en parte por los altos ingresos que es posible percibir en algunas actividades del actual Sector Informal Urbano, ya registrado y legalizado, así como en los “restos” de la economía sumergida aún existente, a pesar de su evidente debilitamiento.

En la legislación vigente en el país no están contempladas las pequeñas y medianas empresas privadas o cooperativas urbanas, por lo que no se propicia la capitalización de los relativamente altos ingresos, que en algunas actividades del Sector Informal Urbano se puedan obtener. Por lo tanto, resulta consecuente hablar de una baja capitalización en este sector.

### **3)IMPLEMENTACION DE POLITICAS PARA EL SECTOR DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA EN LOS ULTIMOS AÑOS.**

Como se mencionó anteriormente, a partir de septiembre de 1993 se comienza a implementar una política de ampliación del número de actividades por cuenta propia autorizadas por el Estado. En aquél momento se plantea que “en las condiciones actuales del Período Especial en que la actividad económica del país se ve afectada por la falta de recursos materiales de diversos tipos es aconsejable la ampliación del

trabajo por cuenta propia donde participen aquellas personas con aptitudes y posibilidades para ello”.<sup>2</sup>

En la legislación vigente hasta aquella fecha<sup>3</sup> se contemplaba la posibilidad de registrarse oficialmente como trabajador por cuenta propia en un total de 55 actividades. En la nueva legislación este número se amplía a 117.<sup>4</sup> Luego en fechas posteriores continúa este proceso, de forma tal que en la actualidad el número de actividades llega a 157.

En un inicio la ampliación del trabajo por cuenta propia estaba presente en actividades vinculadas a las necesidades familiares y personales, a la reparación de la vivienda, a la transportación, y otras como las de artesanía, fundición y tornería, por mencionar algunas. En este proceso se fueron incluyendo y ampliando a otras actividades como las de elaboración y venta de alimentos y bebidas.

La conveniencia del trabajo por cuenta propia es positivamente valorada hoy desde diferentes ángulos. Se considera que este sector “en las condiciones actuales de la economía del país, complementa la actividad estatal en la producción de bienes y prestación de servicios útiles a la población; representa para los que la ejercen una vía de incrementar sus ingresos personales; significa un aporte al presupuesto estatal a través del cobro de los correspondientes tributos y constituye una alternativa más de empleo.”<sup>5</sup>

La ampliación del trabajo por cuenta propia no sólo se ha manifestado en el incremento del número de actividades que pueden ser ejercidas, sino también en lo referente a las personas autorizadas a ejercerlas. En el año 1993 la legislación autorizaba a ejercer el trabajo por cuenta, tanto a trabajadores vinculados, como no vinculados laboralmente, así como a los jubilados, amas de casa y personas con capacidad disminuida.

---

<sup>2</sup> Resolución Conjunta No.1 del 8 de septiembre de 1993, CETSS-CEF, La Habana.

<sup>3</sup> Decreto-Ley No.14 , Sobre el Ejercicio de Actividades Laborales por Cuenta Propia, 3 de julio de 1978, La Habana.

<sup>4</sup> Decreto-Ley No.141, Sobre el Ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia, 8 de septiembre de 1993 y Resolución Conjunta No.1, CETSS-CEF, 8 de septiembre de 1993, La Habana.

<sup>5</sup> Resolución Conjunta No.1/96, MTSS-MFP, 21 de mayo de 1996, La Habana.

Los profesionales universitarios no fueron autorizados en aquella oportunidad. El empleo se garantiza a todos los graduados universitarios, y se quería evitar que, por una situación coyuntural de la economía, se fuese a subutilizar profesionalmente una parte de esta fuerza de trabajo en cuya calificación la sociedad ha invertido recursos importantes, ya que la educación superior en Cuba es gratuita.

En 1995 se produce una flexibilización en este aspecto, y se incluyen entre las personas autorizadas a los profesionales universitarios, los cuales pueden registrarse como trabajadores por cuenta propia en cualquier actividad u oficio de los que aparecen en el cuerpo legal vigente. El centro de trabajo del profesional, debe autorizar a éste para ejercer la actividad por cuenta propia, lo cual contribuye a evitar que en casos específicos se pudieran ver afectadas las obligaciones laborales del profesional en su centro.<sup>6</sup>

En lo referente a los impuestos, se debe señalar que los trabajadores por cuenta propia pagan una cuota fija mensual por cada tipo de actividad. Esta cuota se decide por el Consejo de Administración del Gobierno del municipio, es decir de manera descentralizada, tomando como base una cuota mínima regulada para cada oficio. Además está establecido el impuesto progresivo sobre los ingresos personales.<sup>7</sup> Los trabajadores por cuenta propia que ingresan hasta 3000 pesos anuales pagan un impuesto de sólo un 5,0%. Los excesos sobre cada tramo de ingresos, son gravados con un porcentaje mayor de acuerdo a lo que se muestra en la tabla.

---

<sup>6</sup> -Resolución No.10 del 1995 del MTSS, 30 de junio de 1995.

<sup>7</sup> -Resolución Conjunta No.1/96, MTSS-MFP, 21 de mayo de 1996, La Habana.

<b>ESCALA ANUAL</b>	
<b>Ingresos netos (pesos)</b>	<b>Tipo Impositivo (%)</b>
hasta 3000	5
el exceso de 3000 - 6000	10
el exceso de 6000 - 12000	15
el exceso de 12000 - 18000	20
el exceso de 18000 - 24000	25
el exceso de 24000 - 36000	30
el exceso de 36000 - 48000	35
el exceso de 48000 - 60000	40
el exceso de 60000	50
Fuente: Resolución No.21/96 del MFP, 10 de mayo de 1996, La Habana.	

La apertura de los mercados agropecuarios, y los de artículos industriales y artesanales, que fue mencionada anteriormente, también ha coadyuvado al desarrollo del trabajo por cuenta propia. De esta forma se ha facilitado, en particular, la labor de los elaboradores de alimentos.

Otro elemento que merece ser señalado en cuanto a las políticas para el desarrollo del trabajo por cuenta propia, está dado por la apertura de tiendas para la venta de insumos a estos trabajadores. El ulterior desarrollo de estos mercados debe contribuir a una favorable evolución del sector, al facilitarse de forma organizada el acceso a materias primas, instrumentos de trabajo y otros insumos.

#### **4)ALGUNOS ELEMENTOS CUANTITATIVOS SOBRE EL SECTOR INFORMAL URBANO.**

Como se ha mencionado anteriormente, el sector no estatal tenía una participación mínima en la ocupación. En los años noventa, ganan participación formas de propiedad dentro de la ocupación, entre las que se encuentran las cooperativas en el sector agropecuario y el sector informal urbano. Se estima que en 1996, la cuarta parte de la ocupación correspondió a actividades no estatales.

<b>ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR SECTORES DE PROPIEDAD (%)</b>		
	1990	1996
Total	100,0	100,0
Estatal	95,0	75,0
No estatal	5,0	25,0
Fuente: estimados del autor.		

Los trabajadores por cuenta propia registrados en febrero de 1997 llegaban a la cifra de 171 861, lo cual representaba aproximadamente el 4,0% del total de los ocupados en el país. Si se supone que por cada trabajador registrado pueden existir dos no registrados, la proporción de este sector informal sería de 11,0% de la ocupación total, lo que permite evaluarlo de pequeño, si se compara con América Latina.

Como se mencionó anteriormente, la legislación contempla la posibilidad de registrarse como trabajador por cuenta propia en 157 diferentes actividades. Sin embargo, aproximadamente el 75,0% de los ocupados en el sector -registrados-, están concentrados en un total de 20 actividades que pueden ser agrupadas de la forma siguiente.

<b>ACTIVIDADES MAS REPRESENTATIVAS</b>	
Actividades	Porcentaje
Elaboración y venta de alimentos y bebidas	31,0
Transportación y apoyo a ésta	23,0
Satisfacción de necesidades familiares y personales	12,0
Otras	9,0
Fuente: Datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	

En el caso de las más representativas, es decir, las de *elaboración y venta de alimentos y bebidas*, incluyen tanto la venta de forma ambulante, como en puntos fijos. De estas últimas forman parte los restaurantes -conocidos en Cuba como "paladares"- que perciben -en general- altos ingresos.

Le siguen en número los que se ocupan de la *transportación y el apoyo a ésta*, con un 23,0% del total de los trabajadores por cuenta propia. Actividades de este tipo son las de los choferes de alquiler, transporte por tracción animal, y las labores

vinculadas con el mantenimiento y la reparación de éstos y otros medios de transporte.

En tercer lugar están las actividades relacionadas con la satisfacción de determinadas necesidades familiares y personales. En este caso se pueden citar servicios como los de peluquería y barbería, y la reparación de calzado. Estos trabajadores representan el 12,0% de los ocupados en el sector.

Con respecto al sector social de procedencia de los trabajadores del Sector Informal, se puede señalar, que aunque desde un inicio fueron predominantes los desvinculados laboralmente, no existían diferencias sustanciales con los demás grupos. Esto no se correspondía con el objetivo de que estas actividades fueran una fuente alternativa de empleo. Posteriormente, el grupo de los desvinculados llega a representar el 41,0% del total de los trabajadores por cuenta propia. Los jubilados y las amas de casa, han mantenido aproximadamente el mismo peso en el sector, y la participación de los trabajadores del sector formal, que como una segunda opción, realizan alguna actividad informal, ha disminuido.

<b>Trabajadores según sector social de procedencia (%)</b>		
	<b>Diciembre 1995</b>	<b>Diciembre 1996</b>
Sin vínculo laboral	28,8	41,2
Con vínculo laboral	26,9	15,7
Jubilados	24,0	24,3
Amas de casa	20,3	18,8
Fuente: Datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social		

En lo referente a los ingresos, como se mencionó anteriormente, como regla son altos si se comparan con el salario medio en el sector estatal.

Cálculos realizados sobre la base de una encuesta muestran que en promedio, los ingresos mensuales de los encuestados fueron aproximadamente de 1100,0 pesos per cápita,<sup>8</sup> mientras que el salario medio en el sector estatal es de unos 200,0 pesos. A pesar de que la información obtenida sobre los trabajadores por cuenta propia corresponde mayormente a los ingresos brutos, ofrece una idea aceptable en cuanto a las diferencias con los salarios estatales.

## **5) CONSIDERACIONES FINALES.**

<sup>8</sup> Cálculos del autor sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas.

A manera de recapitulación se puede decir que el Sector Informal Urbano ha tenido una evolución favorable para el país en los últimos cuatro años. La legalización de muchas actividades en esta esfera ha contribuido al incremento de la satisfacción de las necesidades de la población y a una mejor regulación social, no sólo por una diversidad mayor en la oferta de bienes y servicios, sino por la disminución verificada de los precios. Por ejemplo, sólo en 1996 el índice de precios al consumidor descendió un 22,0% en el mercado informal (Rodríguez, 1996b).

Es de señalar que esta evolución favorable ha tenido lugar sobre la base de la redistribución de los propios recursos de la población. En Cuba el sistema financiero-crediticio se encuentra en una etapa de reestructuración (U.Echevarría, 1995), y por el momento no se ha desarrollado una política crediticia de apoyo al sector informal urbano. Por otro lado, aunque se ha tenido éxito en la reducción de la oferta monetaria, aún subsiste un determinado exceso de liquidez en una parte de la población, y se pueden obtener ingresos relativamente altos en el sector analizado, lo que facilita la entrada al mismo. Esto determina que, por el momento no sean los créditos una necesidad para la expansión de la actividad por cuenta propia.

No obstante, el nivel de los precios en este sector muestra tendencias graduales hacia la disminución, al mismo tiempo que la economía cubana ha entrado en una fase de recuperación. De aquí que en el mediano plazo los ingresos en el sector informal deben disminuir y acercarse a los salarios que se perciben en el sector formal de la economía.

De continuar estas tendencias, puede resultar conveniente en un futuro favorecer algunas actividades por cuenta propia, que sean de especial utilidad para la población, y la política crediticia podría contribuir en este sentido.

Una mayor vinculación entre los sectores formal e informal, también puede ser un tema para el futuro próximo. Determinadas actividades que por su escala no resultan económicamente rentables para la empresa estatal, en particular algunos servicios, pueden ser prestados al sector moderno por el informal, y muchos insumos requeridos por este último, pueden ser producidos por la gran industria. De esta forma, la propia demanda del sector informal pudiera contribuir, en alguna medida, a la recuperación de la industria.

A partir de algunas de las actividades que actualmente se realizan por cuenta propia, podrían constituirse cooperativas, de forma tal que se propicien formas de producción con un nivel de organización y productividad superiores a los actuales.

Tal y como ha venido ocurriendo en los últimos años, es de esperar que éstas y otras acciones, se lleven a cabo de manera ordenada y gradual, contribuyendo de tal suerte a una adecuada evolución de la economía.

## FUENTES CONSULTADAS

- 1) Decreto-Ley No.14, *Sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia*. 3 de julio de 1978, La Habana.
- 2) Decreto-Ley No.141, *Sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia*. 8 de septiembre de 1993, La Habana.
- 3) IEIT (1997). *Marco Metodológico para el Análisis de la Situación del Empleo y sus Tendencias Futuras* (materiales de trabajo), Instituto de Estudios e Investigaciones del Trabajo - OIT, mayo de 1997, La Habana.
- 4) Ferriol, Angela (1995). *Situación social en el ajuste económico*. Cuba: Investigación Económica, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, No.1, Epoca II, marzo de 1995, La Habana.
- 5) Ferriol, Angela (1996). *El empleo en Cuba, 1980-1995*. Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, No.1, Año 2, enero-marzo de 1996, La Habana.
- 6) González, Alfredo (1995a). *La economía sumergida en Cuba*. Cuba: Investigación Económica (Instituto Nacional de Investigaciones Económicas), No.2, Epoca II, septiembre de 1995. La Habana.
- 7) González, Alfredo (1995b). *Modelos económicos socialistas: escenarios para Cuba en los años noventa*. Cuba: Investigación Económica, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, No.3, octubre de 1995, La Habana.
- 8) MEP (1997) *Cuba. Informe Económico. 1996*. Ministerio de Economía y Planificación (plegable), La Habana 1997.
- 9) Marcelo, Luis, *et al* (1995). *Elementos para una reorganización del sistema empresarial cubano*. Cuba: Investigación Económica, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, No.1, Epoca II, marzo de 1995, La Habana.
- 10) OIT (1991). *El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo, 78a reunión 1991, OIT, Ginebra.
- 11) Quintana, Didio (1996). *El nivel de liquidez acumulada, ¿constituye aún un problema?*. Cuba: Investigación Económica (Instituto Nacional de Investigaciones Económicas), No.3, julio-septiembre de 1996, La Habana.
- 12) Resolución Conjunta No.1, CETSS-CEF, 8 de septiembre de 1993, La Habana.
- 13) Resolución Conjunta No.3/95 del MFP-MTSS, La Habana

- 14) Resolución No.10/95, del MTSS. 30 de junio de 1995, La Habana.
- 15) Resolución No.21/96, MFP, 10 de mayo de 1996, La Habana.
- 16) Resolución Conjunta No.1/96, MTSS-MFP, 21 de mayo de 1996, La Habana.
- 17) Rodríguez, José Luis (1996a) *Cuba 1990-1995: reflexiones sobre una política económica acertada*. Cuba Socialista, 3ra época número 1 de 1996, La Habana.
- 18) Rodríguez, José Luis (1996b). *Informe Económico del Ministro de Economía y Planificación ante la Asamblea Nacional*. Periódico "Granma", 26 de diciembre de 1996, La Habana.
- 19) U.Echevarría, Oscar (1995). *Reflexiones sobre la reestructuración del sistema monetario-financiero cubano*. Cuba: Investigación Económica, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, No.2, Época II, septiembre de 1995, La Habana.

***ipea*** INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

DIPOS - DIRETORIA DE POLÍTICA SOCIAL

**RELATÓRIO SOBRE O WORKSHOP INTERNACIONAL:**

**“O SETOR INFORMAL REVISITADO: NOVAS EVIDÊNCIAS E  
PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS”**

**Brasília, 9 e 10 de julho de 1997**

## 1. APRESENTAÇÃO

Este relatório visa sistematizar as informações referentes à organização e realização do *workshop* internacional “O Setor Informal Revisitado - Novas Evidências e Perspectivas de Políticas Públicas” que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada promoveu nos dias 9 e 10 de julho de 1997.

O *workshop* foi dividido em três partes com o objetivo de abordar a questão da informalidade a partir de diversos enfoques. A primeira sessão buscou discutir a conceitualização do setor informal tendo em vista os impactos das transformações econômicas e sociais engendradas pelo processo de globalização. A segunda procurou destacar a importância das pesquisas empíricas sobre o setor informal a fim de balizar a formulação de políticas públicas adequadas para o setor, bem como sistematizar, através de diferentes fontes de dados, as informações referentes à evolução recente do emprego informal no Brasil. A terceira concentrou-se mais especificamente sobre a questão da políticas públicas. A partir da experiência de diferentes países discutiu-se o arcabouço de políticas e ações institucionais que, em diferentes contextos, visam o aumento do bem-estar dos trabalhadores envolvidos em empreendimentos informais e que, de fato, necessitam do apoio de políticas públicas.

Os conferencistas forneceram um amplo painel da discussão sobre o setor informal, que contemplou, tanto a experiência e a reflexão dos países em desenvolvimento quanto a dos países desenvolvidos<sup>1</sup>. Institucionalmente, cabe ressaltar a forte cooperação com a Organização Internacional do Trabalho, que possui grande tradição e experiência no trato desta questão, principalmente nos países da América Latina. Nesse sentido, as conferências do Dr. Victor Tokman, do Dr. Jaime Mezzera, da Dra. Eliana Chavez e do Dr. Carlos Maldonado ofereceram um quadro geral tanto de evidências empíricas como de proposição e avaliação de políticas públicas que podem contribuir de modo decisivo para o desenho das políticas públicas de apoio ao setor informal, tanto no que se refere ao apoio creditício quanto na simplificação tributária e burocrática.

---

<sup>1</sup> Em relação a estes países destacam-se os *papers* da Profa. Saskia Sassen, que infelizmente não pôde comparecer pessoalmente ao *workshop*, do Prof. Peter Marcusc, e do Dr. Fernando Barreiro.

A discussão da evolução recente do setor informal no Brasil contou tanto com a participação tanto das instituições produtoras de informação como o IBGE e a FSEADE, como de pesquisas que vem sendo desenvolvido no âmbito do IPEA sobre o tema. Neste caso, o esforço foi o de superar a limitação que as pesquisas domiciliares tradicionais oferecem ao agrupar sob a mesma denominação formas de inserção ocupacional que no fundo são compostas por grupos extremamente heterogêneos.

O *workshop* teve o apoio da CEPAL, da OIT e do SERPRO e sua organização ficou a cargo da Diretoria de Política Social que contou com a participação dos seguintes técnicos: Fábio Veras Soares, Paulo Springer de Freitas e Brunu Marcus Ferreira Amorim, e do consultor Edgard Luiz Gutierrez Alves. Esta equipe teve ainda a colaboração de Valéria Botelho (DIRAD) e de Maria de Fátima Costa (DIPOS) que prestaram inestimável contribuição na organização logística do evento.

Esse relatório compõe-se, além desta apresentação, das seguintes partes: programada do *workshop*, resumo das conferências e da planilha de custos.

## **2. PROGRAMA**

### **DIA 09/07**

#### **SESSÃO DE ABERTURA**

**09:00 - PAULO PAIVA/ MINISTRO DO TRABALHO  
FERNANDO REZENDE/ PRESIDENTE DO IPEA  
CONFERÊNCIA: VÍCTOR TOKMAN/ OIT**

#### **10:00 - 1ª SESSÃO**

**TEMA: O CONCEITO E O PAPEL DO SETOR INFORMAL NO CONTEXTO DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO**

**PRESIDENTE DA MESA: PAULO RENATO SOUZA/ MINISTRO DA EDUCAÇÃO  
CONFERENCISTAS: PETER MARCUSE/ COLUMBIA UNIVERSITY  
MARIA CRISTINA CACCIAMALI/ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

#### **14:30 - 2ª SESSÃO**

**TEMA: NOVAS EVIDÊNCIAS SOBRE O SETOR INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA: JOÃO CARLOS ALEXIM / DIRETOR DA OIT NO BRASIL  
CONFERENCISTAS: BOHUSLAV HERMAN/ FOUNDATION FOR ECONOMIC RESEARCH  
ROTTERDAM**

**ÂNGELA FILGUEIRAS JORGE/ IBGE  
RICARDO PAES DE BARROS /IPEA  
PAULO BALTAR /UNIVERSIDADE DE CAMPINAS  
PAULA MONTAGNER E PAULO SPRINGER/ FSEADE e IPEA  
MOEMA VALARELLI/ IBASE**

### **DIA 10/07**

#### **9:00 - 3ª SESSÃO**

**TEMA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR INFORMAL**

**PRESIDENTE DA MESA: JORGE JATOBÁ / ASSESSOR ESPECIAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO  
CONFERENCISTAS: JAIME MEZZERA/ OIT/CHILE  
FERNANDO BARREIRO/ PROYECTO LOCAL/BARCELONA  
CARLOS MALDONADO/ OIT/GENEBRA  
ELIANA CHAVEZ/ OIT/LIMA  
DIDIO QUINTANA MENDONZA /INIE/CUBA**

### **3. RESUMO DAS CONFERÊNCIAS**

#### **Primeira Sessão (09/07/97): O CONCEITO E O PAPEL DO SETOR INFORMAL NO CONTEXTO DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO.**

**1º Conferencista: Peter Marcuse (Columbia University).**

**Texto: The Informal Sector as a Structure of Relationship among Groups.**

Em sua apresentação, o Prof. Peter Marcuse procurou caracterizar o setor informal a partir de traços comuns observados em suas diversas formas de manifestação. A sua conclusão é que o setor informal é constituído fundamentalmente de postos de trabalho que propiciam um baixo nível de bem estar ao ocupado - seja em termos de remuneração ou de proteção do trabalhador - em atividades que poderiam gerar empregos melhores. Esta definição contrapõe-se a outras que associam o setor informal, por exemplo, a atividades ilegais, não reguladas, de baixa produtividade ou ineficientes. A partir do enfoque dado à má qualidade da ocupação, ele sugere as seguintes políticas:

- para aqueles que são empregados do setor informal, deve-se procurar aumentar o seu poder de barganha através de uma maior regulamentação no que diz respeito à legislação trabalhista, incluindo itens como salário mínimo, segurança no trabalho e jornada de trabalho;

- implementação do salário "social", isto é, benefícios sociais como saúde e previdência devem ser universais e não relacionados aos salários do setor formal;

- não intervir nas atividades dos empregadores informais ou trabalhadores por conta-própria, exceto no que diz respeito à legislação trabalhista. A regulação - no sentido de requerer licenças e outros procedimentos burocráticos - pode resultar em uma perda de flexibilidade, que é um aspecto importante na geração de vantagens comparativas do setor informal;

- articulação entre os países para garantir um mínimo de proteção trabalhista de forma a evitar que a globalização, em vez de significar um aproveitamento das vantagens comparativas de cada país, passe a ser apenas uma forma de aproveitamento de trabalho barato disponível em determinados países.

**2º Conferencista: Maria Cristina Cacciamali (Universidade de São Paulo - USP).**

**Texto: Notas sobre o Processo de Informalização no Mercado de Trabalho no Contexto da Globalização.**

A apresentação foi estruturada em três partes: a primeira aborda a discussão conceitual, e as outras duas tratam do tema da informalização no mercado de trabalho e analisam as categorias de posição na ocupação usualmente utilizadas para defini-la.

A Profa. Cacciamali traçou um quadro histórico dos conceitos de setor informal detendo-se principalmente naqueles propostos pela OIT em 1972, e por Tokman em 1976. Depois, descreveu o processo de globalização econômica afirmando que, no Brasil, ele tem se expressado na expansão da participação do setor terciário na geração de empregos e na queda da proporção de empregados assalariados com carteira em favor do emprego não registrado e do trabalho por conta própria.

Na segunda parte, enfatizou que o termo informal reflete menos um objeto de estudo do que a análise de um processo de mudanças estruturais da economia, no sentido de que enfoca, a partir dos processos de reestruturação produtiva e das características do espaço no qual as empresas se inserem, a redefinição das relações de produção, das formas de inserção e do processo de trabalho. Assim, dois fenômenos principais devem ser destacados: a reorganização do trabalho assalariado e o auto-emprego e outras estratégias de sobrevivência empreendidas pelas pessoas que têm dificuldade em ingressar no mercado de trabalho.

Contudo, para que tais fenômenos possam ser melhor compreendidos, é preciso reconstruir o conceito de setor informal a fim de que ele ajude a entender não apenas os

impactos da globalização econômica sobre o mercado de trabalho, mas também sobre as relações sociais.

Neste sentido, as categorias de posição na ocupação disponíveis a partir dos sistemas de informações existentes no Brasil apresentam três insuficiências: a) falta de dados primários que contemplem, também, as relações de trabalho, de tal forma a avaliar a relevância quantitativa e qualitativa da fragmentação do trabalho assalariado através de mecanismos de subcontratação ou da prestação de serviços; b) ausência de uma avaliação das classificações de ocupação, a partir da qual poder-se-ia, se necessário, introduzir e/ou reformular ocupações que expressem novos (ou recriados) conteúdos e funções; e, c) a categoria dos conta-própria apreende ocupações e indivíduos com formas muito dispare de inserção e de legalidade, tais como os profissionais liberais, o comércio ambulante, etc.

A conferencista conclui que é importante que se faça um diagnóstico mais amplo sobre o processo de informalização do mercado de trabalho no Brasil, que ultrapasse as categorias usualmente empregadas a fim de, inclusive, apoiar a formulação e seleção dos grupos objetos de políticas públicas.

**Segunda Sessão (09/07/97): NOVAS EVIDÊNCIAS SOBRE O SETOR INFORMAL.**

**1º Conferencista: Bohuslav Herman (Foundation for Economic Research Rotterdam).**

**Texto: Measuring the Informal Sector.**

O Prof. Herman afirmou que, atualmente, o setor informal é tratado como se fosse uma caixa preta: alguns dizem que ele é negativo, dada a qualidade do emprego que ele gera, e outros dizem que ele é positivo, visto que ele tem sido a principal fonte de geração de novas ocupações. O fato é que o setor informal tende a permanecer e está crescendo em todo o mundo e, além disso, apresenta uma grande heterogeneidade.

A ação do governo deve se pautar no sentido de ditar as regras do jogo, e não na intervenção direta. Porém, para que isto possa ser feito, é necessário que haja uma definição oficial de setor informal, com base na qual possa-se fazer estudos sobre ele e, a partir daí, consiga-se fornecer à burocracia informações suficientes para que políticas públicas possam ser formuladas.

Sobre isto, o Prof. Herman afirma que, normalmente, os estudos empíricos sobre o setor informal raramente utilizam uma abordagem macro. A justificativa comumente utilizada para isto é que a abordagem micro, baseada no estudo de informações sobre diferentes áreas geográficas ou diferentes subsetores permitiria um tratamento qualitativo e uma visão mais detalhada de um setor tão heterogêneo quanto o informal. Porém, na opinião do Prof. Herman, um segmento do mercado de trabalho que inclui parcela tão significativa dos trabalhadores deveria ser estudada de um modo mais geral.

Uma abordagem macro tem a vantagem de permitir uma esquematização mais consistente envolvendo todas as atividades do setor informal e de todas as suas características. Para se conseguir isto com a abordagem micro seria necessário fazer diversas pesquisas sobre todos os diferentes grupos componentes do referido setor; além

disso, este tipo de estudo fornece apenas retratos parciais da natureza do setor informal, não permitindo alcançar resultados gerais que balizem a formulação de políticas econômicas.

Por isto, deve-se buscar a criação de um sistema estatístico que produza, de forma sistemática, dados sobre mercado de trabalho, dentre os quais a renda e emprego dos setores formal e informal. Quanto à coleta de dados, deve-se procurar uma metodologia consistente para definir o setor informal; neste sentido, a definição proposta a partir da Convenção da OIT, ocorrida em 1993, embora não possa ser vista como a definitiva, é um passo positivo para se alcançar uma padronização. Porém, restam muitas coisas a fazer e que envolvem uma ação conjunta dos institutos de estatística e os ministérios encarregados da formulação de políticas econômicas. Algumas das tarefas mais urgentes são:

- a) Formulação de hipóteses de políticas de desenvolvimento que se encaixem num esquema macro, garantindo sua consistência interna.
- b) Redefinir os procedimentos de coleta de dados primários para que possam ser obtidas novas informações a partir dos sistemas estatísticos existentes. A partir daí, deve-se garantir que as informações sobre o setor informal sejam coletadas de forma rotineira e também que elas sejam fornecidas aos responsáveis pela formulação de políticas.

**2º Conferencista: Ângela Filgueiras Jorge (IBGE).**

**Texto: Pesquisa de Economia Informal Urbana.**

A conferencista relatou os resultados de uma pesquisa sobre o setor informal urbano no Rio de Janeiro feita pelo IBGE.

O conceito de setor informal utilizado para a referida pesquisa seguiu as recomendações da Convenção promovida pela OIT sobre o assunto em 1993, como, por exemplo:

- a) O ponto de partida para definir o setor informal deve ser a unidade econômica.

- b) Fazem parte do setor informal, as unidades econômicas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas as atividades que produzem bens e serviços para autoconsumo.
- c) O setor informal possui baixo nível de organização praticamente não existindo uma separação entre capital e trabalho.

Neste sentido, a pesquisa do IBGE considerou como informais todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até 5 empregados que moram em áreas urbanas. Também são consideradas como parte do setor informal todas as pessoas que trabalham nessas unidades produtivas, independentemente de sua posição na ocupação.

A conferencista reconhece duas limitações nesta definição: a primeira é que ela deixa de incluir empresas com mais de 5 empregados que podem ser informais; a segunda é que ela só considera pessoas que possuem residência fixa, dado o caráter domiciliar da pesquisa.

Os principais resultados encontrados foram:

- a) 90% das unidades produtivas são de conta-própria e 10% são de empregadores.
- b) 94% das unidades produtivas têm apenas 1 proprietário.
- c) 93% das unidades produtivas não têm constituição jurídica.
- d) Grande parte das unidades produtivas funcionam durante todo o ano, o que parece mostrar que as atividades informais não parecem ter um caráter tão transitório quanto se pensa (deve-se lembrar, porém, que os resultados referem-se ao mês de outubro, o que inclui apenas empresas com atividade sazonal neste período).
- e) 43% das unidades produtivas determina seus preços através da negociação com clientes e 23%, com base nos preços do concorrente, o que pode ser explicado pelo fato delas não acompanharem de forma sistemática seus custos.
- f) Quanto ao faturamento mensal, 11% das empresas informais faturam até R\$100,00 e 11% faturam mais de R\$2000,00. As empresas com empregadores obtêm um faturamento bem maior do que as dos conta-própria.
- g) Quanto às características dos ocupados, observou-se que 84% deles são conta-própria ou empregadores e 10% não possuem carteira assinada. Além disso, os homens

perfazem 60% do total dos ocupados e a proporção dos que têm 60 anos ou mais é bem maior do que o verificado para o mercado de trabalho como um todo.

- h) Para iniciar suas atividades, um terço dos proprietários não precisaram de recursos, 43% usaram recursos próprios e 11% utilizaram recursos provenientes de indenizações trabalhistas por eles recebidas.

### **3º Conferencista: Ricardo Paes de Barros**

#### **Texto: Informal Labor Contracts: a Solution or a Problem?**

Seu trabalho, a partir de evidências empíricas, busca investigar a desejabilidade ou não dos contratos de trabalho informais no Brasil. Por um lado, procurou verificar se os contratos informais trazem flexibilidade para o mercado de trabalho e, portanto, podem ser uma solução para o desemprego e para os problemas de absorção do mercado de trabalho. Por outro, ele investigou se os contratos de trabalho informais são ou não uma fonte de segmentação do mercado de trabalho brasileiro.

Barros, remetendo à discussão conceitual ocorrida anteriormente no seminário, afirmou que, na sua definição de setor informal, a preocupação é com quem cumpre ou não a lei. Além disso, colocou o dilema existente entre quantidade e qualidade do emprego, afirmando que, se o governo procurar diminuir o número de trabalhadores informais isto poderia significar a destruição de alguns postos de trabalho e, também, a melhora da qualidade dos postos de trabalho restantes.

Quanto às características do setor formal no Brasil, mostrou que a proporção dos trabalhadores com carteira assinada tem caído desde o começo dos anos 90, enquanto que a dos sem carteira tem-se elevado. A proporção de trabalhadores por conta-própria também está aumentando mas este fenômeno já vinha acontecendo desde os anos 80.

O conferencista constatou que os trabalhadores formais ganham salários duas vezes maiores do que os dos informais, embora este diferencial esteja caindo. Contudo, este diferencial cai para apenas 10% quando se controla por gênero, grau de instrução e

região metropolitana, o que expressa que, possivelmente, a posse ou não de carteira assinada não é um fator tão importante para explicar a existência de diferenciais de salários no mercado de trabalho brasileiro.

Além disso, verificou-se que o grau de informalidade, o diferencial salarial e a taxa de desemprego são maiores nas regiões metropolitanas do Norte e Nordeste do que nas do Sudeste e do Sul, o que indica que a informalidade não parece ser uma solução importante para diminuir as taxas de desemprego em áreas com alto grau de informalidade.

Por fim, concluiu-se que o grau de formalização e o diferencial salarial crescem com a educação, o que traz duas implicações: a) os contratos formais protegem mais aqueles com maior grau de instrução; e, b) a educação é mais valorizada no setor formal do que no setor informal.

**4º Conferencista: Paulo Baltar (Universidade de Campinas - UNICAMP).**

**Texto: Mercado de Trabalho no Brasil: O Aumento da Informalidade nos Anos 90.**

Este trabalho, a partir dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) coletada pelo IBGE, procurou mostrar a evolução do nível de atividade e de ocupação da população brasileira e os impactos desse processo sobre o emprego formal no período 1992/1995.

No período analisado, verificou-se uma intensa retomada da atividade econômica; contudo, ela gerou poucos empregos formais - o que diminuiu o peso deste grupo no total dos ocupados - e teve pouco impacto no sentido de diminuir a taxa de desemprego aberto.

Os principais resultados foram:

- a) A maior parte dos adultos que preencheram as vagas geradas no mercado de trabalho o fizeram como empregadores, trabalhadores por conta própria e empregados no serviço doméstico. Já os jovens que ingressaram na população ativa o fizeram principalmente como empregados, com ou sem carteira de trabalho, em estabelecimentos pequenos.

- b) Os rendimentos aumentaram; no entanto, é preciso considerar que, em 1992, o nível de rendimento era muito baixo. Os principais beneficiários deste aumento foram os empregadores e trabalhadores por conta própria; já o rendimento dos trabalhadores sem carteira aumentou mas em uma escala bem menor, enquanto o dos trabalhadores formais pouco foi afetado pela recuperação da economia.

**5º Conferencista: Paula Montagner e Paulo Springer (Convênio IPEA/SEADE).**

**Texto: Evolução das Inserções Ocupacionais na Região Metropolitana de São Paulo, 1988/96.**

O objetivo deste trabalho foi mostrar as principais tendências, no período recente, da inserção ocupacional na Grande São Paulo, utilizando os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Um dos resultados constatados pelo estudo é que, das 803 mil novas ocupações geradas no período analisado, 90% podem ser caracterizadas como diferentes do assalariamento padrão (trabalhadores com carteira e empregadores que estão em empresas com mais de cinco empregados). Dada a alta rotatividade e o menor rendimento relativo apresentado por grande parte destas ocupações, pode-se dizer que está ocorrendo um processo de deterioração das condições de inserção no mercado de trabalho no país.

As diversas inserções ocupacionais analisadas foram depois divididas em quatro grupos: a) Formal: que inclui trabalhadores com carteira assinada e contratados diretamente por empresas com mais de 5 empregados, empregadores com mais de 5 empregados e assalariados do setor público; b) Terceirizado: agrega os profissionais universitários autônomos, autônomos que trabalhavam para uma empresa com mais de 5 empregados e os assalariados com carteira com vínculo indireto; c) Grupo dos Assalariados Sem Carteira: engloba os trabalhadores sem carteira assinada que trabalham em empresas com mais de 5 empregados ou possuem contratação indireta; e, d) Grupo

Informal: autônomos (exceto os que trabalham para empresas grandes) e ocupados em firmas pequenas.

A partir daí, foi feita uma decomposição onde a variação total do emprego de determinado grupo ocupacional é vista como o resultado da soma de dois termos: o efeito intra-setorial (crescimento do grupo ocupacional dentro de cada setor de atividade) e o efeito inter-setorial (alteração na distribuição da mão-de-obra entre setores de atividade). Esta análise revelou que o efeito intra-setorial foi o que apresentou o maior poder explicativo para explicar a variação do emprego, principalmente no grupo dos assalariados sem carteira. Contudo, o efeito inter-setorial teve peso importante na explicação da redução do emprego formal e do aumento das ocupações no grupo terceirizado.

Um resultado importante é que os níveis de rendimento das ocupações não-formais, embora continuem menores que os das inserções ocupacionais reunidas no grupo formal, subiram relativamente mais. Além disso, foi ressaltado que o aumento do nível de emprego do grupo informal fez-se, ao contrário do que comumente se pensa, com o aumento de seus rendimentos, o que, de certo modo, desmente a idéia corrente de que o setor informal é um “colchão”. Isso faz com que a afirmação de que houve uma deterioração do emprego deva ser relativizada.

Por fim, foi mencionado o aumento da participação dos ocupados com maior grau de instrução, em todos os grupos, inclusive no informal.

**6º Conferencista: Moema Valarelli (IBASE).**

**Texto: Informalidade e Cidadania: Empreendimentos Informais no Rio de Janeiro.**

Este trabalho é parte de um esforço feito pelo IBASE para mapear a informalidade. No caso, o objeto de estudo foram as atividades não submetidas ao controle estatal, vinculadas a produtos considerados lícitos e que empregam no mínimo uma pessoa além do proprietário. A partir daí, a fim de identificar detalhadamente o cotidiano e o ritmo de atividades das pessoas envolvidas com a economia informal, foram

feitos 6 estudos de caso que envolveram: a) uma lanchonete situada numa favela da Zona Sul; b) uma pamonharia situada numa favela da Zona Sul; c) uma venda de quentinhas, situada numa favela da Zona Oeste; d) uma agência de turismo em Niterói; e) uma confecção na Zona Norte; f) uma pizzaria em Niterói. Para este estudo, foi utilizado o método comparativo, bastante utilizado na antropologia.

Alguns resultados mostrados pelo estudo e sumarizados pela palestrante foram:

- a) A duração da empresa informal é equivalente a das pequenas e médias empresas formais;
- b) O emprego formal perdeu seu “status”: as pessoas preferem receber mais dinheiro e pagar planos de saúde a contribuir para o INSS;
- c) As relações de parentesco são muito importantes na obtenção de financiamento e crédito para os empreendimentos informais;
- d) A qualidade do produto é um requisito fundamental para a sobrevivência do empreendimento informal, sendo que o padrão de qualidade é frequentemente ditado pela clientela. Isto desmente a idéia de que os informais fornecem apenas produtos de baixa qualidade.
- e) 39% das pessoas não têm interesse em se formalizar, sendo que a maior parte delas estão, nas palavras da conferencista, imersas na informalidade social (são pobres e/ou não têm condições de cumprir os requisitos necessários para a formalização). Já a maior parte dos que pretendem se formalizar possuem alto grau de escolaridade e têm empreendimentos com bastante tempo de funcionamento e elevada renda média.

**Terceira Sessão (10/07/97): POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR INFORMAL.**

**1º Conferencista: Jaime Mezzer (OIT/Chile).**

**Texto: não foi apresentado um trabalho escrito.**

A sua exposição mostrou alguns resultados de uma pesquisa que vem sendo feita em Santiago, Chile, sobre o setor informal, que, segundo a sua definição, engloba as unidades produtivas cujo capital é escasso.

Ele dividiu o setor informal em: setor informal grande - SIG - que inclui os empregados domésticos, os conta-própria e os empregados de empresas pequenas; o setor informal pequeno (SIP) e os assalariados sem carteira (ASC).

Alguns resultados verificados foram:

- a) A renda média do SIP e dos ASC é praticamente igual a dos formais. No caso do SIG ela é bem menor, talvez pelo fato deste grupo incluir os empregados domésticos; neste grupo, os conta-própria são os que auferem maior renda (mais inclusive do que os assalariados)
- b) A participação feminina no SIP é bem maior do que nos outros grupos. No SIP e nos ASC, a proporção de mulheres ocupadas é semelhante a que ocorre no setor formal.
- c) Quanto ao setor de atividade, o setor serviços é predominante no SIG, enquanto que nos demais grupos predomina o comércio.
- d) Quanto ao nível educacional, verificou-se que, no SIG, graças principalmente aos empregados domésticos, predominam os ocupados com educação básica. Já os ocupados no SIP e no formal têm perfis educacionais semelhantes, sendo que a maioria possui educação média.

Mezzer propôs que os programas de apoio ao setor informal precisam estar baseados no fornecimento de capital e precisam ser acessíveis para grande parcela da

população. Para isto, precisam ser rentáveis e auto-financiados (o governo não deve fornecer subsídios).

Mencionou também que, em Santiago, as taxas de lucro das empresas informais atendidas por programas de apoio são inicialmente altas, dada o pequeno tamanho dos seus estabelecimentos. Porém, dados os retornos decrescentes, essas taxas de lucro tendem a cair com o tempo.

## **2º Conferencista: Fernando Barreiro (Proyecto Local/ Barcelona).**

**Texto: Economia Informal o Economia de Proximidad .**

O interesse do Sr. Fernando Barreiro foi analisar a denominada “economia de proximidade” que, segundo ele, inclui, além da economia informal *strictu sensu* (trabalho não legalizado), outras formas de organização sócio-econômica.

Neste contexto, as atividades terciárias foram agrupadas em dois setores: o terciário “padrão” (reúne os serviços suscetíveis de se beneficiar do aumento da produtividade) e o terciário “relacional” (cujas atividades são baseadas nas relações pessoais e os lucros provenientes da produtividade do trabalho são muito baixos ou nulos). O segundo setor é o principal gerador de empregos, mas, dada a sua menor produtividade, oferece menores remunerações, e se aproximam do que tradicionalmente a literatura trata como setor informal.

Barreiro aponta duas tendências das sociedades dos países avançados: o poder aquisitivo da população tem aumentado ao mesmo tempo em que o consumo de bens está sendo substituído pelo consumo de serviços; e, o surgimento de uma camada social excluída dos benefícios do crescimento econômico e que, anteriormente, era a beneficiária da proteção social do Estado. Isto faz surgir novas necessidades sociais insatisfeitas dentre as quais estão: necessidade de serviços a domicílio, creches, serviços de segurança, revitalização dos espaços urbanos, desenvolvimento cultural, comércio próximo, entre outras.

Se os obstáculos para que estas necessidades tornem-se demandas efetivas forem eliminados, o potencial de criação de emprego - problema central das economias europeias - pode se elevar. Para que isso ocorra, são necessárias ações tanto no sentido de aumentar a oferta desses serviços quanto no de dinamizar a demanda efetiva por eles (normalmente as necessidades mencionadas não se traduzem em demandas efetivas porque as pessoas preferem satisfazê-las através do próprio trabalho familiar).

Assim, o Estado deve mudar seu papel de prestador de serviços e associar-se com outros atores sociais para satisfazer essas necessidades sociais. O Estado deve procurar melhorar a grau de “solvência” da demanda e a promoção da oferta.

**3º Conferencista: Carlos Maldonado (OIT/Genebra).**

**Texto: El Sector Informal Urbano de Bogotá: Una Perspectiva Interdisciplinaria.**

O Prof. Maldonado descreveu um projeto da OIT sobre o setor informal urbano que está sendo feito em cooperação com o governo da Colômbia e que envolve a elaboração de estudos em sete áreas temáticas: a) Estatísticas e diagnósticos do setor informal urbano; b) Funções macroeconômicas e dinâmicas do setor; c) Marco legal e regulatório; d) Acesso a recursos produtivos e mercados; e) Condições de trabalho, segurança e higiene; f) Proteção social para os grupos mais vulneráveis; e, g) Processos de organização do setor informal. Este projeto vem se desenvolvendo desde 1994 e o conferencista mostrou alguns dados sobre a evolução do projeto que, até agora, envolvem, entre outras coisas, a elaboração de um estudo de diagnóstico sobre o setor informal de Bogotá, elaboração de propostas para fortalecer as microempresas.

**4º Conferencista: Eliana Chávez (OIT/Lima).**

**Texto: Los Marcos Regulatorios y la Integración del Sector Informal Urbano al Proceso De Modernización.**

As políticas de desenvolvimento do setor informal - visto aqui sob a ótica da unidade produtiva - não deve seguir a ótica neoliberal, que propõe uma reforma profunda nas regulações vigentes como a única forma de ação, ignorando fatores de caráter estrutural vinculados a políticas macroeconômicas, sociais e culturais que determinaram a posição subordinada do setor informal em relação ao setor moderno.

A partir de entrevistas feitas com microempresários do Brasil, Jamaica, Colômbia e Peru, constatou-se que as razões para eles não cumprirem as normas legais são: a) a sua fragilidade financeira; b) complexidade das leis, principalmente da legislação trabalhista; c) visão negativa do Estado como agente regulador e promotor do desenvolvimento do setor; d) falta de informação; e) força de trabalho pouco qualificada e informada.

Portanto, as ações do Estado devem se direcionar para aumentar o acesso dos microempresários ao capital; simplificar a legislação trabalhista e o registro da empresa; mudar a filosofia da fiscalização, tornando-a mais orientadora e menos punitiva; desenhar sistemas de proteção social de acordo com as modalidades de contrato trabalhista; entre outras.

**5° Conferencista: Didio Quintana (INIE/Cuba).**

**Texto: Algunos Elementos para una Caracterización del Sector Informal Urbano en Cuba.**

O conferencista procurou mostrar a evolução do setor informal em Cuba e as suas várias particularidades, inerentes a um regime de propriedade estatal dos meios de produção, onde um dos principais objetivos, na esfera do emprego, é alcançar o pleno emprego.

A reação do governo cubano à grave crise econômica do país nos anos 90 foi de, apesar da contração dos níveis de atividade, manter os trabalhadores em seus empregos. Assim, os salários não foram afetados o que, ao lado da forte contração da oferta estatal de bens e serviços, propiciou um incremento da oferta monetária disponível para a população. Neste contexto, surgiu a denominada economia submersa, definida como o espaço econômico das transações de bens e serviços, de caráter legal ou ilegal, não autorizados oficialmente, e composta basicamente por trabalhadores por conta-própria.

As principais características desta economia submersa são os níveis muito baixos de capital fixo, pouca organização, baixa produtividade, e, principalmente, o fato de que seus preços são bem superiores aos dos bens produzidos pelo Estado, o que faz com que os informais consigam auferir altos rendimentos; pode-se dizer que este último aspecto distingue a economia informal cubana da de outros países.

No entanto, a partir de 1994, começou-se a implementar políticas no sentido de incentivar os investimentos estrangeiros e aumentar o número de atividades que podem ser exercidas pelos trabalhadores por conta-própria. Numa outra vertente, foi introduzido um novo sistema tributário com a principal finalidade de diminuir a oferta monetária nas mãos da população. Criaram-se também alguns mercados de livre concorrência, principalmente no setor agropecuário. Tudo isso está propiciando uma maior liberdade de entrada de pessoas no setor informal, uma queda no nível de preços e também uma queda nos rendimentos dos trabalhadores por conta-própria.

Quanto às políticas públicas para o setor informal em Cuba, o fornecimento de crédito não é ainda tão enfatizado, dada a alta poupança já obtida pelos conta-própria. Porém, tendo em vista a já mencionada tendência de queda nos ganhos deste grupo, é possível que, no futuro, tal política possa ser necessária. Uma maior vinculação entre o setor formal e o informal também pode ser importante, no sentido em que o primeiro pode adquirir insumos do segundo, engendrando uma recuperação da indústria cubana.

