



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

379

O problema da informalidade ocupacional na periferia do capitalismo

Paulo E. Baltar
Marcelo Manzano

Maio 2020



ie Instituto de
economia

O problema da informalidade ocupacional na periferia do capitalismo ¹

Paulo E. Baltar ²

Marcelo Manzano ³

No presente artigo procura-se abordar o problema da **informalidade ocupacional** sob o ponto de vista da periferia do capitalismo. Para tanto, trata-se desde logo de refletir sobre a definição da **ocupação do setor informal** levando-se em conta o que foi estabelecido na **15ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho** (CIET) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), realizada em 1993: *são ocupações do setor informal todas as ocupações que se realizam em unidades que praticam alguma atividade informal*. Isto é, nas estatísticas do trabalho seriam consideradas informais todas as pessoas que, em um determinado período de referência, estiveram ocupadas em pelo menos uma **unidade que realiza atividade informal**, em qualquer posição na ocupação (seja como empregador, empregado, conta própria, membro da família que ajuda um conta própria ou um empreendimento familiar, seja este um trabalho principal ou secundário). Como se pode inferir a partir dessa concepção, não se diferencia **ocupação** informal de **unidade** produtiva informal.

A **ocupação** do setor informal é aquela que ocorre em uma unidade que realiza uma atividade econômica informal, em uma propriedade do próprio indivíduo, de seus familiares ou de terceiros, que não é constituída como entidade legal, na qual não se consegue perceber com nitidez a separação entre as atividades domésticas e produtivas, não se dispondo de contabilidade independente e completa sobre o negócio. Consequentemente, neste tipo de unidade econômica informal não se consegue ter noção clara dos **custos de produção** e do **lucro**.

Essa classificação das **unidades** que realizam atividades econômicas informais/formais é, portanto, de ordem jurídica. A unidade que realiza atividade formal é uma **entidade legal**, separada e juridicamente independente do proprietário, constituindo-se, portanto, como uma **pessoa jurídica** – o que implica na obrigação de dispor de contabilidade completa.

Por sua vez, esta definição jurídica pode ser considerada como uma aproximação – uma proxy – a uma **classificação econômica**, a qual distingue **lógicas de comportamento** diferentes entre atividades formais e informais. Trata-se, pois, de uma aproximação a uma classificação que possibilita uma análise da atividade econômica e suas consequências para geração de ocupação e renda.

(1) O presente artigo resulta de apresentação feita pelos autores no workshop internacional “*Training on categories and methodologies on informal Jobs and informal economy analysis*”, organizado pelo Cesit no Instituto de Economia da Unicamp entre 10 e 13 de dezembro de 2019, no âmbito do projeto “*LatWork: Capacity Building for research and innovation in the field of informal jobs and informal economy*”, iniciativa da União Europeia co-financiada pelo programa Erasmus+.

(2) Professor Titular do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit) do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp)

(3) Pesquisador e professor colaborador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit) do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp).

Note-se que é possível – e muito frequente – que bens ou serviços elaborados por unidades que realizam atividade econômica informal sejam comercializados tal qual os bens e serviços elaborados pelas unidades que realizam atividades formais. Contudo, há uma diferença fundamental de comportamento entre as unidades que realizam atividade formal e informal: no caso da primeira, a produção para a venda tem como **finalidade a obtenção do lucro**, o que exige uma clara noção de custo. Já no caso da segunda, que realiza atividade informal, a produção tem como **finalidade a subsistência**, sem que haja clara noção de custo, nem tampouco de lucro, estando sujeita a uma miscelânea de atividades domésticas e cotidianas que não dizem respeito estritamente àquela atividade econômica.

Essa diferença de **lógica de comportamento** entre a atividade formal e informal tem consequências para a dinâmica dos dois tipos de atividade econômica. Por exemplo, a unidade que realiza atividade informal tem dificuldade para se expandir e ampliar de tamanho. Assim, a ampliação das atividades informais processa-se mais pela **proliferação de novas unidades** que pelos aumentos de tamanho das unidades existentes. Em geral, quando uma unidade que realiza atividade informal aumenta de tamanho, tende a se transformar em uma unidade formal, pois vai assumindo compromissos que exigem a constituição de uma entidade separada e independente do proprietário e é crescentemente necessário a contabilidade dos custos e o cálculo do lucro. Torna-se, assim, uma **pessoa jurídica** que passa a calcular custos e lucro e que, portanto, adota outra lógica de comportamento e organização.

Por isso, pode-se dizer que **há um limite de tamanho** – que pode ser diferente de uma atividade concreta para outra – separando as unidades que realizam atividades formais e informais. A maior capacidade expansiva de uma unidade formal torna possível destacar seu papel na dinâmica do conjunto da economia, colocando em um papel secundário, mais passivo, as unidades que realizam atividade informal.

Contudo, se por um lado as unidades que realizam atividade informal têm dificuldade para aumentar de tamanho em momentos de prosperidade e expansão econômica, por outro, essas mesmas unidades têm maior capacidade de resistência para continuar realizando suas atividades nos períodos de instabilidade e fraco dinamismo econômico.

Esses comportamentos distintos das unidades formais e informais frente aos ciclos econômicos decorrem justamente da diferente **natureza de organização e comportamento** de suas respectivas atividades econômicas. Muitas unidades que transitam da condição informal para iniciarem uma atividade formal, passam a pagar aluguel para ter um local especial para seu negócio e assumem dívidas para impulsionar sua atividade, contabilizando os custos e calculando o lucro de seus negócios. Em momentos desfavoráveis, estas unidades formais se defrontam com dificuldades, sem conseguir retornar à informalidade, pois, desde o momento em que se formalizaram e adotaram a lógica do lucro, assumiram uma série de compromissos que podem dificultar, ou até mesmo impedir que retornem às atividades informais – não raro, nos momentos desfavoráveis essas unidades simplesmente desaparecem, deixando de ser uma unidade que realiza atividade econômica.

Há, portanto, um salto qualitativo, uma **mutação crítica** que se revela de acordo com a escala das unidades econômicas em seus respectivos setores de atividade. Mais do que uma simples questão de tamanho, ultrapassado o limiar das atividades informais, muda de modo irreversível a natureza da

atividade econômica, tal como se manifesta claramente no novo aspecto jurídico que aquela unidade assume. Para poder avançar, contrair empréstimos em condições mais favoráveis, firmar contratos comerciais, assumir compromissos legais com fornecedores ou prestadores de serviço, a unidade econômica precisa se tornar uma entidade jurídica plenamente constituída.

Mas, como foi dito antes, esse aspecto jurídico é só uma aproximação. Na realidade, o que de fato se percebe é o desenvolvimento de lógicas de atividade diferentes, com diferentes implicações para a dinâmica da atividade econômica. E essa distinção é importante, ou talvez a principal, quando se quer analisar quais são as consequências das atividades econômicas sobre a ocupação e a renda⁴.

Sumariamente, portanto, partindo daquelas orientações da OIT, pode-se concluir que a diferença fundamental entre a atividade privada formal e informal é a **lógica de comportamento**, isto é, a lógica de **lucro na atividade formal** e a lógica de **subsistência na atividade informal**.

Isto posto, cabe salientar, de forma complementar, que na América Latina há uma longa tradição nos estudos sobre desenvolvimento econômico de mensurar o peso relativo das ocupações nas unidades que realizam atividade informal, para avaliar a geração de emprego e renda no conjunto das atividades da economia.

A experiência dos países da América Latina no Século XIX foi parte da construção de uma periferia no capitalismo. O circuito doméstico de atividade econômica dos países dessa periferia constituía um sistema econômico **pouco diversificado** e **pouco integrado** e, na realidade, deve ser entendido como uma **parte de um sistema mais amplo**, construído pelos países centrais do capitalismo a partir de seus próprios interesses. Por consequência, a dinâmica do conjunto de atividades econômicas dos países da periferia é, em grande medida, um simples reflexo da dinâmica da atividade econômica dos países centrais.

Ademais, principalmente, nos momentos de baixa atividade das economias centrais, ficava muito evidente o subdesenvolvimento das economias da periferia. E uma das principais manifestações desse subdesenvolvimento era a existência de um **excedente de população não ocupada** pelas atividades da economia periférica. Ou seja, a economia periférica era subdesenvolvida por não ser suficientemente diversificada e integrada e, por isso, suas atividades econômicas não ocupavam toda a população e uma parte ficava sem renda para comprar bens e serviços.

Mesmo que alguns poucos bens e serviços produzidos nessas atividades de subsistência acabassem sendo comercializados, a lógica dessa produção não era a venda para a obtenção de lucro. Além disso, enquanto essa população ainda habitava as áreas rurais, era uma economia de subsistência com apenas uma pequena fração da produção destinada à venda. Porém, à medida que essa população foi migrando para as cidades, foi assumindo atividades de subsistência crescentemente voltadas para a venda de bens e serviços.

(4) Cabe fazer uma breve ressalva: como a diferença de atividade formal e informal é fundamentalmente de lógica de comportamento, parece ser adequado separar também a atividade formal de empresas que produzem para vender com lucro daquelas atividades formais de empresas que atuam nos serviços públicos, as quais, embora também calculem custos e se preocupem com o orçamento de receitas e despesas, seguem uma lógica de comportamento política ao invés da finalidade do lucro. Ou seja, mesmo entre as unidades de atividade formal deve-se fazer uma distinção especial entre aquelas que visam o lucro e aquelas que são orientadas por uma lógica política e voltadas ao atendimento das demandas sociais.

Diante desse quadro histórico-estrutural, um ponto alto do pensamento socioeconômico latino-americano foi mostrar que **o subdesenvolvimento não era uma simples etapa de um processo espontâneo de desenvolvimento**. Seus autores opunham-se à hipótese de que, progressivamente, as atividades econômicas seriam diversificadas e integradas, incorporando a população desocupada e reduzindo o excedente de população e a proporção de ocupações que desenvolviam atividades comandadas pela lógica de subsistência. Para o pensamento latino-americano o subdesenvolvimento não seria uma etapa do desenvolvimento, mas antes uma estrutura socioeconômica marginal que se insere de forma subordinada em uma **divisão internacional do trabalho** cuja dinâmica é **comandada pelos processos de acumulação capitalista das economias centrais**⁵.

Para fazer frente a esse quadro estruturalmente desfavorável ao desenvolvimento das economias da América Latina, foi ficando cada vez mais clara a necessidade de uso do **poder de centralização de recursos do Estado e uma atitude deliberada para diversificar e integrar as atividades das economias periféricas**⁶.

Portanto, não se tratava de aguardar por um desdobramento natural, espontâneo, das atividades econômicas existentes. A superação do subdesenvolvimento não se daria apenas por um avanço do investimento induzido pelo crescimento marginal do sistema pré-existente. Seria necessária e imprescindível **intervenção deliberada** do poder público para engendrar investimentos que fossem realizados de forma concomitante, articulada e na escala exigida pelos padrões tecnológicos e organizacionais do capitalismo monopolista de então.

É claro que o pensamento socioeconômico latino-americano não menosprezava as dificuldades a serem enfrentadas por uma ação política deliberada que pretendesse forçar a diversificação e integração das atividades econômicas para além dos interesses da lógica do lucro privado. Por exemplo, o desenvolvimento de uma economia nestas **condições tardias** se defrontaria com **desequilíbrios inescapáveis entre a oferta e demanda de bens e serviços** que poderiam se traduzir em pressões inflacionárias e, inclusive, gerar dificuldades momentâneas para se manter elevado o ritmo de crescimento da economia, prejudicando, ao menos por algum tempo, o poder de compra da população e a dinâmica das ocupações. Por conseguinte, às nações periféricas se apresentava a seguinte disjuntiva: aumentar substancialmente o volume e a qualidade das ocupações por meio da intervenção do Estado e arcar com os desequilíbrios associados a esta estratégia ou seguir por um crescimento econômico de baixa intensidade, orientado pela simples ampliação marginal dos investimentos em conformidade com a lógica do lucro privado, em processo menos desequilibrado, porém, incapaz de aumentar de forma significativa o volume de ocupações e incorporar o excedente estrutural de população.

(5) Sobre o tema da reposição periódica do subdesenvolvimento, cabe destacar os trabalhos de Raúl Prebisch (1949) e Celso Furtado (2009).

(6) As necessidades de diversificação e a integração da produção implicavam em grandes investimentos simultâneos e de alto risco, capazes de construir escalas de produção muito maiores que a demanda pré-existente. Portanto, tratava-se de implantar novas atividades, que exigiam grandes volumes de investimentos e requeriam longo tempo de maturação para começar a funcionar e dar lucro. Pela lógica privada, que se norteia pela rentabilidade, risco e liquidez dos investimentos, não seria possível viabilizar todos aqueles investimentos, sem os quais, contudo, não se conseguiria engendrar demanda nova para bens e serviços que passariam a ser oferecidos no país.

Ao menos alguns países da América Latina tiveram sucesso em suas respectivas estratégias de integração e diversificação de suas atividades econômicas, para com isso ampliarem os postos de trabalho para a população.⁷ Entretanto, todas as vezes que ocorreram **avanços técnicos produtivos substanciais** no capitalismo, comandados pelos países centrais, se recoloca à periferia a necessidade de realizar um novo conjunto de investimentos simultâneos que avance para além daquele que seria alcançado pela simples lógica do lucro privado. Como decorrência, a própria condição do **subdesenvolvimento se recoloca de forma reiterada**.

Ou seja, nos momentos em que se realizam importantes mudanças nas estruturas econômicas do capitalismo, repõe-se a **dimensão produtiva do problema da ocupação e da renda** da população que caracteriza a periferia do capitalismo. Mesmo os países da América Latina que alcançaram maior integração e diversificação de atividades econômicas formais – mas que não conseguiram fazer que seus sistemas de produção tivessem capacidade para **introduzir avanços técnicos de forma autônoma, logrando a centralização de recursos necessários** – seguem fazendo parte da periferia.

Mais recentemente, em outras regiões do mundo, alguns países que compunham a periferia capitalista como, por exemplo, a Coreia do Sul, conseguiram superar aquela condição justamente porque tiveram êxito na adoção de estratégias de desenvolvimento que engendraram **dinâmicas internas de inovação**, garantindo avanços técnico-produtivos em seus parques industriais. Hoje suas empresas são capazes de gerar inovações produtivas de forma endógena e dinâmica.

Desafortunadamente, contudo, **nenhum país da América Latina conseguiu completar o processo de desenvolvimento** e adquirir essa capacidade. Todos seguem na periferia. Mesmo que, em momentos de relativa estabilidade dos padrões produtivos e tecnológicos esses países consigam estabelecer uma dinâmica econômica significativa – que amplia a ocupação da população e a renda do trabalho em certas atividades –, **seguem sendo periféricos e subdesenvolvidos**. Isto é, sempre que ocorrem transformações importantes na esfera da produção e da tecnologia, é necessária uma **intervenção política**, com centralização de recursos para internalizar e difundir essas mudanças, diferentemente da Coreia do Sul ou das economias centrais, nas quais as transformações tecnológicas são um desdobramento mais espontâneo da estrutura econômica pré-existente, a partir da própria lógica da acumulação privada de capital.

Esta **dimensão produtiva** certamente perpassa todo o conjunto do problema da ocupação, mas não é a única dimensão do problema. Há também uma **dimensão regulatória do trabalho** que pode criar problemas adicionais nas dinâmicas da ocupação e da renda da própria economia formal: seja aquela comandada pela lógica do lucro, isto é, do setor privado empresarial, seja a dos serviços públicos, cujo comportamento é comandado pela lógica da política, mas que têm uma importância relativamente grande na geração de ocupações.

Cabe assinalar que a percepção da importância desta dimensão regulatória do problema de ocupação e de renda gerou um rico debate no **17º Congresso Internacional de Estatísticas do Trabalho** da OIT⁸, realizado em 2003, que resultou em uma nova definição do conceito de **ocupação**

(7) Os casos mais notórios foram os do Brasil, Argentina e México.

(8) Ver a respeito o próprio Relatório do 17º CIET (OIT, 2003) e Hussmanns (2004).

informal que está fundada em uma abordagem alternativa, diferente daquela que era considerada até então para definir o conceito de **ocupação do setor informal**.

Para avançar na análise desta segunda dimensão do problema, vale a pena seguir os passos principais da construção da definição de **ocupação informal**, destacando em que difere da noção de **ocupação do setor informal**. Conforme mencionado anteriormente, todos os ocupados são classificados de acordo com duas dimensões: o **tipo de unidade** que realiza a atividade que gera a ocupação, e o **tipo de ocupação** que é criada pela atividade. No 15º CIET, a noção de **ocupação do setor informal** incluía o trabalho doméstico remunerado na ocupação do setor informal, sendo que eram consideradas somente **dois tipos de unidade**: a unidade que realiza **atividade formal** e a unidade que realiza **atividade informal**. Contudo, a partir do 17º CIET buscou-se separar a **unidade que realiza atividade informal** e o **domicílio**. Criou-se, assim, um **terceiro tipo de unidade** que realiza atividade econômica. O **domicílio**, quando considerado como uma unidade que realiza atividade econômica produz: **bens agrícolas** e a **habitação** para uso próprio, além dos serviços domésticos remunerados. Já o **trabalho doméstico não remunerado** para uso próprio da casa seguiu sendo considerado como atividade não econômica⁹.

Então, agora passam a serem três os tipos de unidades que realizam atividade econômica e que geram ocupações, as quais precisam ser classificadas por sua natureza formal ou informal.

Em primeiro lugar, as ocupações geradas pelas atividades econômicas são classificadas pela **posição na ocupação**: os empregadores, os empregados, os trabalhadores por conta própria, os membros da família que trabalham sem remuneração e os membros de cooperativas de produtores. A natureza formal e informal da ocupação de um trabalhador por conta própria, de um empregador ou de um membro de cooperativa de produtores é **inseparável da natureza formal ou informal da atividade realizada**. Se um trabalhador por conta própria, um empregador ou uma cooperativa é **pessoa jurídica** e, supostamente, comporta-se pela **lógica do lucro**, então a ocupação é considerada **formal**. Por outro lado, se o trabalhador por conta própria, o empregador ou a cooperativa **não é pessoa jurídica** e, supostamente, comporta-se pela **lógica de subsistência**, a ocupação é considerada **informal**. Além disso, os membros de uma família que trabalham **sem remuneração** para outro membro da família que trabalha por conta própria são considerados trabalhadores informais, mesmo quando o trabalhador por conta própria for pessoa jurídica. Já os membros de um domicílio que trabalham na produção agrícola para consumo próprio e na autoconstrução são todos considerados informais.

Finalmente, **o problema central da classificação da natureza da ocupação diz respeito aos empregados assalariados**. O empregado pode ser ocupado formal ou informal nos três tipos de unidades que realizam atividade econômica. Ele será considerado em uma ocupação formal se a relação de emprego estiver sujeita à **legislação nacional do trabalho** e, conseqüentemente, lhe

(9) A consideração como atividade econômica de somente o trabalho remunerado no serviço doméstico vem desde a década de 40 quando começou a funcionar o sistema de contas nacionais. As atividades domésticas não remuneradas são consideradas parte do consumo e não da produção. De modo análogo também haveria produção se o domicílio compra algum tipo de serviços especializadas, seja formal ou informal. É a compra do serviços que permite considerar a atividade como produção e não como consumo. Há problema de interpretação quando recentemente se passou a considerar na economia a produção de bens agrícolas para consumo próprio e a autoconstrução da moradia.

garanta acesso aos direitos trabalhistas. Já quando a relação de emprego passa ao largo da legislação trabalhista, o empregado é considerado informal, portanto, sem acesso àqueles direitos.

Para avaliar a geração de ocupação e renda pela atividade econômica, não bastaria então verificar as ocupações criadas pelas atividades formais, informais e domiciliares. O problema adicional é identificar a natureza das ocupações geradas pelas atividades econômicas formais, informais ou nos domicílios. No caso de empregadores, cooperativas e trabalhadores por conta própria a natureza da atividade determina a natureza da ocupação. Os trabalhadores não remunerados e para consumo próprio de bens agrícolas e autoconstrução da habitação tem ocupação considerada informal. No caso de empregados assalariados, a natureza formal ou informal da ocupação depende do vínculo de emprego respeitar ou não a legislação nacional de proteção aos empregados – lembrando que, de uma forma geral, o empregado está em uma relação desfavorável frente ao empregador, nos três tipos de atividade econômica. A combinação de possibilidades das duas dimensões das oportunidades de trabalho – o tipo de unidade que realiza a atividade econômica e a natureza da ocupação gerada- define o Quadro 1 que proporciona elementos para julgar as oportunidades de trabalho geradas pela atividade da economia.

Quadro 1
Tipologia da informalidade

Tipos de Unidade	Posição na Ocupação									
	Conta Própria		Empregador		Cooperativas		Não Remunerado		Empregado	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal
Formal	-	F	-	F	-	F	I	-	I	F
Informal	I	-	I	-	I	-	I	-	I	F
Domicílio	I	-	-	-	-	-	-	-	I	F

Fonte: Hussmanns (2004).

No quadro acima, o qual permite observar a evolução do conceito da OIT em relação às duas dimensões do problema da informalidade, percebe-se que as ocupações informais podem ocorrer não somente em atividades informais – como o emprego ilegal e o trabalho não remunerado em atividades informais- como também na atividade econômica nos domicílios- como o emprego doméstico ilegal e o trabalho na produção agrícola para o próprio uso e na autoconstrução da moradia- ou mesmo em unidades que realizam atividade formal, que configuram-se como empregador pessoa-jurídica, mas que geram empregos à margem da legislação trabalhista. No esquema apresentado no Quadro 1 também se nota a possibilidade de ocupações formais geradas por empregadores que não são pessoas jurídicas, por exemplo, os domicílios que seguem a lei ao contratar empregados para realizar serviços domésticos ou unidades informais que contratam empregados conforme à legislação trabalhista. Entretanto, na periferia do capitalismo, a persistência do excedente de população, torna difícil ou pouco frequente a ocorrência de ocupações formais geradas por unidades informais e domiciliares.

De toda forma, a periferia capitalista convive com um estoque de população sobrando que não encontra ocupação nas atividades econômicas capitalistas¹⁰. Mesmo quando a diversificação e integração alcançadas pela ação pública deliberada conseguem promover uma dinâmica de atividade

(10) Essa perspectiva muito se aproxima do conceito de “superpopulação relativa”, desenvolvido por Karl Marx no capítulo 23 do Livro I de O Capital (Marx, 2013, p. 716-723).

formal que reduz temporariamente esse estoque, uma nova onda de transformações técnico-produtivas no centro do capitalismo tende a recolocar a dificuldade de absorção do excedente populacional. E a única maneira de evitar a reposição dessa condição passa necessariamente pela articulação de forças políticas que apoiem de forma reiterada uma intensificação da ação pública para fazer com que se avance na referida diversificação e integração da atividade econômica, nas novas condições técnico-produtivas.

Contudo, como mencionado antes, esse esquema de interpretação permite destacar que na periferia existe uma fonte adicional de problemas ocupacionais, em simultâneo ao subdesenvolvimento da economia, associada à **regulação insuficiente da atividade econômica e do trabalho assalariado**. A problemática do subdesenvolvimento permite compreender por que **não há atividade formal suficiente**, mas a **configuração** assumida pelas atividades formais existentes e pelas ocupações por elas geradas depende do **tipo de regulação**. Ou seja, pode ocorrer uma expansão da atividade econômica formal que se dê sob um marco regulatório (dessas atividades e das ocupações por elas geradas) que seja inapropriado para gerar postos de trabalhos que se valorem mais positivamente na própria atividade formal. Assim, por exemplo, as circunstâncias políticas podem permitir uma intervenção estatal capaz de promover uma intensa diversificação e integração produtiva, mas não tem condições de regular satisfatoriamente o processo de urbanização que decorre daquele desenvolvimento da economia, predominando ampla especulação imobiliária que dificulta o assentamento da população e a organização da vida nas cidades, prevalecendo a desregulamentação das atividades econômicas e da ocupação das pessoas.

No desenvolvimento, portanto, pode haver um problema de regulação e não só do trabalho, mas da atividade econômica. Especialmente na periferia do capitalismo, na qual se situam todos os países da América Latina, há um problema de regulação da atividade econômica, que decorre de uma relação problemática entre o Estado e a sociedade.

O esquema interpretativo decorrente dos avanços do conceito de informalidade propostos pela OIT, que permitiu uma evolução do conceito de **ocupação do setor informal** para o conceito de **ocupação informal**, ajuda a demonstrar que a própria atividade formal é capaz de gerar ocupações informais, especialmente na periferia, não somente pelo excedente populacional, mas também por uma regulação insuficiente da atividade econômica e do trabalho assalariado. Ou seja, a insuficiente regulação da atividade econômica e do trabalho permite que unidades formais, informais ou domiciliares contratem trabalho remunerado à margem da lei. Deste modo, as próprias unidades formais, em suas atividades, geram muitos empregos que não são regulamentados pela legislação trabalhista nacional.

Adicionalmente, aquele esquema da OIT, ao separar os domicílios das unidades informais, incluindo a produção para consumo próprio e a contratação dos empregados para realizar o serviço doméstico nas residências, deixa, nas unidades informais, **somente a produção para venda**. Uma parte dessas vendas, resultante de atividades de subsistência, é para o consumo do conjunto das famílias que dispõem de renda para pagar por estes bens, e principalmente, por serviços. Já a **frequência** de unidades informais que vendem bens e serviços para o consumo das famílias, reflete não somente a existência de excedente populacional, senão também a desigualdade de renda, que é muito elevada na periferia. Como se sabe, é de fato muito frequente na periferia do capitalismo, as

situações de atividade informal que vende bens e serviços para famílias com renda suficiente para comprar esses produtos.

Mas há também a situação em que as unidades informais vendem seus produtos para **cadeias de produção** organizadas pela lógica da lucratividade e, muitas vezes, estas unidades informais são, na realidade, **empregos assalariados disfarçados**, de trabalhadores por conta própria, com ou sem a participação de membros das famílias que trabalham sem remuneração. Em todo caso, sejam estes empregos disfarçados ou verdadeiros trabalhos por conta própria, que não constituem pessoa jurídica, a venda de produtos de unidades informais, não para o consumo das famílias, mas sim para cadeias de produção, é uma situação que decorre diretamente das **atividades formais**. Em tais circunstâncias, portanto, as **atividades formais** geram **empregos não formais** e ocupações em **unidades informais** que vendem seus produtos para cadeias de produção que operam com finalidade de lucro.

Em suma, o esquema da OIT que permitiu esta evolução da noção de ocupação do setor informal para o conceito de ocupação informal ajuda a mostrar que a atividade com lógica de subsistência, nos domicílios e nas unidades informais que vendem seus produtos para famílias, podem gerar empregos assalariados – inclusive aqueles que seguem a legislação trabalhista – e ainda que uma atividade formal, com lógica capitalista e orientada pelo lucro, pode gerar empregos que descumprem a legislação nacional do trabalho, e mesmo gerar atividades orientadas pela lógica de subsistência, mas que vendem seus produtos para cadeias de produção cuja finalidade é o lucro.

Por seu turno, esta variedade de manifestações do problema ocupacional, particularmente grande na periferia do capitalismo, dificulta não somente a medição de sua magnitude em termos da proporção e pessoas envolvidas, mas também a formulação de políticas de apoio às atividades de subsistência e de promoção do desenvolvimento de pequenos negócios com a finalidade do lucro.

Como ficou evidente na experiência recente de vários países da América Latina, as características estruturais da economia periférica são determinantes da situação ocupacional da população. Em uma situação internacional favorável e com uma ação pública deliberada em apoio da população desfavorecida, foi possível aumentar a proporção de ocupações formais. De um lado, aumentou a formalização de atividades econômicas e, de outro, aumentou a formalização das ocupações, principalmente nas atividades que passaram de informal para formal. Essa experiência revelou a importância de um **continuado e significativo crescimento das vendas** para a formalização da atividade econômica e para que esta formalização da atividade econômica fosse acompanhada de formalização das ocupações¹¹. A situação internacional favorável que melhorou os termos de troca do comércio exterior da periferia, permitiu um crescimento da economia, sem um esforço público deliberado mais intenso para diversificar e integrar a atividade econômica, mantendo baixa a inflação e preservando o equilíbrio das contas públicas e externas.

Contudo, a situação internacional favorável se findou e voltou-se a pleitear a necessidade de esforço público deliberado para diversificar e integrar as atividades econômicas capaz de garantir a

(11) Para uma análise das práticas que contribuíram a este processo de aumento da formalização das atividades e das ocupações na América Latina ao longo dos primeiros quinze anos do século XXI, veja-se Chacaltana e Salazar-Xirinachs (2018) e, especificamente sobre o caso brasileiro, veja-se Baltar (2014) e Krein e Manzano (2014).

continuidade do **crescimento**, sem o qual não se conseguiria promover a formalização das atividades e das ocupações.

A reação das elites dominantes dos países latino-americanos diante das dificuldades colocadas a esse necessário esforço público para forçar a diversificação e integração da atividade econômica, especialmente em um momento de crise internacional como a que vem ocorrendo desde 2008, vai em direção oposta, rumo a **uma adaptação passiva** frente a evolução da situação internacional, com um **afrouxamento ainda maior da regulação** das atividades econômicas e do trabalho assalariado.

A partir dessa experiência recente da periferia, é possível propor uma questão mais geral, que afeta inclusive os países centrais, na abordagem do problema ocupacional, relacionado à pertinência atual da dualidade expressa pelas noções de formalidade e informalidade. As alterações que vem ocorrendo no capitalismo mundial desde a década de 1980 trazem a tona uma série de dúvidas sobre se o aumento da proporção de ocupações formais tem hoje o mesmo significado em termos de indicar melhora na situação socioeconômica da população, comparado com a que teve no capitalismo do pós-guerra, até o início da década de 1970. O **capitalismo desregulado** deste início de século parece estar colocando em questão a ideia de haver uma **norma** que estabeleça um padrão para compra e venda uso e remuneração do trabalho, restringindo a variedade de situações, protegendo os trabalhadores e obrigando a uma compensação nos casos em que não seja possível obrigar a todos os vários aspectos da norma. Não é demais assinalar que a **presunção de existência da norma** foi um elemento importante para conter a desigualdade socioeconômica e deu um respaldo fundamental para a noção de que a frequência das ocupações informais poderia expressar a magnitude do problema ocupacional. Sem a presunção de existência dessa norma, que estabelece o padrão mínimo de condições de trabalho, deixa de ter sentido a abordagem que destaca as diferenças entre as ocupações formais e informais, para expressar a magnitude do problema ocupacional. O **afrouxamento ou flexibilização da norma** e a **permissão para uma livre adaptação** das atividades econômicas e das ocupações às diversidades de situações, fazem que o fato de as ocupações serem formais ou não perca significado como um **indicador de qualidade da situação ocupacional**. E, talvez ainda mais grave, a ausência da presunção de existência de uma norma de regulação das relações de trabalho tem por hipótese uma expectativa frente à atitude do Estado, que deixaria de ser favorável à imposição de normas que regulem a atividade econômica e o trabalho assalariado. Claro que, mesmo no capitalismo regulado, sempre se admitiu a possibilidade de adaptações para casos particulares, mas a imposição de compensações aos empregados afetados por essas adaptações simbolizava a existência de um padrão normativo vigente. Portanto, no contexto atual de flexibilidade das normas e afrouxamento dos sistemas de regulação das atividades econômicas e das ocupações, a abordagem da informalidade é posta em questão, talvez até mesmo perdendo a relevância que tinha há algumas décadas e sendo menos útil para orientar a formulação de políticas de fortalecimento do mercado de trabalho e de incremento valorativo das ocupações.

Por fim, resta destacar que a informalidade sempre teve uma variedade muito grande de situações, sem que isso representasse um problema ou uma dificuldade maior para manejar o conceito de informalidade e orientar as políticas, uma vez que havia a expectativa de que, resolvendo-se o problema de estruturação das economias periféricas e da precária regulação laboral, aumentaria a proporção de ocupações formais, ao mesmo tempo em que ficaria progressivamente mais fácil e

eficaz a adoção de políticas destinadas às situações que fugiam da aplicação da norma. Todavia, as transformações que se processaram no capitalismo mundial a partir da década de 1980, em especial na relação entre Estado e sociedade, modificaram profundamente a dinâmica da atividade econômica, prejudicando a noção de informalidade como expressão do problema ocupacional na periferia do capitalismo. Diante da impossibilidade de superar o problema ocupacional com o aumento da fração das ocupações formais, percebe-se que a própria noção de informalidade vem perdendo significado, assim como as ações para melhorar as situações que fogem da formalidade. A relativização das normas para a atividade econômica e o trabalho assalariado tende a ampliar a variedade de situações a tal ponto que tende a fugir dos campos de estudo da economia e da sociologia, merecendo uma abordagem antropológica.

Referências bibliográficas

BALTAR, Paulo (2014) Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil. *Revista de Estudos Avançados* [online], v. 28, n. 81, p. 95-114. Disponível em: <https://bit.ly/3aMbvEI>.

CHACALTANA, J.; SALAZAR-XIRINACHS, J. M. (2018). *Formalización en América Latina: avances y desafíos*. Lima: OIT. Disponível em: <https://bit.ly/38Hkbe0>.

FURTADO, Celso (2009). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contraponto.

HUSSMANN, Ralf (2004). *Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment*. p. 27. (Working Paper, n. 53). Genebra: OIT. Disponível em: <https://bit.ly/3fjNk2H>.

KREIN, José D.; MANZANO, Marcelo (2014). *Notas sobre a formalização – Estudo de caso: Brasil*. Lima: OIT. Disponível em: <https://bit.ly/37uMqw2>.

MARX, Karl (2013). *O capital*. Livro I. São Paulo: Boitempo, cap. 23.

PREBISCH, Raúl (1949). O desenvolvimento econômico da América Latina e seus Principais Problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47-111, jul. Disponível em: <https://bit.ly/2RRLlaZ>.

OIT (2003). General Report – International Conference of Labour Statisticians, 17. Genebra: OIT. Disponível em: <https://bit.ly/2sZYdDN>.

OIT (1998) General Report – International Conference of Labour Statisticians, 15. Genebra: OIT. Disponível em: <https://bit.ly/2GmSj2n>.