

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

HUI WEN HE

**INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO:
O CASO DO BRASIL E DA CHINA**

Porto Alegre

2020

HUI WEN HE

**INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO:
O CASO DO BRASIL E DA CHINA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Economia.

Orientador(a): Prof. Dr. Stefano Florissi

Porto Alegre

2020

CIP - Catalogação na Publicação

He, Hui Wen

A informalidade no mercado de trabalho: o caso do Brasil e da China / Hui Wen He. -- 2020.

63 f.

Orientador: Stefano Florissi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Informalidade. 2. Causas e consequências da
informalidade. 3. Mercado de trabalho brasileiro. 4.
Mercado de trabalho chinês. I. Florissi, Stefano,
orient. II. Título.

HUI WEN HE

**INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO:
O CASO DO BRASIL E DA CHINA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Stefano Florissi - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Sergio Marley Modesto Monteiro
UFRGS

Prof. Dr. Ronald Otto Hillbrecht
UFRGS

“Life can only be understood backwards; but it must be lived forwards.”

— Soren Kierkegaard

RESUMO

O emprego informal representa uma parte relevante do mercado de trabalho e da economia. De um lado, ele desempenha um papel importante na produção, criação de emprego e geração de renda; de outro, a informalidade do mercado de trabalho coloca os trabalhadores em situações de vulnerabilidade a maiores riscos, impactando de forma desfavorável sobre a adequação dos rendimentos, a segurança e a saúde ocupacional e as condições de trabalho em geral. Para entender o mercado de trabalho de forma completa, é necessário entender o setor informal, pois ele fornece informações valiosas sobre a qualidade do emprego que são cruciais para a compreensão abrangente do mercado de trabalho e do bem-estar social. Brasil e China, dois países tão distintos, com diferentes panoramas históricos, mas que passaram pelo mesmo efeito que levou ao aumento da informalidade.

Palavras-chaves: Informalidade, Mercado de trabalho, Brasil, China.

ABSTRACT

Informal employment represents a relevant part of the labor market and the economy. On the one hand, it plays an important role in production, employment creation and income generation, on the other, the informality of the labor market puts workers in situations of vulnerability, having an unfavorable impact on the income adequacy, occupational safety and working conditions. To fully understand the labor market, it is necessary to understand the informal sector, as it provides valuable information on the quality of employment and is crucial for understanding the labor market and social well being. Brazil and China, two countries so distinct, with different historical overviews, but which had the same effect that led to an increase in informality.

Keywords: Informality, Labor market, Brazil, China.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Percentagens de informalidade nos países	15
Figura 2 - Taxa de emprego urbano baseado nas idades e nos setores de trabalho no Brasil (2002)	22
Figura 3 - Composição do emprego (2018 – 2019)	29
Figura 4 - Causas da informalidade no Brasil	34
Figura 5 - Representação esquemática da seminformalidade	38
Figura 6 - Linha temporal das leis relacionadas ao MPMEs	39
Figura 7 - Composição (em percentual) dos trabalhadores por conta própria e dos empregadores (2009-2019)	40
Figura 8 - Tendência e proporção da migração rural na China (2000-2006)	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILO (OIT)	International Labour Organization (Organização Internacional do Trabalho)
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LC	Lei Complementar
MEI	Microempreendedor Individual
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
MPMEs	Micro, Pequenas e Médias Empresas
NBS	National Bureau of Statistics
PIB	Produto Interno Bruto
PREALC	Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa
SOE	State-owned enterprises
TVE	Township and village enterprises

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA INFORMALIDADE	13
2.1	O CONCEITO DA INFORMALIDADE	15
2.1.1	A nova informalidade	18
2.2	DETERMINANTES NA TRANSIÇÃO DO TRABALHO FORMAL PARA O INFORMAL	20
2.3	IMPACTOS DO TRABALHO INFORMAL	24
3	INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO: O CASO BRASILEIRO	26
3.1	PANORAMA HISTÓRICO	30
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À INFORMALIDADE	35
3.2.1	Seminformalidade e o MEI	37
4	INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO: O CASO CHINÊS	41
4.1	PANORAMA HISTÓRICO	43
4.2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRABALHO INFORMAL E O ESTADO	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
	REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

No cenário de transformações econômicas, a discussão sobre a informalidade no mercado de trabalho é tratada por diferentes perspectivas, não necessariamente antagônicas. De um lado, é visto pelo seu poder de geração de empregos para a fração de trabalhadores que se veem incapacitados de inserirem-se no mercado formal de trabalho; de outro, é considerado por outros como uma expressão de rigidez da legislação trabalhista, ou até classificado como um processo implícito na reorganização econômica contemporânea.

O crescimento do trabalho informal é impulsionado, em grande parte, pelo rápido aumento do desemprego estrutural, consequência das constantes crises econômicas em países com autonomia, que geram incertezas e provocam reações em cadeia à economia mundial, traduzindo o fenômeno de desemprego como um problema mundial. Nesse cenário econômico, é observada uma erosão de trabalho contratado e regulamentado, sendo elas substituídas pelas formas alternativas de aquisição de renda, levando ao crescente aumento da informalidade no mercado de trabalho.

Em grande parte dos países, a expansão do mercado de trabalho informal é vista como um problema econômico e social, dado que a grande parcela desses trabalhadores estão em posições desvantajosas no mercado de trabalho. Conforme a manifestação da *International Labour Organization* (ILO), a informalidade está associada com baixa escolaridade, pobreza, baixos rendimentos e carência de reconhecimento e de proteção perante condições legais e regulatórias dos trabalhadores. A economia informal representa uma parcela expressiva da população mundial e esses indivíduos veem-se excluídos da participação direta nos mercados globalizados e incapacitados de usufruírem os direitos dos trabalhadores impostos pela lei.

Uma das dificuldades encontradas para proceder no debate sobre a economia informal é em relação à análise comparativa internacional, pela falta de uma referência de mensuração padronizada da informalidade na análise das características do mercado informal em países distintos, tais como seus fatores causais. A dificuldade vê-se na presença das diferenças nas relações de trabalho de países distintos, assim como em suas produções de estatísticas. A falta de consenso no conceito da informalidade gera dificuldade em entender, profundamente, o tema, devido à forte presença da heterogeneidade das ocupações do setor informal.

O aumento do trabalho informal é provocado por diversos fatores: inflação, desemprego, altas responsabilidades previdenciárias das pequenas e médias empresas e trabalhadores, entre outros fatores que implicam na migração para postos informais. Estudos

revelam que o crescente número de atividades informais representa uma barreira na economia, levando à desaceleração do crescimento da produtividade e dos investimentos produtivos, implicando salários baixos e trabalhos de baixa qualidade, de tal forma que gere efeitos negativos no potencial crescimento da economia (MCKINSEY & COMPANY, 2004). Além disso, o eminente crescimento das atividades informais nas décadas recentes tem mostrado efeitos negativos no financiamento da Previdência Social brasileira, colocando em risco o sistema de seguridade social baseado na relação de emprego (PASTORE, 2006).

A informalidade tornou-se uma característica estrutural evidente no mercado de trabalho brasileiro, ganhando destaque nos estudos realizados desde a década de 1970. O seu aumento deu-se como uma consequência da perda de dinamismo da economia, evidenciando que o processo de desenvolvimento da economia brasileira não estava sendo acompanhado por um processo de formação de empregos decentes e de qualidade¹. Já no caso da China, o processo da informalidade intensificou-se com o processo de urbanização impulsionado pelas reformas adotadas a partir de 1978. A mudança drástica na economia chinesa gerou fortes impactos em seu mercado de trabalho.

Alguns estudos realizados concluem que não há uma relação sistemática entre mudanças das regulamentações trabalhistas e mudanças no predomínio de empregos informais (HECKMAN; PAGE, 2004; HECKMAN; PAGES-SERRA, 2000 apud PARK; WU; DU, 2012). Esses estudos sugerem que a natureza do emprego informal e a sua relação com as regulamentações e com as políticas trabalhistas são complexas e dependem do contexto histórico e institucional específico de cada país.

Partindo desse pressuposto, o propósito central da monografia será fornecer um panorama geral da economia informal, explorando algumas das consequências da informalidade no mercado de trabalho, nos indivíduos e, conseqüentemente, na economia como um todo. Serão abordados, em especial, os mercados de trabalho brasileiro e chinês e, a partir dessa investigação, será realizada uma análise comparativa sobre as ações tomadas pelo governo brasileiro e pelo governo chinês aos efeitos causadas pelo cenário da conjuntura do mercado de trabalho, tais como a efetividade dessas políticas públicas.

Este trabalho será dividido em 5 capítulos. A presente introdução, com o objetivo de explicar o panorama desta monografia, expondo a importância deste tema. Serão discutidos, no segundo capítulo, os fundamentos teóricos, abordando o conceito da informalidade ao

¹ De acordo com a definição da ILO, um trabalho decente é produtivo, remunerado de forma adequada, em condições de liberdade, equidade e segurança, de tal forma que garanta que uma vida íntegra a todas as pessoas que vivem do seu trabalho.

longo dos anos e os determinantes da transição do trabalho formal para o informal, tais como suas consequências. No terceiro capítulo, será apresentada a informalidade no mercado brasileiro, expondo as questões históricas relacionadas ao tema e às medidas tomadas pelo Estado frente ao fenômeno da informalidade. O quarto capítulo abrangerá algumas das características distintas do mercado chinês, envolvendo, sobretudo, o histórico socialista da China e como que o Estado aborda a informalidade em seu país. Por fim, serão feitas algumas considerações finais no quinto capítulo, incorporando os assuntos tratados ao longo da monografia.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA INFORMALIDADE

A informalidade no mercado de trabalho não é um tema recente, passou a ser um assunto bastante significativo devido às teorias que acreditam que o seu aumento gera efeitos negativos no bem-estar social. As crises no sistema capitalista, simultaneamente com o aumento do desemprego e das condições inadequadas de trabalho, levaram ao desgaste do trabalho regulamentado, dominante no século XX e sendo substituído, atualmente, por outras modalidades variadas de trabalho não formais (ANTUNES, 2010). A partir da década de 1990, observa-se intensas mudanças estruturais na produção e no emprego acompanhado de transformações tecnológicas, impulsionado, principalmente, pela nova divisão internacional de trabalho (CACCIAMALI, 2000). De um lado, as crises econômicas elevam o desemprego estrutural, de outro, geram novas tendências na esfera de trabalho em escala global, incentivando o uso de alguns mecanismos que encobrem maior exploração no mercado de trabalho.

O mercado de trabalho permanece marcado pela sua heterogeneidade, sobretudo o setor informal, com a contratação sem registro de carteira, o trabalho a domicílio, o desvio fiscal das microempresas, a economia subterrânea² e o comércio ambulante, os autônomos sem inscrição na Previdência Social, entre outros, considerado pela *International Labour Organization* (ILO) como trabalho informal (KREIN; PRONI, 2010).

Em um cenário onde as economias estavam apreensivas com o crescimento do desemprego e com o reaparecimento de formas precárias de trabalho, o dilema enfrentado pelos países onde predominava o trabalho informal consistia em priorizar a eliminação gradual das formas heterogêneas de trabalhos informais ou aderir a estratégias para aproveitar esse meio como potencial de geração de emprego e renda para a população menos favorecida social e economicamente. O conflito na escolha entre as estratégias que acentuam a necessidade de integração das atividades informais ao processo de modernização econômica e as estratégias que defendiam a ampliação das políticas que visam ao bem-estar e à proteção social para os trabalhadores informais era bastante nítido (KREIN; PRONI, 2010). A solução oferecida pela *International Labour Organization* (ILO) foi uma tentativa de combinação harmônica de ambos os lados, isto é, o suporte ao setor informal deveria estar condicionado à

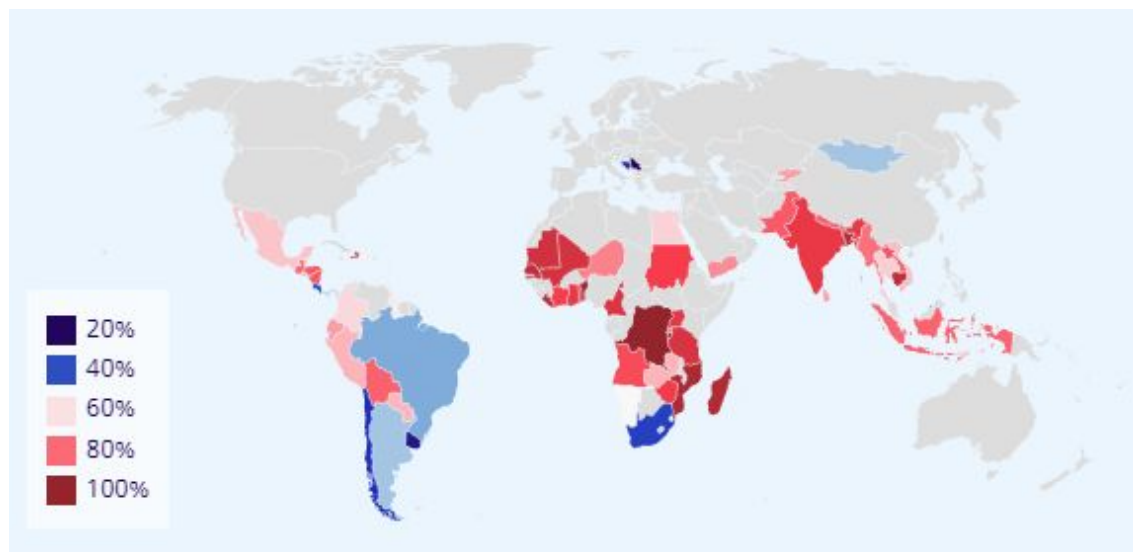
² A economia subterrânea é a parte da economia que opera fora do alcance do Estado, onde a produção de bens e serviços não é reportada ao governo de forma intencional, ao driblar o cumprimento de leis e regulamentações trabalhistas, com o intuito de sonegar impostos e/ou evadir contribuições para a seguridade social.

superação de atividades que provocavam situações de extrema exploração e/ou de condições de trabalho desumanos.

A informalidade tornou-se uma característica tipicamente de populações de países com baixa renda, identificados, principalmente, pelos setores de manufaturas de pequena escala, serviços e vendas nas áreas urbanas, trabalho doméstico ou trabalho agrícola em pequenos lotes de terra. Segundo a *International Labour Organization* (ILO), em países em desenvolvimento, 66% ou mais das mulheres realizam trabalhos informais, integral ou parcialmente, em conjunto com outros trabalhos, uma vez que os trabalhos domésticos são realizados, majoritariamente, por mulheres, além de também comporem uma proporção substancial de vendedores de rua, em parte devido à carga contínua de responsabilidades familiares ou como resultado de discriminação, o que limita as suas alternativas de emprego.

Estudo realizado pela ILO mostrou que, dos 42 países que foram analisados, 17 tinham mais de 50% do seu total de empregos no ramo de trabalhos informais, apenas quatro países tinham menos de 10% do total de empregos no setor informal. Dos países analisados, os países da África Subsaariana apresentam a maior proporção de empregos informais em relação ao emprego total do país. Já no sul da Ásia, com exceção de Sri Lanka, em torno de 90% dos trabalhadores são informais na Índia, Paquistão, Bangladesh e Nepal. Em outros países asiáticos, o número de trabalhadores informais varia de 45 a 85% do emprego não agrícola e de 40 a 60% do emprego urbano. No leste da Ásia, no Japão, na República da Coreia, em Singapura e em Hong Kong, a economia informal diminuiu à medida que a indústria se expandiu e foram criados empregos formais.

Figura 1 - Percentagens de informalidade nos países



Fonte: ILOSTAT, 2019.

De forma geral, 93% dos trabalhos informais do mundo encontram-se nas economias emergentes e em desenvolvimento. Mais de 61% da população empregada no mundo, em torno de dois bilhões de pessoas, está ativa na economia informal (ILO, 2018³). Embora exista uma correlação positiva entre o PIB per capita e o trabalho formal, em alguns países em desenvolvimento, a informalidade até aumentou, mesmo apresentando um crescimento econômico (CHARMES, 2009).

2.1 O CONCEITO DA INFORMALIDADE

A literatura em relação ao desenvolvimento da informalidade é imensa, e compreende uma pluralidade de abordagens conceituais e teóricas devido à diversidade das relações firmadas entre a economia formal e a informal. Apesar da informalidade ser retratada como um fenômeno estruturalmente característico de países em desenvolvimento, ela adquire importância global, mesmo em países que possuem mercado de trabalho estruturado ao processo de desenvolvimento do capitalismo.

O conceito de *setor informal* foi proposto pela *International Labour Organization* (ILO) pela primeira vez em 1972, descrito como resultado do “avanço das relações mercantis

³ Disponível em <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_627643/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

modernas que não havia sido capaz de incorporar expressiva parcela da população trabalhadora no padrão de emprego capitalista”. Em seu relatório sobre o Quênia, aponta que a maioria das pessoas das áreas urbanas não eram empregadas no setor formal, mas, em vez disso, trabalhavam no setor informal como vendedores, carpinteiros, cozinheiros, entre outros. Naquela época, o conceito de setor informal, geralmente, incluía empresas de pequena escala e trabalhadores que não eram cobertos por leis trabalhistas ou regulamentos nacionais. A preocupação, na época, não era apenas o desemprego, mas a baixa remuneração e as condições inadequadas no setor informal. ILO buscava entender os problemas de geração de emprego nos países onde foi identificado o setor informal, com o objetivo de contribuir com estratégias alternativas de crescimento econômico focadas na criação de emprego, menor grau de desigualdade na distribuição de renda e combate à pobreza (ILO, 1972).

O uso dos termos “formal” e “informal” para descrever o mercado de trabalho aparece em substituição à dicotomia dos setores tradicional e moderno, visto que o setor informal é entendido como fenômeno moderno resultante do processo de urbanização (KREIN; PRONI, 2010; VASCONCELOS, 2015). Em 1993, na 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, ILO apresenta o setor informal como um setor composto por unidades econômicas informais de empreendimentos unipessoais ou familiares e microempresas com trabalho assalariado:

The informal sector is a subset of household enterprises, i.e. unincorporated enterprises owned and operated by households or household members, either individually or in partnership with others. As opposed to corporations or quasi-corporations household enterprises are defined in SNA as production units which are not constituted as legal entities separate from their owner(s) and which do not have a complete set of business accounts, including balance sheets of assets and liabilities. Thus, the type of legal organization of the unit and the type of accounts kept are the first two criteria of the proposed international definition of the informal sector (ILO, 1993: 26)⁴.

A atenção crescente em relação ao mercado de trabalho levou à criação do Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (PREALC) no final dos anos 60, com foco na geração de empregos e na elevação dos salários, motivado pelos estudos difundidos pela CEPAL em relação ao crescimento econômico insuficiente nos países em desenvolvimento e na preocupação de estruturação de um mercado de trabalho homogêneo

⁴ “O setor informal é um subconjunto de empresas familiares, ou seja, empresas não incorporadas de propriedade e operadas por famílias ou membros da família, individualmente ou em parceria com outras pessoas. Ao contrário das sociedades anônimas ou quase sociedades, as empresas familiares são definidas no Sistema de Contas Nacionais como unidades de produção que não são constituídas como entidades jurídicas separadas do(s) seu(s) proprietário(s) e que não têm um conjunto completo de contas comerciais, incluindo balanços de ativos e passivos. Assim, o tipo de organização jurídica da unidade e o tipo de contabilidade mantida são os dois primeiros critérios da proposta de definição internacional do setor informal”

com remunerações e condições adequadas no trabalho. PREALC conceitua a informalidade urbana como uma manifestação da força de trabalho excedente nos países latino-americanos. Esse setor estaria associado a atividades de baixo nível de produtividade realizadas por trabalhadores independentes e por microempresas. Dessa forma, o setor informal adequa-se como “amortecedor” na fase recessiva, absorvendo a força de trabalho excedente, como “exército de reserva” em fase de crescimento econômico, ao ofertar mão de obra (PREALC, 1978, apud KREIN e PRONI, 2010).

Cacciamali (1983) descreve o setor informal como um mercado onde o trabalhador exerce, simultaneamente, as funções de empregado e de patrão, onde não há separação entre as atividades de gestão e de produção; em síntese, a informalidade refere-se às formas de organização de unidades produtivas operadas por empresas familiares, as quais não são fundamentadas no trabalho assalariado e não possuem registro contábil padrão. Para Schlyter (2002), a informalidade refere-se a todas as atividades econômicas de trabalhadores e empresas que, na prática, não são cobertas ou apenas cobertas parcialmente por acordos formais, isto é, suas atividades não estão incluídas na lei ou operam fora do alcance formal da lei, similar à definição dada pela McKinsey & Company (2004), na qual a informalidade trata-se da execução de atividades lícitas de forma irregular, caracterizada pelo não cumprimento de regulações que implicam custo significativo.

Após diversos debates e abordagens sobre a caracterização e o dimensionamento da informalidade, no início do século XXI, o conceito da informalidade foi redefinido dando origem a um conceito mais abrangente, de *economia informal*, agregando a totalidade das atividades informais, sejam elas realizadas em empresas formais, no setor informal, sejam juntamente com os familiares. Destaca-se que, na maioria dos países, foi verificada a existência de distintos graus de informalidade, variando da total formalidade à total informalidade. Nesse contexto, as políticas públicas deveriam direcionar-se no fomento do trabalho decente dentre as ocupações tão distintas no mercado de trabalho, com objetivo de reduzir a pobreza e combater a discriminação (ILO, 2002).

Dadas todas essas definições de informalidade, gostaríamos de enfatizar que para o propósito de nossas análises será utilizado a definição dada pela ILO na 17ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, realizado em 2003, onde a definição do emprego informal passa a incluir os seguintes tipos de empregos:

- I. Trabalhadores independentes como microempresa familiar, trabalhador em cooperativa e trabalhador autônomo em domicílio;

- II. Autônomos como trabalhador terceirizado subcontratado, trabalho em domicílio, trabalhador em falsa cooperativa e falsos voluntários do terceiro setor;
- III. Trabalhadores dependentes como assalariados de microempresas, trabalhador em tempo parcial, emprego temporário ou por tempo determinado, trabalhador doméstico e teletrabalhadores;
- IV. Microempregadores;
- V. Produtores para o autoconsumo, que se dedicam à produção de bens exclusivamente para uso final próprio; e
- VI. Trabalhadores voluntários e da economia solidária.

Em outras palavras, o “universo” informal é composto por pequenas firmas podendo elas serem de propriedade familiar, baseada na utilização de recursos locais, estabelecida em tecnologias trabalho-intensivas, com baixa produtividade, na qual atuam em um ambiente de mercado concorrencial e não regulamentados e onde os padrões tecnológicos estão à margem dos circuitos oficiais (RAMOS, 2007).

2.1.1 A nova informalidade

O conceito inicial da informalidade, formulado durante o período em que se manifestava a generalizada expansão econômica nos países centrais, foi entendido como característica típica das economias emergentes e em desenvolvimento, onde os trabalhadores são inseridos em atividades de sobrevivência e marcados pela falta de seguridade social, em condições inadequadas e de precariedade no trabalho. Todavia, nas décadas de 80 e 90, o surgimento de alguns processos influenciou o mercado de trabalho mundial, trazendo um novo significado para a informalidade, tais como o processo de globalização juntamente com a reestruturação produtiva, o enxugamento do Estado, a retração da economia e o aumento do desemprego. Em suma, a informalidade universaliza-se, e deixa de ser característica exclusiva dos problemas da inclusão dos trabalhadores na estrutura produtiva de países em desenvolvimento, vincula-se agora às ideias de flexibilização e de desregulação e não apenas de ilegitimidade (PERES apud MACHADO DA SILVA, 2002, p. 100).

O estudo da informalidade ganhou espaço nos países centrais com a notória crise do Estado do bem-estar e do fordismo na época, levando ao conseqüente aumento da informalidade com a expulsão de uma parcela da classe trabalhadora dos setores formais de

trabalho, dessa forma, criaram-se condições necessárias para a ampliação de atividades não regulamentadas no mercado de trabalho em cada país. Com esse novo sentido para o conceito de informalidade, ele não pode mais ser considerado como “por contraposição ao assalariamento, mas sim à iniciativa econômica que escapa da regulação social” (SILVA, 1996, p. 34 apud PERES, 2015).

Investigar a informalidade traduz-se no exame de processos de transformação estrutural em andamento, especialmente dos processos de reestruturação produtiva, da expansão dos mercados financeiros, da abertura comercial das economias, da desregulamentação dos mercados e das constantes transformações tecnológicas (CACCIAMALI, 2000, p. 158). Diante desse cenário, foi necessária a reelaboração conceitual do termo de informalidade para que se adeque ao surgimento dos novos processos mencionados anteriormente, pois essas transformações agem, diretamente, nas formas de inserção das pessoas na produção, nas relações de produção, assim como nos processos de trabalho. Para Cacciamali, a informalidade mostra-se em um ambiente econômico com a presença de relações de compra e venda de força de trabalho, as quais não possuem associação com a proteção social. A autora descreve o processo de informalidade como um processo de mudanças institucionais derivadas das mudanças estruturais na produção e no emprego (CACCIAMALI, 1982). Portanto, a partir dessa interpretação, entende-se que as atividades informais são formas dinâmicas de produção, que se modernizaram e se desenvolveram dentro da produção capitalista.

O conceito da “nova informalidade”, elaborado inicialmente por Pérez-Sáinz (1995, 1998 apud PERES, 2015), fundamenta-se no contexto de ingresso de novos trabalhadores através da transição do mercado formal para o mercado informal de forma definitiva e não apenas transitória. Tal deslocamento só foi possível por meio de uma maior flexibilização das relações de trabalho e da desregulamentação do mercado de trabalho. Esse debate influenciou os estudos posteriores sobre a informalidade no mercado de trabalho brasileiro.

Krein e Proni (2010) apontam que a “nova informalidade”, também conhecida como informalidade pós-fordista (NORONHA, 2003), trata-se de um fenômeno resultante das restrições colocadas pelo baixo crescimento econômico e, com isso, a insuficiência na criação de empregos para absorver a totalidade do aumento das pessoas economicamente ativas, além das novas modalidades de contratação de funcionários, mesmo em mercados de trabalho bem estruturados e alinhados com a dinâmica da capitalismo contemporâneo:

A 'nova informalidade' advém do processo de reorganização econômica e de redefinição do papel da regulação do trabalho, com implicações significativas na estruturação do mercado de trabalho e das políticas de proteção social (incluindo o financiamento das políticas sociais) (KREIN; PRONI, 2010, pág. 8).

Desde a década de 1990, tem-se ampliado a diversidade de formas de trabalho flexível, e até precárias, como modalidades pós-modernas de informalidade, a contratação temporária, o estágio, o jovem aprendiz, a terceirização, o trabalho intermitente, entre outros. Diferentemente da velha informalidade, marcada pela ausência de proteção social e dos direitos básicos do trabalho, onde os trabalhadores são inseridos em atividades de sobrevivência e de baixa produtividade, a nova informalidade implodiu a base da regulação, isto é, no salário, jornada e local de trabalho. Alguns estudos associam a informalidade com a questão da precariedade no mercado de trabalho informal através da flexibilização, por estarem relacionadas a piores condições de trabalho e à falta de proteção do Estado (FILGUEIRAS, DRUCK e AMARAL, 2004).

2.2 DETERMINANTES NA TRANSIÇÃO DO TRABALHO FORMAL PARA O INFORMAL

As causas que levam os indivíduos a adentrarem no mercado informal são complexas e incluem um grande conjunto de fatores. Entre alguns dos fatores causais da informalidade no mercado de trabalho, pode ser destacado o crescimento da carga tributária, como as elevadas alíquotas previdenciárias e encargos trabalhistas no setor formal; o alto nível de regulação na economia, principalmente no mercado de trabalho (RIBEIRO, 2000); o aumento da taxa de desemprego, além da competição acirrada entre os setores formal e informal da economia, criando barreiras no setor formal.

Diante do cenário de desemprego, a consequência direta enfrentada pelos indivíduos é a inaptidão de ter uma renda durante o período desempregado e a consequente incapacidade de contribuir para a renda familiar. Quanto maior o afastamento do mercado de trabalho, maiores as implicações negativas para o bem-estar dos trabalhadores, como, por exemplo, redução das chances futuras de emprego, além de prejudicar sua autoestima e até a sua motivação na busca de emprego (REIS; AGUAS, 2014). A informalidade tornou-se o refúgio para a população desempregada no mercado de trabalho, entendido, inicialmente, como um

fenômeno típico de economias em desenvolvimento (ILO, 1972⁵). Esse fator determinante vai ao encontro da velha informalidade, a qual trata a inserção do trabalhador no mercado informal como uma estratégia de sobrevivência.

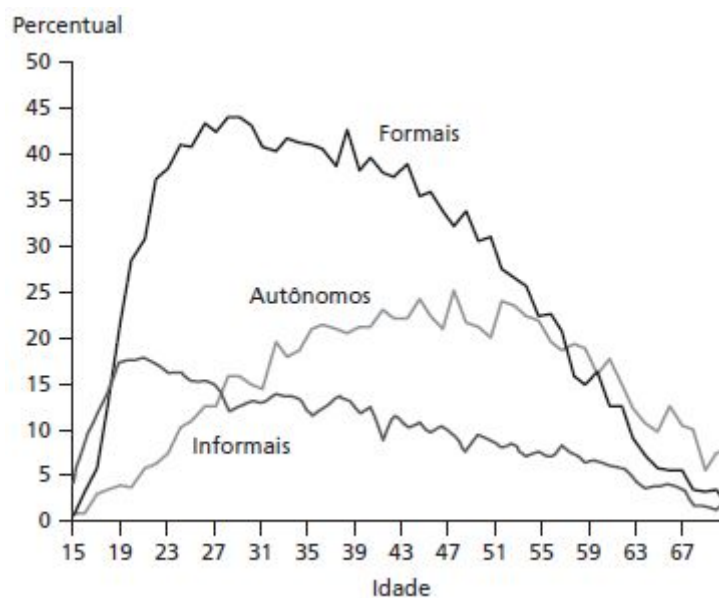
Ribeiro (2000) afirma que o crescimento da carga tributária passa a incentivar a entrada no mercado informal, pois o seu aumento influencia nas escolhas de lazer-trabalho e instiga a transição para o setor sem tributos, que, por sua vez, gera distorções na economia. Lembrando que não são apenas os tributos diretos, mas a sua combinação com os tributos indiretos sobre bens e serviços que podem determinar o fator causal para a transição. O autor identifica que quanto mais complexo for o sistema tributário de um país, maiores serão as tentativas de escapar da regulação em busca de otimização do uso da força de trabalho e dos encargos tributários:

Desta forma, quanto maior a complexidade do sistema tributário, *ceteris paribus*, menor o custo de oportunidade do trabalhador permanecer na formalidade pois maiores seriam os mecanismos para, legalmente, evitar uma tributação maior dos seus lucros. Portanto, encorajaria famílias a se deslocarem do setor informal para o oficial, porque a redução da carga tributária faz com que a evasão fiscal, com o risco de ser pego e punido. (RIBEIRO, 2000, pág. 11)

Curi e Menezes-Filho (2004 apud SEBRAE, 2013) sugerem que os atributos pessoais, como idade, escolaridade, renda, entre outros, são decisivos na escolha de trabalhos informais. Em seu estudo, Perry *et al.* (2007) analisou as trajetórias de vida dos trabalhadores. Concluiu que, na maioria dos países, os trabalhadores jovens, principalmente aqueles com baixo nível de escolaridade, têm maiores chances de serem trabalhadores informais do que formais. Enquanto as pessoas mais velhas e as de meia idade têm a maior probabilidade de estarem empregadas no setor formal ou de serem autônomas, embora muitas acabem migrando para a informalidade nos estágios finais de vida.

⁵ Disponível em <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf>, acesso em: 18 maio 2019.

Figura 2 - Taxa de emprego urbano baseado nas idades e nos setores de trabalho no Brasil (2002)



Fonte: Perry et. al., pág. 8. 2007.

O estudo recente da ILO (2018⁶) comprova a percepção dos autores anteriores ao revelar que a educação é um fator crucial nos níveis de informalidade, afirmando que pessoas que possuem diplomas de conclusão secundária e superior possuem menos chances de ingressarem no mercado informal em comparação com as pessoas que não têm escolaridade ou que completaram apenas a educação primária. Além disso, é identificado que o emprego informal é mais comum entre homens, com 63%, do que mulheres, com 52,1%. Importante ressaltar que as mulheres estão mais presentes nas atividades informais de baixa renda e de maior vulnerabilidade, dada as suas situações familiares, que as levam a escolherem o trabalho por conta própria de forma a conciliar com as atividades domésticas.

Menezes-Filho & Pichetti (2000 apud REIS; AGUAS, 2014) realizaram um estudo baseado na duração de desemprego, os resultados indicam que os indivíduos mais velhos tendem a permanecer desempregados por mais tempo. Essas características levam à consequente expansão de atividades informais, pois estão associadas à redução do salário de reserva ao longo do período de desemprego, fazendo o indivíduo passar a aceitar ofertas de emprego que não aceitaria anteriormente, como os trabalhos informais. Além disso, o desemprego de longo prazo aumenta a probabilidade de saída da força de trabalho, ou seja, o desestímulo para continuar a busca por emprego leva os trabalhadores desempregados há muito tempo a retirarem-se do mercado de trabalho por desalento.

⁶ Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_627643/lang--pt/index.htm>

Hart (1973) chama atenção para as variáveis que geram renda e que são encaradas como determinantes do alto nível de informalidade, como a inflação, os salários inapropriados e a força de trabalho excedente. O autor descrevia como atividades informais desde as operações marginais até as que são realizadas em grandes empresas e afirmava que essas atividades não poderiam ser caracterizadas apenas como de baixa produtividade. A abordagem de Hart mostra que o autor questiona até onde a informalidade deve ser vista como um problema apenas das economias emergentes. O autor trata desse fenômeno como um aspecto da realidade do terceiro mundo e a importância de analisar essa problemática complexa.

De um lado, as atividades empreendedoras podem ser exercidas por “empreendedores por necessidade”, aqueles que optam por esta atividade como fonte de renda familiar por falta de oportunidades de emprego e, por outro, “empreendedores por oportunidade”, classificando os indivíduos que exercem essa atividade a fim de obter a independência no trabalho em troca de uma maior rentabilidade proporcionada no setor informal ou apenas complementando como um segundo emprego nas horas vagas, situação muito comum dos indivíduos que se encontram na categoria de subocupados⁷ (ANDREASSI, *et al*, 2011).

PREALC (1978) analisa determinados grupos na inserção do mercado de trabalho, como, por exemplo, o processo migratório campo-cidade, que gerou, no começo, um ambiente marcado pela escassez de trabalhos formais para toda a população ativa, assim, o setor informal tornou-se suporte para esse grupo inserir-se no mercado urbano, apresentando uma correlação entre a pobreza e a forma de entrada no mercado, visto que tendia a apresentar remunerações baixas (PREALC, 1978 apud KREIN; PRONI, 2010). O fator de empregabilidade, apontada como característica do setor informal, marcada pelas baixas barreiras de entrada no mercado, além da flexibilidade que a torna mais atrativa, é de grande importância na decisão para a transição da formalidade para a informalidade, pois os indivíduos veem-se sem escolhas para manterem as rendas familiares e obrigados a migrarem para o mercado informal.

Embora o desemprego represente, para muitos casos, o gatilho inicial de transição da formalidade para a informalidade de trabalho, os benefícios monetários devido a baixas cargas tributárias e ao baixo nível de regulamentação desse setor também o torna bastante atrativo financeiramente para trabalhadores, empresas e famílias. Dessa forma, a informalidade no setor de trabalho é vista como um “mecanismo de saída” para a existência de custosas normas

⁷ Segundo IBGE, os subocupados são as pessoas que estão empregadas, mas poderiam trabalhar mais, isto é, aqueles que trabalham menos de 40 horas semanais.

de regulamentação e para a acentuada carga tributária (PERRY *et al.*, 2007). Em estudo semelhante, Pastore (2006) entende que o crescimento da informalidade é resultante da regulamentação do mercado de trabalho, acompanhada da capacidade limitada, principalmente financeira, de trabalhadores e de pequenas empresas informais em desempenhar as regras trabalhistas e previdenciárias.

2.3 IMPACTOS DO TRABALHO INFORMAL

Os efeitos das transformações organizacionais e tecnológicas das relações de trabalho eclodiram com o aumento de desemprego, causando impactos na geração de novas modalidades de emprego informal, no encolhimento de direitos sociais dos empregos ofertados e no aumento da desigualdade das condições de trabalho, dos salários e da sociedade. A necessidade de investigar a informalidade no mercado de trabalho dá-se pelo fato de que ela representa uma possível influência negativa no bem-estar social e, conseqüentemente, para o crescimento de uma economia, como descreve Perry *et al.* (2007), “[...] como uma força que corrói a integridade de nossas sociedades”. A expansão da informalidade, além de contribuir para uma heterogeneidade ainda maior do mercado de trabalho, onde já apresenta dificuldades de serem tipificadas em categorias de análise e de estudos específicos da área, o seu aumento intensifica a precariedade das condições de trabalho e de vida, marcado pela negação das concepções fundamentais da cidadania, perdurando a reprodução da pobreza e das desigualdades sociais, além de restringir as receitas do Estado (CACCIAMALI, 2000; 2003).

Cacciamali (2003) destaca a relação da informalidade e a cidadania, salientando a necessidade de implementação de ações públicas com ações específicas para reagir aos grupos de inserção no mercado informal, pois a grande parcela dos trabalhadores são jovens e possuem alto potencial para dar continuidade aos estudos e, posteriormente, a capacitação profissional, mas que se encontram limitados pela longa jornada de trabalho, pelas baixas remunerações, além de desconhecerem as regras laborais vigentes. Desse modo, a regulamentação do mercado de trabalho tem influência direta não apenas na distribuição de renda em prazos extensos de tempo, mas também no psicológico das pessoas e em seu bem-estar, constituindo-se um fator importante para a cidadania. A cidadania resume-se na condição de pessoa que, como membro de um Estado, tem um conjunto de direitos que lhe

permitem a participação ativa na vida social e das ações públicas, no entanto, o processo de informalidade e a falta de ações públicas limitam a construção da cidadania:

Não obstante, o avanço do processo de informalidade coloca em risco a construção da democracia e limita o exercício da cidadania na América Latina. Então, o círculo vicioso, entre mais informalidade e menos cidadania, repousa na convergência das novas dinâmicas, econômicas e políticas, as quais estão estruturando o modelo econômico vigente, bem como sua implementação. (Cacciomali, 2003, pág. 18).

Barros, Mello e Pero (2015) realizaram um estudo voltado para a discussão na qual se questiona se o trabalho informal corresponde a uma solução para a absorção de potenciais trabalhadores que se encontram desempregados, ou um problema que generaliza pobreza e desigualdade para uma economia. Se a desigualdade traz a flexibilidade para o mercado de trabalho e, dessa forma, pode ser a solução para o desemprego e para sua absorção, levando ao crescimento da força de trabalho, seguindo a mesma direção da teoria da Cacciomali (2000). Mas, se a informalidade significa uma segmentação maior do mercado de trabalho, então o problema desse mercado é um meio de gerar mais desigualdade e pobreza, visto que não é um setor regulamentado e protegido pelas normas legais, gerando vulnerabilidade e insegurança na relação de trabalho. A ausência, muitas vezes, de qualquer regulamentação trabalhista e proteção social, em especial, contra demissões, além da flexibilidade em horas trabalhadas e/ou múltiplas funções torna-se um problema social.

O debate central volta-se em: até que ponto o trabalho informal ofertará trabalhos produtivos com rendimentos mais atrativos que os empregos formais podem oferecer e, dessa forma, essa segmentação do mercado de trabalho prevalecerá e a desigualdade será generalizada? Pagamentos desiguais por realização de um mesmo trabalho acarretarão uma alocação insuficiente e incentivo persuasivo para trabalho individual (BARROS; MELLO; PERO, 2015). A informalidade apresenta uma possível influência negativa sobre o bem-estar social, ao intervir na produtividade de trabalho e representando um obstáculo para o crescimento econômico.

A informalidade persiste em larga escala nos anos recentes, ocupando um percentual crescente de trabalhadores tanto em países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento. Seu aumento, além de perpetuar a desigualdade e a pobreza, distorce o verdadeiro crescimento do PIB nacional. Apesar das diferentes visões de causas e efeitos do emprego informal, é provável que todos os lados concordem com a importância de mensurar a dimensão desse fenômeno para melhor entendimento da natureza da informalidade no mercado de trabalho.

Posto isso, o Estado, como motor de ação e instrumento maior em direção ao desenvolvimento do país, deve redefinir os modelos sociais e implementar políticas públicas em condições para reagir às necessidades atuais da sociedade, superando suas causas sociais, tais como os processos de exclusão e a pobreza, de modo que consiga encarar as mudanças já iniciadas das estruturas produtivas e formas de trabalho com a era digital.

3 INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO: O CASO BRASILEIRO

Neste capítulo, serão abordadas algumas das questões históricas da informalidade no mercado de trabalho brasileiro, sobretudo das mudanças institucionais que ocorreram durante a década de 90, voltadas para a reestruturação econômica e para a reorganização do trabalho assalariado, alterando a estrutura das empresas, acompanhadas por mudanças na esfera tecnológica, destacado pela Cacciamali (2000; 2011), em especial, o desgaste no caso brasileiro da legislação vigente que formaram a política macroeconômica, a qual direcionou para um novo caminho de maior ocorrência de empregos sem registro e/ou proteção legal sobre a lei, na expansão dos trabalhos por conta própria e no alargamento da ocupação de pequenos negócios e no comércio ambulante, identificados como trabalhos informais. Tais mudanças causaram desalinhamento entre as práticas comerciais, econômicas, sociais e o processo sociopolítico de criação de normas e procedimentos que atendessem às necessidades da sociedade brasileira. Esse desalinhamento representa o processo de informalidade, que estuda os principais vácuos legais nas relações de trabalho, assim como os processos de trabalho e as relações de produção (CACCIAMALI, 2011). Alguns autores procuraram mostrar que as relações entre o trabalho formal e o informal são múltiplas e que são redefinidas conforme o contexto econômico que predomina a heterogeneidade estrutural (BARBOSA, 2009 apud PERES, 2015; NOGUEIRA, 2016).

A informalidade apresenta-se como mais um componente que aponta a precarização no trabalho no Brasil, o seu aumento nos anos 90 afirma o quadro de desigualdade e pobreza que marcou o desenvolvimento do país. A reestruturação da produção capitalista reproduziu um conjunto imenso de trabalhadores que acabam se sujeitando a circunstâncias, crescentemente, precárias de trabalho, além da baixa remuneração e da perda de direito trabalhista vigente. Costa (2010) expõe que, por mais que a economia recupere o ritmo de crescimento, ainda haverá um grupo considerável de indivíduos que, dificilmente, será integrado pelo setor regulado. Sem políticas educacionais e reformas estruturais profundas,

especialmente nas relações de trabalho e na estrutura fundiária, dificilmente será alcançada a recuperação do crescimento em conjunto com a expansão de emprego regulado para reverter a alta informalidade e o panorama de desigualdades econômicas e sociais do país (COSTA, 2010).

Entende-se que a informalidade é um obstáculo estrutural no mercado brasileiro. Segundo Noronha (2003), o histórico brasileiro pode ser interpretado também pelas três abordagens econômicas já apresentados no capítulo 2.1: a velha informalidade, associada com a pobreza, enfatizando a falta de oferta de empregos e as estratégias de sobrevivência; a informalidade neoclássica, baseada no debate das regulamentações que regem as relações de trabalho, evidenciando o lado racional das empresas que focam em reduzir os custos trabalhistas devido à legislação trabalhista; a nova informalidade, que remete aos efeitos da globalização, e entende que a informalidade é o resultado de transformações produzidas pelas novas tecnologias e pelas novas formas de organização do trabalho.

Krein e Proni (2010) sugerem que a situação de informalidade no Brasil dificilmente será superada em um futuro próximo, mesmo com um leve aumento de empregos formais nos últimos anos. Dessa forma, devemos entender que existe uma necessidade de compreender as diferentes manifestações da informalidade para que seja possível implementar políticas públicas voltadas para a inclusão de uma quantidade relevante no setor regulado e com condições adequadas de trabalho e de proteção social.

Arbache (2003) evidencia, em seu estudo, que o aumento da informalidade leva à redução das receitas da Previdência, que, por sua vez, contribuem para o desequilíbrio econômico-financeiro. Apesar dos elevados déficits nas contas da Previdência Social, a redução dos encargos pode levar a um aumento de formalização e do nível de emprego e, conseqüentemente, as receitas da Previdência Social. Seu estudo é apoiado nos dados disponibilizados pelo IBGE das décadas de 1980 e 1990, no qual os resultados iniciais vão ao encontro da teoria do PREALC de que o setor informal funciona, em primeiro momento, como amortecedor do desemprego, ou, ao menos, mostrava um caráter anticíclico. Em um segundo momento, mostra que a elasticidade emprego-produto diminuiu para os trabalhadores formais e aumentou para os trabalhadores informais, ou seja, o aumento da informalidade reduz a arrecadação da Previdência e o aumento da exclusão leva ao aumento da demanda por benefícios e por assistência social, visto que a base para a contribuição é o salário do trabalhador formal, pode-se concluir que existe uma relação positiva entre o aumento dos trabalhadores informais e as dificuldades de caixa da Previdência.

O autor também trata dos custos de trabalho e destaca que a informalidade no Brasil é reflexo da excessiva intervenção governamental e dos elevados custos incidentes sobre a folha de pagamento. Basicamente, se houver um aumento dos custos sobre a folha de pagamento, haverá também redução do nível de emprego e/ou da contratação formal, tudo o mais constante. Então, seguindo essa linha de raciocínio, se o aumento do emprego e da formalização afeta positivamente a receita total da arrecadação previdenciária, então promover mudanças na legislação trabalhista reduziria os custos de trabalho. No entanto, uma redução nos encargos trabalhistas não levaria, necessariamente, ao aumento do emprego e da formalização, visto que o aumento do emprego e da formalização dependem de diversas outras variáveis, como a confiança dos investidores, a estabilidade política, a poupança na economia, a inserção internacional, entre outros (ARBACHE, 2003).

Pastore (2006) expõe algumas críticas em relação à informalidade e o déficit da Previdência Social, voltadas, primeiramente, aos encargos sobre a folha de pagamento e, em um segundo momento, à descontinuidade no pagamento das contribuições previdenciárias devido à intensa mobilidade dos trabalhadores que passam da formalidade para a informalidade, o que acaba provocando *gaps* na cobertura previdenciária. Castel (2008) sustenta a ideia de que a ruptura do modelo da sociedade salarial baseado no emprego-tributos acaba fortalecendo a individualização do trabalhador e, como resultado, a interrupção da solidariedade coletiva que sustenta o sistema de proteção social.

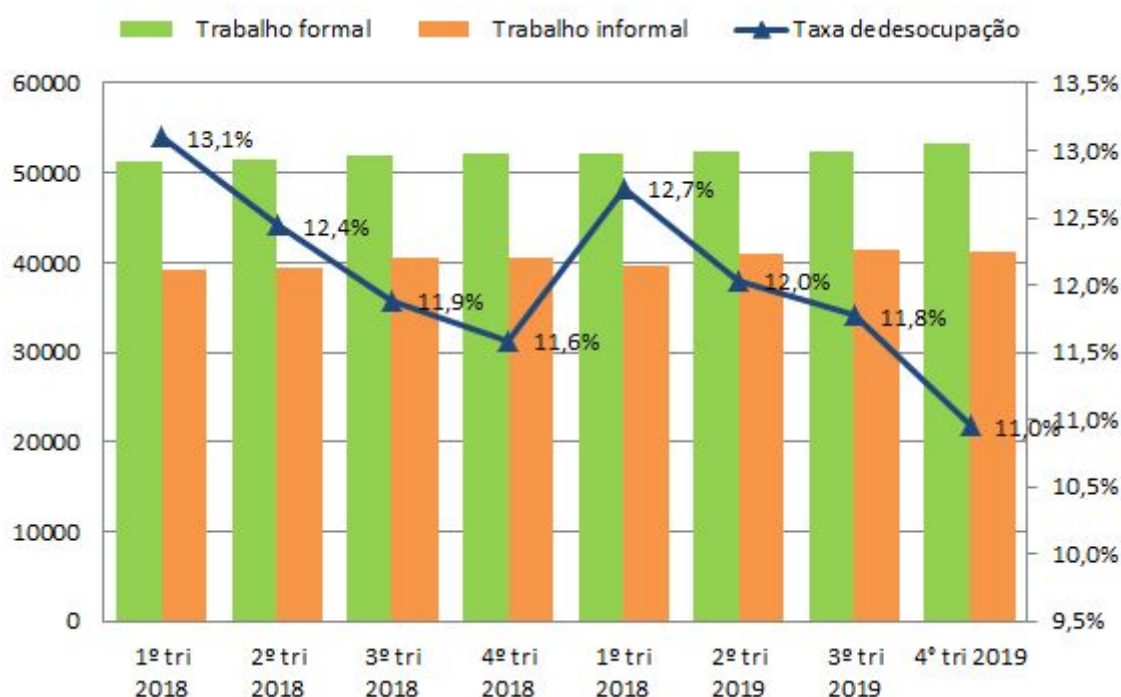
O mercado brasileiro é caracterizado pelo seu grande potencial de absorver trabalho, manteve-se um crescimento médio positivo da força de trabalho formal (BARROS; MELLO; PERO, 2015). Apesar de que, na mesma magnitude, a economia brasileira tem sofrido grandes flutuações, na qual 11,9%⁸ da população brasileira encontra-se desempregada. A produção do setor informal no Brasil, segundo o Sistema de Contas Nacionais Brasileiro, é contabilizada utilizando as informações de produção das denominadas conta própria e dos empregadores. O percentual de empregos informais ainda é muito elevado, atingiu um novo recorde em 2019, com 41,4% de trabalhadores na informalidade, ultrapassando o recorde anterior em 2018. Constitui-se uma constante ameaça da base de financiamento da Previdência Social, que, por consequência, decaiu a 62,3% (no trimestre encerrado em set/2019) a proporção dos trabalhadores contribuindo, menor patamar desde 2012⁹.

⁸ Conforme dados atualizados do 2º trimestre de 2019 pelo IBGE. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20desemprego,basta%20n%C3%A3o%20possuir%20um%20emprego.> >, acesso em 27 set 2019.

⁹ Baseado nos dados das categorias por conta própria ou sem carteira assinada no setor privado. Disponível em:

Embora o aumento do desemprego incentive uma expansão da informalidade no mercado de trabalho, a queda da taxa de desemprego pode não resultar em uma queda no número de postos informais. Como podemos observar o exemplo brasileiro, baseado nos dados do período de 2018-2019 disponibilizados pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua (PNAD/IBGE), nota-se uma recuperação na taxa de desemprego do primeiro trimestre de 2018 de 13,1% para 11% no último trimestre de 2019 e, apesar dessa melhora, observa-se que não há uma redução do trabalho informal. Além disso, percebe-se um aumento de emprego total impulsionado em grande parte pelo aumento do trabalho informal, tendo um aumento de 5,44% desde o primeiro trimestre de 2018 ao quarto trimestre de 2019, onde o aumento do trabalho formal nesse mesmo período foi de apenas 3,89%.

Figura 3 – Composição do emprego (2018 – 2019)



Fonte: PNAD (IBGE 2018, 2019)

Uma característica do mercado nacional é a tendência de alta no desemprego no primeiro trimestre de ano. Uma das razões desse aumento significativo foi o grande número de contratações temporárias no final de ano para os eventos de *Black Friday* e natal, o que

leva a uma distorção de dados temporários, visto que esses mesmos trabalhadores veem-se desempregados após a temporada de alta no varejo.

3.1 PANORAMA HISTÓRICO

O processo de industrialização brasileira, introduzido no início da década de 1930, de um lado possibilitou alta mobilidade social, mas, de outro, a expansão e a modernização industrial brasileira também permitiram uma maior discriminação das atividades econômicas e dos salários, intensificando a desigualdade da estrutura das classes brasileira. O aumento da pobreza passa a ser uma consequência quando as variáveis emprego e salário tornam-se extremamente flexíveis frente ao ajuste econômico e impedem uma parcela da população de usufruir dos benefícios do crescimento econômico (COSTA, 2010).

Os países da América Latina, inclusive o Brasil, cujos modelos de industrialização concentraram-se na política de substituição de importações, são marcados por atividades de baixo nível tecnológico em relação às economias centrais. Nesse contexto, a estrutura econômica caracterizou-se pela dualidade, com a presença do setor arcaico, marcado pela baixa densidade de capital, nível técnico de produção rudimentar e baixa produtividade, acompanhado do setor moderno, com padrão tecnológico avançado e uma economia mais dinâmica (COSTA, 2010).

O pressuposto tomado de trilhar o plano de desenvolvimento baseado nos países já desenvolvidos, onde o setor atrasado tenderia a diminuir como resultado da expansão do setor moderno, não se encaixou na realidade brasileira. Nesse modelo, o setor tradicional era visto como barreira do desenvolvimento e não como integrante da identidade nacional. A crítica apresentada por Costa (2010) é: o que sustenta os problemas da marginalidade e da informalidade nos países em desenvolvimento não são as consequências da inadequação do sistema rural no padrão de funcionamento normal capitalista, o setor moderno. Ao contrário, é o resultado da acumulação capitalista, onde predomina a lógica de dominação das relações de produção e, conseqüentemente, de classes, resultando na força de trabalho excedente. A partir dessa visão, a informalidade nas economias emergentes, nasce do próprio modelo de desenvolvimento da região, centrado em um processo de industrialização intensiva de capital. Portanto, a incapacidade de absorção total da mão de obra, resultante da geração insuficiente de postos de trabalho, levou à geração de novas modalidades de atividades informais (COSTA, 2010).

O crescimento do setor moderno da economia brasileira beneficiou-se do setor rural do país, isto é, das antigas formas de relações de trabalho do setor rural. A mecanização da agricultura deu-se com o domínio latifundiário das terras produtivas, resultando na expulsão de agricultores e de mão de obra barata para as cidades. Além disso, é na base da produção agrícola, sustentação ainda hoje das divisas do país, onde ocorre a superexploração de trabalho barato, subsidiando a industrialização urbana do país, que, por sua vez, vê-se, profundamente, dependente de endividamento externo e da produção de força de trabalho de baixo custo (COSTA, 2010).

A acelerada urbanização, nos anos 60 e 70, estimulou o efeito migratório de uma parte expressiva da população que não foi absorvida pela operação capitalista, setor onde prevalece o trabalho formal. A expansão até das atividades tradicionais não foi suficiente ainda para absorver todos os trabalhadores. Dessa forma, foi inevitável o surgimento de novas modalidades de atividades informais. A expansão da informalidade no mercado de trabalho refletiu no setor de serviços, que se tornou um meio de propagação das atividades informais (COSTA, 2010). Resultou na diversificação do setor de serviços como: atividades de apoio à produção e ao comércio (ambulantes, serviços de reparação, entre outros), atividades domésticas, motoristas de táxi (e aplicativos, como o *Uber* – para uma realidade mais recente), entre outros.

Tendo em vista o padrão de industrialização brasileiro, onde as formas institucionais consolidam-se nas relações de trabalho, a intervenção do Estado na criação de políticas e de mecanismos de proteção social mirava apenas os trabalhadores formais, o que Santos (1979) denominou de cidadania regulada. Ou seja, as políticas de proteção social atingiam apenas os indivíduos enquadrados em categorias ocupacionais reconhecidas pelo Ministério do Trabalho. Essa base institucional acaba associando todas as atividades não formais com a marginalidade. Em suma, uma parcela da classe trabalhadora não foi incluída no processo de industrialização e crescimento do país. Uma redistribuição concreta dos ganhos de produtividade da economia não foi realizada. Esse fator fortaleceu a heterogeneidade estrutural das condições de trabalho (COSTA, 2010).

A promulgação da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), em 1943, vigente até hoje, definiu os direitos básicos de proteção aos trabalhadores. Embora tenha sido elaborada com o intuito de criar proteção aos trabalhadores e como uma forma de resposta à necessidade de incorporar os trabalhadores na indústria nascente, a integração limitada dos trabalhadores no plano político durante o processo de industrialização levou a desigualdades social e de

oportunidades, condições de trabalho inapropriadas e um crescente processo de concentração de renda, que se intensificaram na década de 1990. Vale destacar que a informalidade brasileira está muito associada com a pobreza, dado que a fração significativa desse setor advém da classe pobre da população. Portes e Castells (1989 apud COSTA, 2010) ressaltam que a informalidade em si não é, necessariamente, o maior problema, mas a maneira que é feita a distribuição da riqueza na sociedade.

A heterogeneidade da economia informal brasileira sobrepõe-se à desigualdade regional da estrutura econômica do país e à dinâmica do mercado de trabalho. Esse padrão de crescimento econômico e geração de empregos desiguais, sobretudo regionalmente, marcou de forma mais intensa a região centro-sul, enquanto, nas regiões norte e nordeste, predominam as formas mais precárias de trabalho, como trabalho sem carteira, serviços domésticos, atividades familiares sem remuneração e elevada desocupação. Costa (2010) afirma que, para entender essa realidade, é necessário compreender questões históricas brasileiras que abrangem a imensa concentração fundiária e relações autoritárias, herdadas do Brasil Colônia agroexportador centrado na mão de obra escrava.

Entre as décadas de 1950 e 1970, o debate teórico da informalidade era no contexto onde tinha a indústria como o núcleo dinâmico da economia, com um modelo característico de regulação das relações de trabalho, e onde existia uma expectativa de universalização dos direitos, sobretudo trabalhistas. Mas a desregulamentação do mercado de trabalho, orientada pelas ideias de empresa enxuta e de flexibilização que acompanharam as mudanças econômicas e institucionais nos anos 80, tornou a interpretação e o conceito da informalidade mais difícil. O debate passa a ser reflexo das mudanças do capitalismo e do desemprego. O cerne da discussão passa a ser em torno da perda do dinamismo da economia, em sua capacidade de gerar emprego e como o setor informal, tradicionalmente menos regulado e mais precário, passou a absorver com mais força a mão de obra excedente (COSTA, 2010).

Por um lado, a expansão da informalidade nos anos 90, à luz da ótica da informalidade neoclássica, deu-se pela redução e/ou evasão dos encargos trabalhistas e sociais por parte das empresas. Costa evidencia que, no caso do Brasil, sonegar impostos acaba sendo mais benéfico frente aos custos de punição caso sejam fiscalizados e, diante disso, as estratégias modernas de acumulação de capital beneficiam-se da falta de controle do Estado e da tolerância na criação dessas novas modalidades de atividades não regularizadas e informais, prejudiciais para os trabalhadores informais e também para a sociedade como um todo

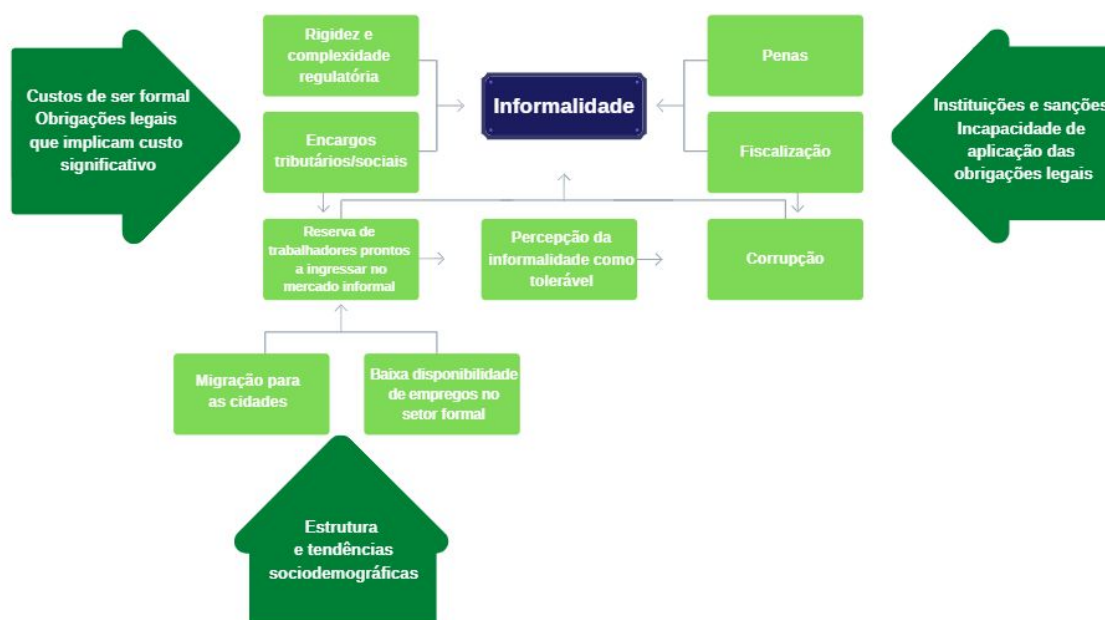
(PORTES et al, 1989; DIEESE, 1997; SILVA, 2003 apud COSTA, 2010). Diante desse cenário, o problema da integração não pode ser de responsabilidade única das empresas, uma vez que elas atuam na lógica de produtividade do mercado. O papel do Estado entra nesse contexto, como um meio de manter o interesse coletivo ao regulamentar a atividade produtiva e preservar a paz e o bem-estar social.

O progresso tecnológico, a automatização e os novos modelos organizacionais de trabalho colaboraram na aceleração do processo de racionalização baseado na desverticalização e nos métodos de subcontratação. Seguindo a lógica de uma nova divisão internacional do trabalho, a terceirização tornou-se uma das estratégias de redução de custos para empresas. Mas, na ótica do emprego, compreendeu-se na substituição de empregos formais para empregos socialmente indesejáveis, por serem temporários, precários e, muitas vezes, não regulamentados (DEDECCA; BALTAR, 1997).

O efeito de migração campo-cidade foi um fator determinante no aumento da informalidade urbana brasileira na década de 1990, relacionado ao processo de industrialização, que movimentou uma quantidade, gradualmente, maior de trabalhadores rurais para os centros urbanos como uma forma de sobrevivência. Esse efeito ocorreu muito devido à concentração de terras rurais na posse de grupos pequenos de latifundiários, resultando na expulsão de trabalhadores rurais pela falta de terra para produzir e pela ausência do Estado. A força de trabalho excedente, predominantemente originada das áreas rurais, que foram incapacitados de inserirem-se no campo da produção capitalista organizada e hegemônica, isto é, no modelo de industrialização. Dedecca e Baltar (1997) destacam que o poder de gerar emprego do desenvolvimento industrial, em um contexto de crescimento demográfico, serviu como contraposição para deslocar as formas tradicionais de produção, como a agrícola, e o que levou para o processo migratório rural-urbano.

Essas ondas migratórias, por sua vez, poderão acarretar consequências imediatas nas cidades urbanas, como o crescimento tumultuoso das favelas, ou a inserção de trabalhadores em postos de trabalho irregulares e precários, ou até no acirramento da disputa entre os trabalhadores e alta oferta de mão de obra, que resultou em seu barateamento (COSTA, 2010). Além disso, o estudo voltado para o cenário brasileiro, elaborado pela Mckinsey&Company (2004), relata como causas na expansão da informalidade no Brasil os custos de formalização, a ineficiência do Estado na fiscalização e as obrigações legais, o que vai ao encontro das informações previamente apresentadas no capítulo 2.2, conforme o esquema abaixo apresentado:

Figura 4 - Causas da informalidade no Brasil



Fonte: Mckinsey&company, 2004.

A informalidade, a partir da década de 1990, foi marcada pelo ambiente econômico de baixo crescimento e pelas transformações do capitalismo contemporâneo, que provocaram o processo de reorganização econômica que, por sua vez, motivou a mudança das relações de trabalho através da flexibilização. O avanço da informalidade foi presenciado pelo crescimento do trabalho autônomo e das contratações pelas cooperativas de trabalho, estágios, contratação como pessoa jurídica, terceirização, entre outros. Em suma, a partir da década de 1990, foi identificado o aparecimento de contratações em setores estruturados, caracterizado, muitas vezes, como relações de emprego mascaradas (KREIN; PRONI, 2010).

Alguns autores (FILGUEIRAS; DRUCK; AMARAL, 2004 apud KREIN; PRONI, 2010) destacam a preocupação nas mudanças no campo de trabalho causadas pelos processos de reestruturação produtiva, crise do padrão fordista e desregulamentação do mercado de trabalho, que são apoiadas pelo fator de individualização da empregabilidade *versus* empreendedorismo, em um ambiente moderno em que trabalhadores estão sujeitos a uma nova cultura de risco e insegurança.

A preocupação com o desemprego passou a impactar a capacidade organizativa dos trabalhadores e, na esfera institucional, atuando na flexibilização dos direitos do trabalho. O emprego formal decaiu na década de 1990, enquanto o emprego informal, nesse mesmo período, apresentou um aumento maior do que o percentual de queda de emprego formal (CACCIAMALI, 2000). Portanto, podemos observar que tal aumento e diversificação da

informalidade não é apenas uma eventualidade, com variados tipos de subcontratação e das demissões em massa das grandes empresas, provocado em parte pelos episódios de desverticalização e de redução do característico modelo de organização fordista de trabalho (COSTA, 2010).

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À INFORMALIDADE

Durante a discussão inicial sobre a informalidade nos anos 70, acreditava-se, na época, que se tratava de um fenômeno passageiro, que tenderia a desaparecer a longo prazo, à medida que o setor moderno se ampliasse e viabilizasse a formalização de algumas atividades informais. Desse ponto de vista, Prealc (1978) levantava a importância do estudo do setor informal para ter o melhor entendimento de quais as atividades deveriam ser impulsionadas pelo Estado e quais deveriam desaparecer ao longo do tempo pelas condições desfavoráveis.

Com o reconhecimento posterior da existência da informalidade como fenômeno em expansão, que não desapareceria no curto ou médio prazo, a ILO passa a adotar o discurso de intervenção com objetivo de reduzir, gradualmente, o intervalo entre padrão das atividades definidas como formais e as condições de trabalho dominantes nas atividades informais. Posto isso, é fundamental assumir legalmente os trabalhadores informais, possibilitando sua introdução ao conjunto de direitos e proteções sociais, de tal modo que se tenha representação de suas necessidades junto ao Estado (KREIN; PRONI, 2010).

Neri (2007 apud SEBRAE, 2013) aponta que, de maneira geral, existem dois tipos de políticas de redução da informalidade, as estruturais, que tratam das questões no âmbito legislativo, e as operacionais, que dizem respeito às políticas de fiscalização e incentivo à formalização. De forma bem semelhante, Ulyssea (2013) aponta em seu estudo os três principais tipos de políticas no país: (i) redução dos custos de formalização; (ii) redução da carga fiscal no setor formal; (iii) aumento da fiscalização sobre as firmas formais e informais.

Theodoro (2000) dividiu a sua análise das bases da política brasileiras de apoio ao setor informal em três partes: a abordagem técnica, a abordagem política e a abordagem subsidiária. Na primeira abordagem, em um cenário onde o conhecimento do setor informal ainda era insuficiente, é voltado para a adoção de uma política compensatória, onde via como objetivo enfrentar a anomalia passageira, a ação a ser tomada seria o combate da informalidade através de sua formalização. A ação do Estado consistia em fomentar a regularização das atividades informais e incremento da renda. Para esse intuito, foram criadas, na época, duas instituições: o CNRH/IPEA (Conselho Nacional de Recursos

Hídricos/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), responsável pela incorporação da abordagem da informalidade nos campos de debate governamentais e da estratégia geral da política de emprego e renda; a SUDENE, que colaborou com a criação de programas regionais como o PATRA (Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo de Baixa Renda), como uma iniciativa de ação regional em sincronia com a política de desenvolvimento da região do Nordeste. Atuava na geração de empregos necessários para a industrialização regional, criando um conjunto de postos de diversas categorias de autônomo de atendimento (SUDENE, 1979 apud THEODORO, 2000). Destacando que essas ações são integrantes de um conjunto mais amplo de políticas, agindo de forma complementar, visto que era apenas um problema passageiro a ser combatido.

A segunda abordagem vem com a Nova República, trata do cenário dos anos 80 quando o Brasil passa por um período de recessão. Após o fim do regime militar, o país encontrava-se com alto desemprego e informalidade no mercado de trabalho, além disso, o processo inflacionário pressionava os rendimentos, principalmente os oriundos do trabalho. Assim, a preocupação pela situação do mercado de trabalho aumentou. A gestão política incorporou a necessidade de resposta ao desemprego, subemprego e aos baixos níveis de renda, tornando as políticas de emprego fundamentais para o novo discurso do Estado, que via a necessidade de recuperar o papel do cidadão tendo em vista que uma parcela expressiva da população não usufruía de seus direitos, sobretudo trabalhistas.

O fenômeno da informalidade, já não mais considerado como uma anomalia passageira, passa a ser visto como estratégia de sobrevivência, uma resposta à insuficiência de empregos formais e de um sistema de seguridade universalizado. Dessa forma, o objetivo do Estado, que antes visava formalizar o informal, passa a aproveitar as características e o potencial desse setor para combater o desemprego, como uma forma de resgate da cidadania. Nesse sentido, já não se tratava mais de apenas uma política complementar, mas do surgimento de programas de apoio, resultado de políticas sociais para o resgate do papel do cidadão.

A segunda metade dos anos 80 presenciou a criação de diversos programas de apoio à economia informal por diferentes organismos governamentais como o Pró-autônomo, da Caixa Econômica Federal, e o FUNDEC (Fundo de Desenvolvimento Comunitário), do Banco do Brasil. Esse período foi marcado pela participação de diversas instituições, mas a ação do governo continuava a ser restrita, além disso, as ações dos programas não agiam de forma sincronizada. Em suma, a abordagem política estabelece uma visão no âmbito social frente ao fenômeno da informalidade.

A terceira e última abordagem do autor, é desencadeada pelos elementos fome e miséria. A questão da pobreza voltou ao debate institucional durante o governo de Fernando Henrique e, nesse contexto, surgem novos programas com o intuito de sustentar de alguma forma a informalidade, pois era uma fonte de sobrevivência para a população pobre, isto é, passaram a considerar o trabalhador informal como potencial empreendedor: o Programa Banco do Povo, o PROGER (Ministério do Trabalho) e o BNDES-Trabalhador e BNDES-Solidário. Nos anos 90, o debate voltou-se às questões relacionadas com a proliferação da pobreza. Diante do cenário de pobreza e de desigualdade, era necessário que o Estado administrasse e tivesse certo controle da informalidade no Brasil, que aparece como intrínseco e estrutural, adotando políticas que visam a sua eliminação e a recuperação da cidadania:

O papel que o Estado se propõe a assumir é menos de transformador – no sentido mesmo do estado desenvolvimentista dos anos 1950-1970 – e mais de gestor. A palavra de ordem é governar a miséria e reduzir conflitos com a ajuda da sociedade civil [...] o Estado subsidiário, administrador de conflitos, gestor da miséria e das desigualdades, vem assim administrar e gerir o informal. (THEODORO, 2000, págs. 16 e 17).

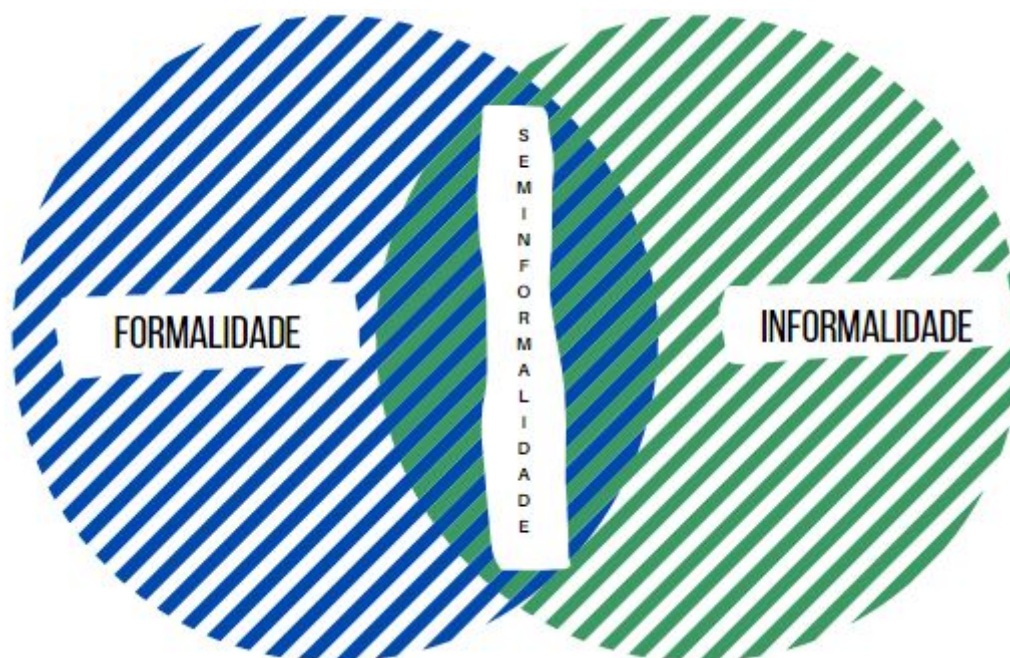
3.2.1 Seminormalidade e o MEI

Nos anos recentes, tem-se notado um fenômeno oriundo da informalidade na realidade brasileira: a seminormalidade. Esse fenômeno é composto por variáveis pertencentes do ambiente formal, mas que executam parcialmente suas operações na esfera informal, ou seja, empresas que estão estabelecidas formalmente com CNPJ, mas uma parcela de suas operações não incluída nos registros contábeis, transações realizadas sem emissão da Nota Fiscal ou as conhecidas “meia nota”, e/ou contratação de funcionários sem registro na carteira, estagiários, *freelancers*, mão de obra familiar, entre outras modalidades consideradas informais pela ILO desde 2003. Outro exemplo são as situações em que empresas remuneram parcialmente seus funcionários fora dos registros contábeis, prática muito comum em setores comerciais com a remuneração variável que é paga à margem dos registros oficiais de contábeis (NOGUEIRA, 2016).

A seminormalidade ganha destaque no contexto de organizações de pequeno porte, no universo das MPMEs (Micro, pequena e médias empresas), onde ocorrem de forma mais frequente as práticas primitivas gerenciais de controle de operações. Nesse ambiente, onde ocorrem a prática de realização de transações fora dos registros oficiais, a tendência é dos demonstrativos contábeis serem de função meramente fiscal. Essas ações resultam em uma

falta de controle dentro da empresa, cujo custo excede os impostos sonegados. Esses custos aparecem de forma indireta e, dessa forma, não são notórios para gestores sem formação técnica de gerenciamento. Em suma, a seminformalidade é constituída por atividades formais que, de alguma forma, operam parcialmente no ambiente informal (NOGUEIRA, 2016).

Figura 5 - Representação esquemática da seminformalidade



Fonte: Nogueira, 2016.

A criação da Lei Complementar 128/2008, que entrou em vigor em julho/2009, tornou mais perceptível a seminformalidade na atualidade brasileira, na qual instituiu-se a figura do microempreendedor individual (MEI). Essa lei visa ampliar a legalização de empreendimentos informais ao possibilitar o registro destes no CNPJ (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica), como uma forma de proporcionar benefícios de formalização para atrair os trabalhadores informais, principalmente os trabalhadores autônomos (que atuam no âmbito informal), tais como facilidade na abertura de conta bancária, acesso a crédito com juros mais baixos, emissão de notas fiscais e cobertura da Previdência Social.

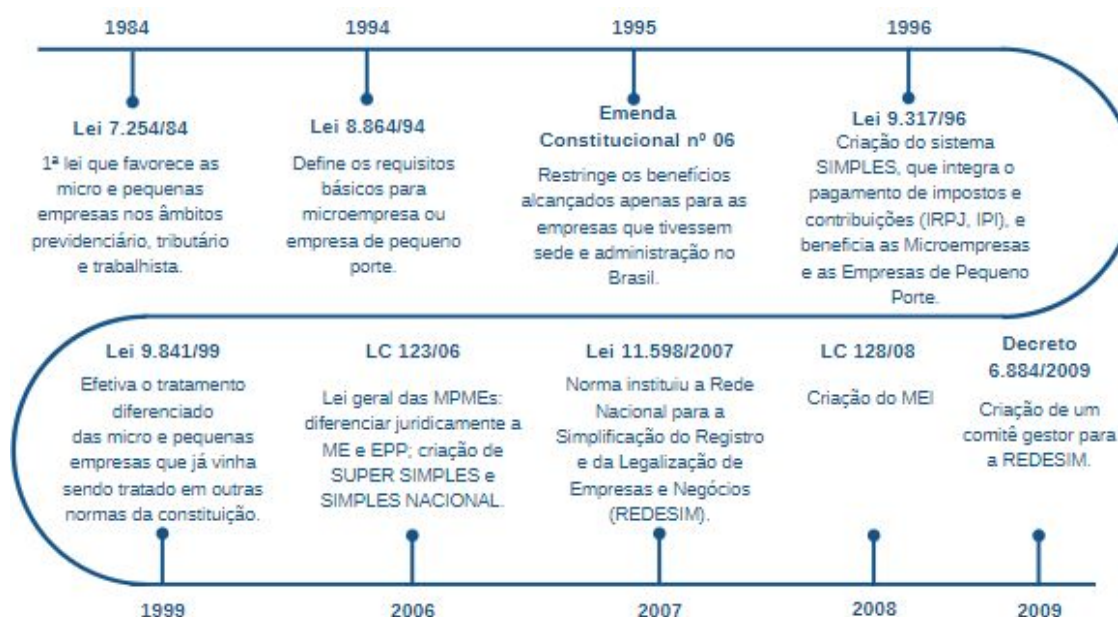
Com a baixa burocracia, o sistema utiliza um processo de registro simplificado: a formalização como empreendedor individual¹⁰ pode ser feita de forma rápida pela internet, colaborando com a dedução dos custos habituais de formalização. MEIs não possuem apenas

¹⁰ O trabalhador por conta própria deve ter rendimento bruto anual de até R\$60.000,00, não ter participação em outra empresa como sócio ou titular e pode ter, no máximo, um empregado contratado que receba o salário mínimo.

vantagens tributárias, mas o programa também visa incluir esses trabalhadores no sistema de seguridade social, com condições especiais de contribuição, possibilitando, assim, sua integração ao sistema previdenciário. A expectativa com a criação dessa lei é de proporcionar melhorias nas condições de trabalho e de integração no sistema previdenciário, além de sua renda, através de sua formalização (SEBRAE, 2013).

No que se refere à legislação do MEI, subordinada à Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (MPes) - LC nº 123/2006 -, é importante pontuar as principais normas relacionadas ao assunto:

Figura 6 - Linha temporal das leis relacionadas ao MPMEs



Fonte: elaboração da autora com base BRASIL (apud SEBRAE, 2013).

Em 1984, foi criada a primeira lei que favorecia as micro e pequenas empresas do país nos âmbitos previdenciário, tributário e trabalhista. Em 2006, é promulgado a LC nº123/06, a lei geral dos MPes, não trata apenas das condições tributárias, mas também da descomplicação e da junção de licenças necessárias para determinados segmentos de negócios. Visou à simplificação dos processos de abertura e de encerramento das micro e pequenas empresas, com redução das questões burocráticas e dos custos. Contudo, ainda há um desafio na integração vertical das políticas públicas no cenário brasileiro, as normas vigentes ainda impõem diversas barreiras para a universalização no que diz respeito à premissa da Lei Geral e à figura do MEI, que visa à simplificação, e o que Nogueira (2016) chama de “formalidade pela metade”. Esse problema é muito visível nos casos em que o

empreendedor MEI não possui as devidas licenças para atuar em determinado segmento, mas, da perspectiva federal, ele é formal (já que está no registro como MEI). Entretanto, da perspectiva estadual e/ou municipal, continua informal, pois não tem as devidas licenças (NOGUEIRA, 2016).

Em estudo realizado pela Andreassi et al. (2011), o Brasil alcançou a terceira posição na quantidade de empreendedores dentre os 54 países que participaram, representando 27 milhões de empreendedores, logo atrás da China e dos Estados Unidos. Esse resultado pode ser efeito das políticas de incentivo à formalização, focado nos microempreendedores. De modo geral, ao analisar os dados dos trabalhadores durante a última década desde que surgiu a figura do MEI, sobretudo aqueles que atuam por conta própria e empregadores (constituindo-se a produção informal segundo o Sistema de Contas Nacionais Brasileiro), podemos observar que, de forma precisa, os percentuais relativos apresentam um aumento nas modalidades com CNPJ, e uma queda nas modalidades sem CNPJ, a qual representava 86% dos trabalhadores por conta própria e 31,6% dos empregadores em 2009, passou para 79,2% e 18,1%, respectivamente, em 2019. Essas variações apresentam um resultado positivo para as políticas públicas, em especial, a política do MEI.

Figura 7 - Composição (em percentual) dos trabalhadores por conta própria e dos empregadores (2009-2019)

Tipo de ocupação	2009	2019	Variação
Conta própria sem CNPJ	86,0	79,2	-7,9
Conta própria com CNPJ	14,0	20,8	48,4
Empregador sem CNPJ	31,6	18,1	-42,6
Empregador com CNPJ	68,4	81,9	19,7
Total sem CNPJ	58,8	48,7	-25,2
Total com CNPJ	41,2	51,3	34,0

Fonte: elaboração da autora com base nas PNADs (IBGE, 2009, 2019)

Outros autores também realizaram estudos sobre a seminormalidade – não necessariamente utilizando esse termo. Feijó, Nascimento e Silva e Souza (2006 apud NOGUEIRA, 2016) sugerem níveis de informalidade para o cenário brasileiro, classificando

os diversos ramos de atividades em alta, média ou baixa informalidade, a depender dos atributos de cada negócio com base em seis parâmetros: nível de receita, local de funcionamento, cargo do proprietário, mercado consumidor, controle do registro contábil e registro junto ao CNPJ. As incontáveis combinações desses parâmetros determinam o grau de informalidade, desde a total formalidade até a absoluta informalidade. Os autores tomam como suposição que se pode encontrar contínuas situações entre o mundo formal e o informal em que as características de um trabalho decente estão presentes em algum nível.

Cacciamali (2001) também abordou essa questão, afirmando que os espaços formais e informais do mercado de trabalho expressam-se como um *continuum* de relações existentes nessa esfera, não como dois setores dicotômicos. Vale a pena lembrar que a própria ILO considera que não existe uma fronteira definida e visível que separa a economia formal da informal, mencionado no capítulo 2.1. Dessa forma, fica evidente que, no cenário atual da economia brasileira, não há dois universos independentes, a economia formal e a informal. Esses dois universos sobrepõem-se e complementam-se na seminformalidade.

4 INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO: O CASO CHINÊS

O dinamismo extraordinário da economia chinesa nas décadas recentes e a participação crescente no mercado mundial atraem debates em relação a essa economia. A China tem apresentado um rápido desenvolvimento urbano associado às reformas pró-mercado, a partir de 1978, e passou a participar, efetivamente, do processo de globalização. Tais reformas retratam mudanças institucionais, reestruturação organizacional de produção, gerando um grupo de trabalhadores que se sujeita a condições precárias de trabalho, a remunerações baixas e à falta de proteção social.

As reformas de abertura comercial ao mercado externo evidenciam o rápido crescimento econômico, com altas taxas de crescimento do PIB e com o aumento de investimentos chineses em países do exterior. O rápido aumento do PIB deu-se, principalmente, devido ao crescimento do comércio internacional, cuja participação no setor passou de 1%, em 1980, para 16,3%, em 2019¹¹ (YUCING, 2013). Além disso, a taxa de urbanização chinesa, que passou de 17,9%, em 1978, para 51,3%, em 2011 (NBSC, 2012

11

Disponível

em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/china-e-o-principal-destino-das-exportacoes-brasileiras-aponta-fgv#:~:text=A%20participa%C3%A7%C3%A3o%20da%20China%20no,4%2C4%25%20daquele%20pa%C3%ADs.&text=Com%20queda%20no%20PIB%20de,ficou%20em%203%2C8%25>>

apud XUE; GAO; GUO, 2014). Atualmente, a China representa uma das maiores economias mundiais, permanecendo na segunda posição do ranking mundial.

Ao considerar o contexto institucional na China urbana, é importante destacar a história chinesa e seu antigo sistema socialista, em um cenário onde todos os trabalhadores urbanos tinham estabilidade e segurança no emprego, pensões fornecidas pelo Estado, seguro saúde e habitação. Esse sistema estabeleceu relações de emprego formais para quase todos os trabalhadores no início das reformas de mercado e para a maioria dos funcionários do governo ou de empresas estatais durante o período de reforma (CHARMES, 2009). Esse período foi marcado pela ascensão de um setor privado dinâmico, mas, relativamente, desregulado, a reestruturação brutal de empresas estatais que levou à demissão em massa de trabalhadores e a um aumento na migração rural-urbana. Esse movimento migratório resultou em uma quantidade maior de trabalhadores nas áreas urbanas que são autônomos ou que não conseguem adentrar no mercado formal e nos programas de proteção social (PARK; CAI, 2010 apud PARK, WU, DU, 2012). A associação frequente da informalidade à pobreza e à vulnerabilidade social implica a importância de estudar esse assunto para a implementação de regulamentações trabalhistas e provisão de seguridade social adequada aos cidadãos.

Durante a década de 1990, com o processo de urbanização, notou-se uma crescente desigualdade de renda nas áreas urbanas resultado do aumento da informalidade. A renda salarial dos trabalhadores informais representava, em média, 67% do salário dos trabalhadores formais. A desigualdade de distribuição de renda, mensurada pelo coeficiente de Gini¹², apresentou um aumento, de 0,235 em 1988 para 0,302 em 1995 e para 0,47 em 2007 (DENG&LI, 2009; LI, CHAO&LU, 2007 apud XUE; GAO; GUO, 2014). A informalidade teve um papel importante na desigualdade de rendas na China, o seu aumento foi decorrente, principalmente, do movimento migratório rural-urbano, que acompanhou o processo de urbanização chinesa. Tal movimento formou uma população urbana onde os migrantes rurais respondiam por mais de um terço (CAI; WANG, 2010). Alguns autores (DENG; LI, 2009; GUSTAFSSON; LI, 2001; KHAN; RISKIN, 2005 apud XUE; GAO; GUO, 2014) destacam que a relativa perda de participação das empresas estatais, o aumento de empresas privadas e o aumento de autônomos geram o aumento da informalidade, contribuindo também com o aumento da desigualdade salarial.

¹² O coeficiente de Gini é utilizado para mensurar a distribuição de renda. O objetivo central é analisar a concentração de renda para apresentar as desigualdades. O coeficiente de Gini é definido por uma razão com valores entre 0 e 1.

Como a maior economia emergente, o emprego informal chinês teve um papel importante durante seu desenvolvimento, principalmente pelo efeito de migração rural-urbano atraído pelo crescimento urbano. Infelizmente, o governo chinês nega o fenômeno da informalidade e, portanto, políticas voltadas, especificamente, para a informalidade não foram realizadas (LIANG; APPLETON; SONG, 2016). Ao contrário da Índia, onde a grande maioria dos trabalhadores urbanos é informal e o Governo criou uma comissão para estudar o problema da informalidade e, até mesmo, dirigiu o *State Statistical Office* para medir a extensão da informalidade, na China não há história ou tradição de discutir ou medir a informalidade do mercado de trabalho (PARK; WU; DU, 2010). Portanto, este capítulo abordará algumas políticas que causaram efeitos indiretos no setor informal chinês e questões características desse mercado a fim de melhorar a compreensão do emprego informal na China.

4.1 PANORAMA HISTÓRICO

Para entendermos melhor o fenômeno da informalidade no mercado chinês, é necessário compreender as questões históricas, sobretudo as reformas adotadas a partir de 1978. Com o aumento do emprego e um choque no mercado de trabalho durante o curso da reforma econômica, os padrões de emprego mudaram drasticamente. O rápido crescimento econômico, os avanços tecnológicos e a capacidade de atrair investimentos externos foram alguns resultados da abertura comercial chinesa no final da década de 1970 (OLIVEIRA, 2005).

Yucing (2013)¹³ apresenta diferentes posicionamentos do Estado chinês e aspectos socioeconômicos frente ao mercado externo em duas fases da economia chinesa. A primeira fase, entre 1949 e 1978, durante o governo de Mao Tsé-Tung, foi marcado pelo afastamento do país frente às economias externas, tanto no comércio internacional como nas relações políticas. Esse período foi marcado por um sistema político onde os meios de produção estavam sob controle do Estado e os habitantes eram, predominantemente, rurais e pobres. Na segunda fase, com início em 1978, foi proposto um plano de reforma do sistema econômico do país sob o governo de Deng Xiaoping, marcando a introdução de uma série de mudanças surpreendentes na economia chinesa.

13

<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2013/09/07/china-o-impacto-das-reformas-economicas-chinas-dentro-e-fora-do-pais/>

Importante destacar algumas questões inerentes ao processo de reformas na China. A primeira trata-se, exclusivamente, do emprego urbano. A crescente industrialização levou à busca intensiva de capital em uma economia em que o capital é escasso, o que limitou a capacidade de absorção de trabalhadores na área urbana. Acreditava-se que a ausência da intervenção estatal da alocação na força de trabalho levaria à alta taxa de desemprego e colocaria em risco a estabilidade política e econômica. Portanto, com a intervenção estatal, os departamentos governamentais de trabalho ofertavam posto de trabalho a fim de garantir emprego estável para o trabalhador. Em segundo lugar, o sistema de registro familiar (*hukou*), que separa a população e o trabalho entre áreas rurais e urbanas e impede o funcionamento integrado do mercado de trabalho. Visto que a mobilidade de trabalho era estritamente rural-urbano, a absorção de trabalhadores rurais excedentes com o crescimento econômico orientado pela indústria pesada era abaixo das expectativas. Terceiro, uma série de normas impediam a eficiência da alocação de recursos, levando a um desânimo nos incentivos de trabalho e à formação de uma grande lacuna de rendas rurais e urbanas (YANG; CAI, 2003 apud CAI; WANG, 2010).

As reformas iniciaram-se na agricultura com a introdução do sistema de responsabilidade doméstica nas áreas rurais. A nova transformação introduzida pelas reformas foi a liberdade do agricultor de vender no mercado a parcela excedente de sua produção após reservar a parcela para própria subsistência e a parcela devida ao Estado. Antes, a organização no campo não vinha apresentando bons resultados e, após a recriação voltada para uma produção agrícola familiar, ao contratar as antigas terras agrícolas de propriedade coletiva para famílias individuais e tornando a quantia excedente de sua propriedade, esses estímulos aos camponeses tiveram um grande efeito positivo no crescimento da produção agrícola, produzindo um excedente explícito nas áreas rurais (OLIVEIRA, 2005). Dessa forma, começou a realocação dos trabalhadores rurais em três etapas: primeiro, a diversificação da produção, com a transição para outras agriculturas como silvicultura, pecuária e pesca, passando depois para a transição da agricultura para setores não-agrícolas, focalizando as empresas municipais e aldeãs (TVEs - *township and village enterprises*) e, por fim, esses trabalhadores migraram das áreas rurais para as áreas urbanas (CAI; WANG, 2010).

Vale ressaltar que, desde os antigos regimes, como a dinastia Qing (1644 - 1911), era adotada a estratégia de controle da mobilidade de trabalho na China, mas, após a revolução de 1949, esse sistema foi reformulado e denominado *hukou*. Esse sistema tinha como objetivo desencorajar a migração de habitantes do campo para as áreas urbanas, auxiliar o governo na alocação de mão de obra e, por motivos políticos, facilitar o controle de criminosos e inimigos

do governo. A abolição gradual das instituições que impediam a migração inter-regional foi um fator chave para uma maior mobilidade da força de trabalho desde 1980. Essas medidas têm sido praticadas pelos governos centrais e locais para remover barreiras restritivas, especialmente em duas áreas¹⁴.

De um lado, as reformas das políticas de emprego e bem-estar social urbanas melhoraram o ambiente institucional para os migrantes regionais. Todas as reformas, como a expansão de setores não-públicos, abolição do racionamento, comercialização de moradias, implementação de legislação trabalhista e, de forma menos influente, as reformas da previdência social, reduziram os custos de vida para os migrantes ao fornecer acesso aos serviços públicos. De outro lado, a reforma do sistema *hukou* avançou na mesma direção da livre mobilidade desde o início das reformas e, apesar da reforma *hukou* ser desigual entre as regiões, mas com a intervenção estatal, as condições de trabalho e de vida dos trabalhadores migrantes melhoraram consideravelmente (CAI; WANG, 2010).

Já na indústria, as empresas passaram a ter maior autonomia e tornaram-se orientadas à produtividade, buscando eficiência e lucratividade. Nesse sentido, os lucros das empresas assumem certa importância nos novos investimentos, embora as estatais ainda sejam os principais agentes tomadores de crédito dos bancos oficiais. Esse período foi marcado pelos incentivos do governo chinês para as administrações de cidades e distritos a assumirem as empresas de propriedade coletiva e/ou criar novas empresas (OLIVEIRA, 2005). Esses fatores impulsionaram o processo de urbanização chinesa, intensificado, principalmente, nos anos 90.

A reforma urbana foi marcada pelo fato do governo conceder uma maior autonomia e reivindicação parcial do lucro para as empresas estatais (SOEs - *state-owned enterprises*), acompanhado pelo crescimento de empresas privadas e seu ambiente competitivo. A demanda pela força de trabalho em setores recentemente desenvolvidos foi atendida por trabalhadores rurais migrantes, trabalhadores transferidos de empresas estatais e empresas coletivas na área urbana. O ambiente competitivo e a alta eficiência das empresas privadas pressionaram as empresas estatais, incentivando uma reforma do sistema de planejamento de emprego. Uma vez que as estatais possuíam restrições orçamentárias impostas pelo governo, juntamente com o setor privado que não foi desenvolvido para absorver, suficientemente, os trabalhadores demitidos pelas estatais. Além de que seus administradores não tinham motivação para utilizar o mercado de trabalho como distribuidor de recursos, as SOEs começaram a enfrentar, ao final da década de 1990, um cenário grave de demissões (CAI; WANG, 2010).

¹⁴ Informações disponíveis em: <<https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/7442>>.

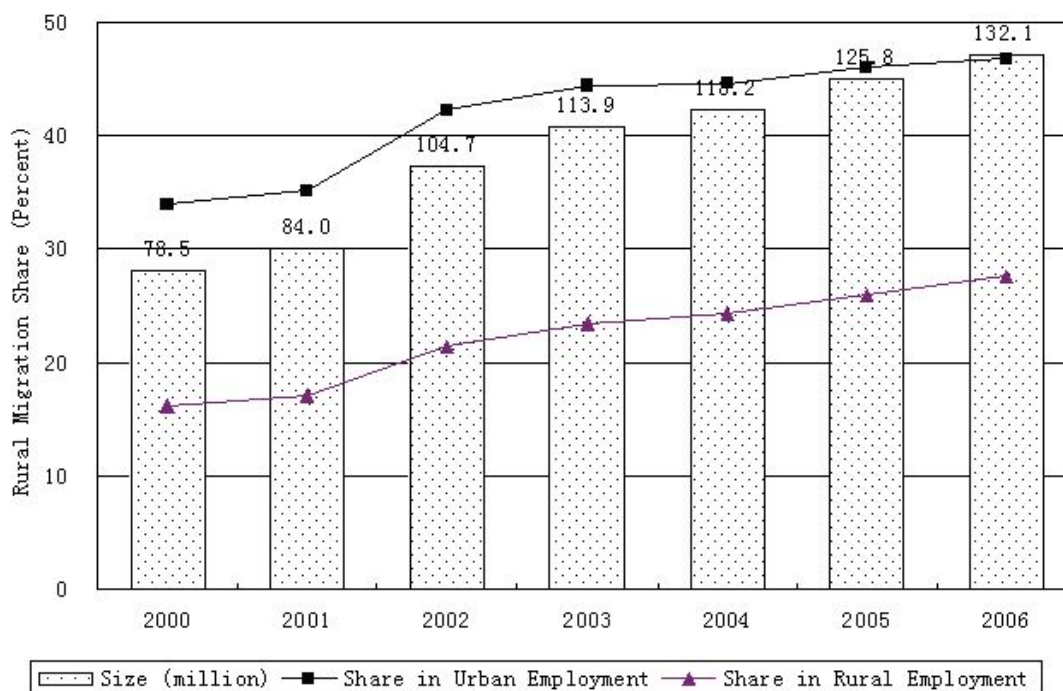
O alto desemprego, a flexibilização das regulamentações estatais na alocação de trabalho e a autonomia de empregos impulsionaram o desenvolvimento do mercado. Nesse mesmo período, a economia chinesa sofreu com a crise financeira do leste asiático, causando uma desaceleração e rápida mudança estrutural industrial. As SOEs viram-se incapazes de utilizar, integralmente, sua capacidade produtiva. Diante desse cenário, os gestores das SOEs viram-se forçados a dispensar seus funcionários, resultando em demissão em massa. Desde então, a ampliação do emprego e reemprego de trabalhadores fundamentou-se, principalmente, do crescimento do setor privado (CAI; WANG, 2010).

O desenvolvimento da economia ainda depara-se com a superpopulação e a resultante pressão no emprego. De fato, o crescimento da economia chinesa foi caracterizado pelo desenvolvimento da economia dual. Desde o início das reformas, a população em idade ativa apresentou um aumento significativo, enquanto a taxa de dependência diminuiu da mesma forma. Essa característica estrutural da população assegurou uma oferta adequada de trabalhadores e ajudou no desenvolvimento do país. A redução gradual da segregação no mercado de trabalho, resultado da reforma do mecanismo de alocação de recursos, removeu as barreiras institucionais que impediam a expansão do emprego e a mobilidade dos trabalhadores, e essa situação que o país se encontrava lhe proporcionou uma vantagem comparativa da economia chinesa no processo de integração da China na globalização (CAI; WANG, 2005 apud CAI; WANG, 2010).

Os fatores que levaram ao aumento da informalidade foram: a migração de mão de obra em grande escala para a área urbana, a desregulação dos trabalhadores rurais e o aumento de demanda de postos de trabalho. No início das reformas, apenas uma parcela pequena de habitantes rurais migraram para as áreas urbanas. Foi com a melhora de produtividade do trabalho na agricultura que os trabalhadores rurais começaram a migrar para as cidades em números crescentes, especialmente com a prosperidade econômica depois de 1992, intensificando o efeito migratório rural-urbano. Como resultado da alta demanda, o aumento de migração de trabalhadores rurais passou de 62 milhões, em 1993, para 75,5 milhões, em 2000, e para 159 milhões, em 2011. A grande parcela desses migrantes rurais só conseguia empregos como vendedores de rua, empregados domésticos e funcionários de empresas de pequeno porte, como ocorre na maioria dos países desenvolvidos. Em 2005, dos trabalhadores rurais que migraram para as áreas urbanas, 68,7% estavam alocados no setor informal e, além disso, esses trabalhadores representavam 66,2% do setor informal urbano chinês, em 2002 (CAI; WANG, 2010; NBSC, 2012; WU, 2009; YAO, 2006 apud XUE; GAO; GUO, 2014). A China tem experimentado um fluxo de migração rural-urbana sem

precedentes e esses trabalhadores têm desempenhado papel importante na promoção de empregos urbanos.

Figura 8 - Tendência e proporção da migração rural na China (2000-2006)



Fonte: National Bureau of Statistics, Rural Household Survey Yearbooks (Various Years); China Statistical Yearbook (2007); China Statistics Press in Beijing, apud WANG, 2008.

A informalidade no mercado chinês levou ao aumento disparado da desigualdade salarial, afetada pela falta de proteção dos trabalhadores nesse setor. De acordo com a pesquisa de Cai e Wu (2006 apud XUE; GAO; GUO, 2014), os trabalhadores formais recebiam, em 2005, 6,47 yuan/hora, representando 55,9% a mais do que trabalhadores informais, que recebiam 4,15 yuan/hora. Devido à falta de regulamentação de salário mínimo até recentemente, ainda que regional (não foi estabelecido um padrão nacional), a diferença entre os salários tornou-se ainda maior. Com o intuito de escapar dos impostos sobre a folha de pagamento, além da evasão de pagamentos de proteção social dos trabalhadores informais, a disparidade entre os salários contribuiu para a desigualdade geral de renda.

Infelizmente, até agora, relativamente, pouca pesquisa foi feita sobre a informalidade na China e, como o país que possui a maior população do mundo, entender o mercado informal chinês é de grande importância para os mercados de trabalho informais globais. Ao final dos anos 90, o mercado de trabalho urbano chinês vivenciou uma rápida diversificação

dos tipos de propriedade. No período de 1995 a 2005, o percentual de emprego urbano não registrado oficialmente passou de 9% para 36%. Esse rápido aumento da informalidade está associado com o estouro migratório rural-urbano, as demissões em massa no final de 1990 e início dos anos 2000, além da ampliação de empregos no setor privado (CAI; PARK, 2011 apud PARK; QU, 2013). Embora não tenham sido elaboradas políticas públicas voltadas para a informalidade no mercado chinês, a implementação de algumas leis influencia esse fenômeno na China, como as Leis do Trabalho, em 1994, e de Contrato de Trabalho, em 2008. Ambas influenciaram na formalização do sistema de contratação na China (PARK; WU; DU, 2012).

Podemos observar que o efeito do crescimento econômico chinês sobre a expansão de emprego durante o período de reforma é positivo, impulsionado pela evolução dos setores privados e informais. Isso ocorre na maioria dos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento: o setor informal acaba tendo duas funcionalidades. Primeiro, esse setor absorve os trabalhadores desempregados e/ou subempregados, evitando alta taxa de desemprego para economia, e, ao mesmo tempo, auxilia o indivíduo a não acabar em completo desemprego e, portanto, pobreza absoluta. De outro lado, economias com setores informais extensos geralmente apresentam segregação do setor laboral, uma vez que o setor informal é caracterizado pela falta de acesso ao sistema de seguridade social, colocando os trabalhadores em situações vulneráveis. Esse também é o caso da China, enquanto os setores informais atuam como base amortecedora, absorvendo ciclicamente a força de trabalho excedente, porém, esses mesmos trabalhadores encontram-se em situações vulneráveis. Cai e Wang (2010) destacam uma terceira função desempenhada pelo emprego informal na China durante a transição, o emprego informal serve como um meio que facilita a transformação do mecanismo de alocação de mão de obra: “[...] third function that informal employment performs in transition China, that is, the informal employment serves as a culture medium facilitating the transformation of labor allocation from planned-based mechanism to labor-based mechanism.¹⁵” (CAI; WANG, 2010).

Oliveira (2005) destaca que a complexidade da realidade chinesa vai muito além do que uma rápida análise das últimas décadas, sobretudo das reformas a partir de 1978, o autor afirma que:

a maior autonomia das unidades subnacionais de governo, estimulada pelo poder central, tem dado lugar a uma multiplicidade de inovações nos campos econômico e

¹⁵ “[...] a terceira função que o emprego informal desempenha na China: o emprego informal serve como meio de cultura, facilitando a transformação na alocação de mão de obra, do mecanismo baseado no planejamento para mecanismo baseado no trabalho.”

social, transformado o país num imenso laboratório. E evidentemente o sucesso econômico da China não esconde seus graves problemas de ordem demográfica, ambiental etc (OLIVEIRA, 2005, pág. 5).

4.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRABALHO INFORMAL E O ESTADO

O governo chinês nunca aceitou oficialmente a existência de informalidade e as estatísticas do mercado de trabalho ainda são insuficientes e inconsistentes para obtenção de uma visão macro. As estatísticas oficiais utilizam o trabalho autônomo como uma categoria diferenciada dentro da categoria dos indivíduos “empregados”, essa categoria abrangeria tanto os trabalhadores em empresas privadas como os trabalhadores independentes. Além disso, a força de trabalho rural, uma das categorias principais de força de trabalho, não está incluída nas estatísticas de mercado de trabalho urbano. Esse método arcaico de classificação da força de trabalho e a falta de avaliação completa do cenário impedem que os especialistas formulem políticas voltadas para a evolução do mercado de trabalho chinês, além de correr o risco de tais políticas não refletirem as preocupações reais da sociedade (LIANG; APPLETON; SONG, 2016).

As informações do trabalho chinês são divididas em setores rural e urbano e baseadas no *status* de registro. Para a força de trabalho urbana, o emprego é dividido em desempregados e empregados – onde são apenas contabilizados os autônomos com registro domiciliar urbano (*hukou*). Embora os migrantes rurais-urbanos representem 260 milhões de indivíduos, não está claro se eles são contabilizados na categoria de força de trabalho urbana ou rural e se são registradas nas estatísticas oficiais quando esses indivíduos realizam atividades informais (SONG, 2015 apud LIANG; APPLETON; SONG, 2016).

A China tem feito esforços para fornecer um ambiente mais seguro para os trabalhadores com as leis trabalhistas criadas em 1994 e 2008, além de construir um sistema de seguro social mais completo, ao realizar uma série de reformas para estabelecer sistemas modernos de previdência, desemprego e seguro saúde, expandindo a cobertura para até os dependentes do indivíduo. Ainda assim não foi implementada lei alguma que administre os programas de proteção social (PARK; WU; DU, 2012).

A promulgação das Leis de Trabalho, em 1994, e de Contrato de Trabalho, em 2008, trouxeram mais segurança para as relações de trabalho na China. A Lei de Contrato de Trabalho de 2008, aumenta as punições em casos onde não há estabelecido um contrato de trabalho, além das indenizações, contratos com prazo acima de dois anos passam a ser

indeterminados. Esforços significativos foram feitos para cumprir a Lei de Contrato de Trabalho, o que levou a um aumento acentuado de trabalhadores urbanos com contratos de trabalho, principalmente os trabalhadores migrantes. (LI, 2011; GALLAGHER *et al*, 2012 apud PARK; YU; DU, 2012). De acordo com essa lei, os trabalhadores têm o direito de rescindir o contrato caso seus empregadores não lhe forneçam benefícios de proteção social. Contudo, na prática, a regulamentação não é obrigatória e, muitas vezes, os trabalhadores optam por renunciar a esses benefícios em troca de uma compensação salarial mais alta. A falta de uma lei que administre a seguridade social significa que muitos regulamentos que regem os programas de seguro social não possuem força de lei e são identificados como tendo flexibilidade de interpretação quanto a sua implementação (PARK; WU; DU, 2012).

A baixa participação dos trabalhadores em programas de proteção social reflete no desenho e na forma em que tais programas foram implementados, sobretudo para os trabalhadores migrantes. No período inicial das reformas, os trabalhadores migrantes rurais não eram nem mesmo incluídos nos programas de seguro social urbano, foi apenas posteriormente que as reformas expandiram os programas sociais para todos os funcionários da empresa. Contudo, os programas são administrados, geralmente, pelos governos municipais e, até recentemente, os benefícios eram intransferíveis para outras cidades, gerando uma falha para atrair os trabalhadores migrantes, que, muitas vezes, não esperam se estabelecer permanentemente nas cidades onde estão trabalhando. O sistema de permissão residencial (*hukou*) ainda cria barreiras para os migrantes ao não fornecer acesso e condições iguais aos filhos de migrantes para frequentar escolas urbanas, entre outras situações. Além disso, os altos custos da folha de pagamento para os programas de proteção social desestimulam a participação tanto dos empregadores, como dos empregados. Os empregadores, em média, pagam contribuições para pensões, seguro médico e seguro desemprego de 20%, 6% e 2% dos salários, e os trabalhadores contribuem com 8%, 2% e 1% (GILES *et al*, 2012 apud PARK; WU; DU, 2012).

Cai e Wang (2010) associam o processo de economias em desenvolvimento com o modelo teórico de Lewis, onde a maioria desses países passa por um processo de desenvolvimento de economia dual, caracterizado pela força de trabalho rural excedente, representando a mão de obra barata para a industrialização; pelo aumento lento, mas gradual das relações salariais e de trabalho desfavoráveis para os trabalhadores; um desnivelamento de renda entre as áreas rurais e urbanas. Durante o período de reforma, a expansão de emprego acompanhou o crescimento da economia chinesa. Enquanto as drásticas mudanças de propriedade têm refletido na diversificação da estrutura de empregos, a reforma do sistema

de emprego das SOEs, na década de 1990, causou choques no mercado de trabalho chinês manifestados pelas demissões em massa da época. Isso acelerou o processo de avanço do mercado de trabalho ao eliminar as barreiras institucionais de integração laboral. Em decorrência das reformas e do crescimento extraordinário da economia chinesa, os trabalhadores migrantes passaram a auxiliar no atendimento das necessidades de emprego urbano e a mão de obra rural excedente foi, gradualmente, absorvida. Cai e Wang (2010) sugerem que a China, atualmente, está passando por uma fase muito próxima à escassez de força de trabalho, o que implica o desaparecimento da dualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o fenômeno da informalidade como consequência dos processos de modernização, o surgimento de novas modalidades de emprego além das tradicionais foi inevitável. Não é um fenômeno presente apenas nos países em desenvolvimento, mas também em países desenvolvidos, resultante das restrições colocadas pela insuficiência de criação de empregos para absorver a totalidade da força de trabalho disponível no mercado, além da redefinição das formas de contratação, mesmo em mercados bem estruturados.

Um fato evidente é a notória dificuldade de estabelecer medidas que permitam um dimensionamento real da economia informal devido à heterogeneidade das atividades desse ramo, além da diversidade de conceituações. No entanto, é consenso geral que a percepção da informalidade traduz-se em condições desfavoráveis e de vulnerabilidade aos trabalhadores, como a indefinição do local de trabalho, rendimentos inadequados, longas jornadas de trabalho, falta de acesso à informação, à seguridade social e aos direitos como um cidadão.

O objetivo deste trabalho foi fornecer um panorama geral quanto ao fenômeno da informalidade, suas causas, consequências e, sobretudo, as estratégias adotadas pelos governos brasileiro e chinês. Em ambos os países, a informalidade intensificou-se com o efeito migratório rural-urbano nas décadas finais do século XX, resultado dos processos modernos de industrialização e de urbanização. O uso unicamente do conceito da informalidade não é suficiente para esclarecer as dinâmicas características dos mercados de trabalho brasileiro e chinês. Foi necessário compreender o contexto das novas tendências no mercado laboral acompanhadas das transformações institucionais, sobretudo das estratégias de concorrência das empresas e as suas formas organizacionais.

O aumento da informalidade brasileira acompanhou o processo de industrialização, com início na década de 1930, que, além de permitir uma maior mobilidade, também levou a

uma maior discriminação das atividades de trabalho e suas remunerações. A informalidade no Brasil nasceu do próprio modelo de desenvolvimento, centrado em um modelo de industrialização intensiva de capital. A incapacidade de absorção total da mão de obra levou à geração de novas modalidades de postos informais. Até a década de 70, a rápida urbanização provocou um efeito migratório campo-cidade, intensificando a informalidade. Além disso, a integração limitada dos trabalhadores nas políticas de proteção social levou a uma desigualdade social e a um crescente processo de concentração de renda. A partir dos anos 80, o debate passa a ser reflexo das mudanças do capitalismo e do desemprego, da reestruturação de produção, com novos métodos de organização acompanhados pelo progresso tecnológico, pela desregulamentação do mercado de trabalho e pela crise do padrão fordista, resultando na geração de novas modalidades de subcontratação. O avanço da informalidade foi marcado pelo aumento de contratos de terceirização, estágios, trabalhos autônomos, formas de emprego socialmente indesejáveis, por serem precários e, muitas vezes, não regulamentados, vistos como relações de emprego mascaradas.

O Brasil alcançou um novo recorde em 2019, onde 41,4%¹⁶ dos trabalhadores estavam na informalidade. A literatura sobre a informalidade brasileira é vasta, de forma que já presenciamos ações do governo, com a criação de órgãos responsáveis para introduzir o assunto na pauta de planejamento, além de políticas públicas implementadas. Destacando o MEI como uma forma de formalizar a informalidade ao incentivar benefícios para os empregadores e empregados a terem benefícios na formalização. A criação do papel de MEI gerou efeitos positivos na formalização de uma parcela dos empregos informais, visto que, após a sua implementação, a proporção de trabalhadores informais diminuiu em relação a produção informal total nos critérios do Sistema de Contas Nacionais Brasileiro (figura 7, pág. 40). No entanto, estudos indicam que esse meio cria, de forma não intencional, uma nova faceta da informalidade no Brasil, a semi-informalidade, possuindo, simultaneamente, características de atividades formais e de atividades informais. O cuidado que se deve ter é: a promoção de uma maior flexibilização acompanhada com o discurso de progresso da legislação trabalhista brasileira pode gerar espaço para ser interpretado como uma forma de validar as formas de trabalho precárias.

¹⁶ Baseado nos dados das categorias por conta própria ou sem carteira assinada no setor privado. Disponível em:

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-recorde-com-41-4-dos-trabalhadores-na-informalidade,70003071073#:~:text=O%20Pa%C3%ADs%20alcan%C3%A7ou%20o%20C3%A1pice,carteira%20assinada%20no%20setor%20privado>.

Ao contrário do Brasil, relativamente pouca pesquisa foi realizada sobre a informalidade no mercado de trabalho chinês. Pouco se sabe das características distintas do mercado informal da China, devido à falta de tradição de discutir e de medir esse campo. Mas semelhante ao caso brasileiro, a informalidade chinesa também se intensificou com a migração em massa dos habitantes rurais para as áreas urbanas, acompanhada pelo processo de urbanização resultante das reformas pró-mercado, ao final da década de 1970, na China. A reforma das SOEs foi marcada pela descentralização do poder e renúncia parcial dos lucros às empresas. O emprego tornou-se, gradualmente, orientado para o mercado com a mudança no ambiente institucional e com o aumento da concorrência gerando pressão nas empresas. Ao final dos anos 1990, a desaceleração macroeconômica levou à demissão de centenas de milhares trabalhadores urbanos. Esse êxodo auxiliou na diversificação da estrutura de empregos na China. A junção da quantidade crescente dos trabalhadores migrantes com o grande número de trabalhadores demitidos, levou ao surgimento de uma tendência para o emprego informal na China urbana. A participação de empregos informais em relação ao emprego total aumentou de 19%, em 2001, para 33%, em 2005, e a proporção de trabalhadores migrantes informais aumentou de 73% para 84% (Du et al apud XUE; GAO; GUO, 2014).

Nos anos recentes, a oferta de força de trabalho diminuiu drasticamente na China, reflexo do crescimento contínuo e das rápidas mudanças estruturais na idade da população, com isso, o governo começou a fortalecer a sua regulamentação sobre o mercado de trabalho, a fim de proteger os interesses e os direitos legais dos trabalhadores. Alguns regulamentos foram implementados, não diretamente ao campo da informalidade, mas relacionados ao emprego, como uma forma de incentivo à formalização ao criar proteção aos trabalhadores, foram: a Lei do Trabalho, em 1994, a Lei de Contrato de Trabalho, em 2008.

Por último, é preciso destacar que, embora existam dificuldades em estabelecer consentimento nas definições e no seu próprio dimensionamento para uma melhor compreensão da informalidade no mercado de trabalho, isso não pode conter o empenho nos estudos desse campo, tanto para o seu entendimento, como na busca de soluções para minimizar os problemas sociais decorrentes da informalidade. Afinal, a economia informal ainda abrange uma parcela muito expressiva da população.

REFERÊNCIAS

- ANDREASSI, Tales; *et al.* **Empreendedorismo no Brasil**. FGV, Fundação Getúlio Vargas Publicado em Curitiba: IBQP, 2011. Disponível em: < <http://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Empreendedorismo-no-Brasil-2011.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2019.
- ARBACHE, Jorge Saba. **Informalidade, encargos trabalhistas e previdência social**. In: Ministério da Previdência Social, cap. 3. Publicado em Brasília, 20 mar. 2003. Disponível em: < http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-111400-183.pdf>. Acesso em 31 mar. 2019.
- ANTUNES, Ricardo. **A crise, o desemprego e alguns desafios atuais**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 632-636, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/24436/1/S0101-66282010000400003.pdf>> . Acesso em: 29 mar. 2019.
- BARROS, Ricardo; MELLO, Ricardo; PERO, Valéria. **Informal labour contracts: a solution or a problem?**. Brasília. IPEA, jan. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4795/1/DiscussionPaper_40.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.
- BRASIL. Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>.
- _____. Lei Complementar no 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm>.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. **Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção**. Tese Doutorado em Economia. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.
- _____. **Globalização e processo de informalidade**. Economia e Sociedade. Campinas, Unicamp, n. 14, 2000. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643124>>. Acesso em: 18 mar. 2020.
- _____. **Marchas e contramarchas da epistemologia do trabalho informal**. In: OLIVEIRA, R.V.; GOMES, D.; MOREIRA, I, T. (Org.). *Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho: das origens às novas abordagens*, Paraíba: João Pessoa, 2011.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; JOSÉ-SILVA, Maria de Fátima. *Mais informalidade, menos cidadania, os efeitos criados por esse círculo vicioso sobre a formulação da política social na*

América Latina. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, 1 jun 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2003.83044>>.

CASTEL, Roberto. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 7. ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/77129>>

CHAHAD, José P. Zeetano. **Tendências recentes no mercado de trabalho: pesquisa de emprego e desemprego**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, vol.17 no. 3-4. July/Dec. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392003000300021&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 abr. 2019.

CHARMES, Jacques. **Concepts, measurement and trends**. In *Is Informal Normal ? : Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, OECD Publishing, Paris, 25 mar 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264059245-4-en>>.

CAI, Fang; WANG, Meiyang. Growth and structural changes in employment in transition China. **Journal of Comparative Economics**. 2010. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0147596709000845>>.

COSTA, Márcia da Silva. **Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira**. Cad. CRH [online]. 2010, vol.23, n.58, pp.171-190. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000100011&script=sci_abstract&tlng=pt>.

DEDECCA, C. S.; BALTAR, P. E. A. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. **Estudos Econômicos**, IPE-USP, São Paulo, v. 27, 1997. Edição especial.

FEIJÓ, Carmem Aparecida; NASCIMENTO E SILVA, Denise Britz do; SOUZA, Augusto Carvalho. Quão heterogêneo é o setor informal brasileiro? Uma proposta de classificação de atividades baseada na Ecnf. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rec/v13n2/v13n2a07.pdf>>.

HART, Keith. **Informal income opportunities and urban employment in Ghana**. The Journal of Modern African Studies, Vol. 11, No. 1. Mar., 1973. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4410580/mod_resource/content/0/Hart%2C%201973.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

ILO, International Labour Organization. **Employment, income and equality**. International Labour Office in Geneva 1972. Disponível em: <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf>. Acesso em: 18 maio 2019.

_____. **Resolution concerning statistics of employment in the informal sector**. Fifteenth International Conference of Labour Statisticians. 1993.

_____. **Decent work and the informal economy**. International Labour Conference. Geneva, 2002. Disponível em: <<https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>>

_____. **Seventeenth International Conference for Labor Statisticians**. Report of the

Conference. Geneva: ILO, 2003.

_____. **Informal economy:** the growing challenge for labour administration. Administration Department, Geneva. 14 jul. 2005. Disponível em: <https://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_113917/lang--en/index.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

_____. Informality. **ILOSTAT**. Disponível em: <<https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>>.

KREIN, José Dari; PRONI, Marcelo Weishaupt. **Economia informal:** aspectos conceituais e teóricos. Publicado em Escritório da OIT no Brasil em 2010. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/publication/wcms_227055.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

LIANG, Zhe; APPLETON, Simon; SONG, Lina. **Informal employment in China:** trends, patterns and determinants to entry. IZA DP No. 10139. August, 2016. Disponível em: <<https://www.iza.org/publications/dp/10139/informal-employment-in-china-trends-patterns-and-determinants-of-entry>>.

FILHO, Fernando Holanda Barbosa; MOURA, Rodrigo Leandro de. **Evolução recente da informalidade no Brasil:** Uma Análise Segundo Características da Oferta e Demanda de Trabalho. FGV: Texto para discussão. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 632-636, out./dez. 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11679/Evolu%C3%A7%C3%A3o%20Recente%20da%20Informalidade%20no%20Brasil%20-%20PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

MCKINSEY & COMPANY. **Eliminando as barreiras ao crescimento econômico e à economia formal no Brasil.** São Paulo: McKinsey & Company Inc., 2004. Disponível em: <https://www.etco.org.br/user_file/ETCO_McKinsey_Diag_Informalidade.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

NOGUEIRA, Mauro Oddo. A problemática do dimensionamento da informalidade na economia brasileira. IPEA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6907/1/td_2221.pdf>.

NORONHA, Eduardo. G. **“Informal”, ilegal e injusto:** percepções do mercado de trabalho no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 53, out. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000300007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista.** Estudos Cebrap no 2, 1972. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3086923/mod_folder/content/0/Textos%20-%20GEDIRC%202016/6%20O%20ornitorrinco.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 18 maio 2019.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. **Reformas econômicas na China.** Economia Política Internacional: Análise Estratégica, n. 5 – abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=73&tp=a>>.

PARK, Albert; WU, Yaowu; DU, Yang. **Informal employment in urban China: Measurement and Implications**. World Bank, Washington, DC. 2012. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27218>>.

PARK, Albert; QU, Xiaobo. Informality, returns to education and labour market integration in China. **The Indian Journal of Labour Economics**, Vol. 56, No. 4, 2013. Disponível em: <http://www.albertpark.com/uploads/8/1/8/2/81828236/07-albert_park_1_corrected.pdf>.

PASTORE, José. **A desproteção do trabalho**. Publicado em 2006. Disponível em: <http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_114.htm>.

PERES, Thiago Brandão. Informalidade: um conceito em busca de uma teoria. **Revista da ABET**, v. 14, n. 2, 01 mar. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/27956/15023>>

RAMOS, Carlos Alberto. Setor informal: do excedente estrutural à escolha individual. Marcos interpretativos e alternativas de política. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2007.

REIS, Maurício; AGUAS, Marina. **Duração do desemprego e transições para o emprego formal, a inatividade e a informalidade**. Econ. Apl. vol.18 no.1 Ribeirão Preto Jan./Mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci_arttext&pid=S1413-80502014000100002&lng=en&tlng=en>. Acesso em: 3 maio 2019.

RIBEIRO, Roberto Name. **Causas, efeitos e comportamento da economia informal no Brasil**. Universidade de Brasília. Publicado em dez. 2000. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/trabalhos-academicos/12-2000-roberto-causas-efeitos-e-comportamento-da-economia-informal-no-brasil-completo>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SANTOS, Geórgia P. G.. **Desemprego, informalidade e precariedade: a situação do mercado de trabalho no Brasil pós-1990**. Pro-Posições, v. 19, n. 2 (56) - maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pp/v19n2/a11v19n2>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

SANTOS, Vanderlei Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108854/mod_resource/content/0/Wanderley%20Guilherme%20dos%20Santos.%20Cidadania%20e%20justi%C3%A7a.pdf>.

SASAKI, Maria Amélia; VASQUES-MENEZES, Ione. **Trabalhador informal e Previdência Social: o caso dos trabalhadores por conta própria de Brasília-DF**. Política & Sociedade. Florianópolis. Volume 11 - Nº 21, jul 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n21p173>>

SEBRAE. **Estudo dos microempreendedores individuais do nordeste**. 2013. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/estudo_dos_microempreendedores_individuais_nordeste.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SCHLYTER, Charlotta. **International labour standards and the informal sector, developments and dilemmas**. Disponível em: <

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_122056.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

THEODORO, Mário. **As bases da política de apoio ao setor informal do Brasil**. Brasília. IPEA, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4013>.

ULYSSEA, Gabriel. **Informalidade e desempenho econômico: uma análise dos impactos micro e macroeconômicos de políticas para a formalização**. Rio de Janeiro. IPEA, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20728>.

VASCONCELOS, Emanuelle Alícia Santos de; TARGINO, Ivan. **A informalidade no mercado de trabalho brasileiro: 1993 – 2013**. Revista da ABET, v. 14, n. 1, Janeiro a Junho de 2015. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/b082/f2cf58f11064ddcd581a8e58eb93cabe10eb.pdf?_ga=2.52386665.1994507769.1559958018-2080491158.1559958018>. Acesso em: 15 abr. 2019.

XUE, Jinjun; GAO, Wenshu; GUO, Lin. Informal employment and its effect on the income distribution in urban China. **China Economic Review**. 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1043951X14000911>>.

YUCING, Giovana Gia. China: o impacto das reformas econômicas chinesas dentro e fora do país. **Conjuntura internacional**. Curso de Relações Internacionais. PUC Minas. Setembro, 2013. Disponível em: <<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2013/09/07/china-o-impacto-das-reformas-economicas-chinesas-dentro-e-fora-do-pais/>>.