

Políticas públicas e trabalho informal

Iracema Brandão Guimarães*

Resumo

O presente artigo se propõe a situar alguns aspectos das políticas sociais, centrando o foco no cenário institucional das políticas públicas para o trabalho e nas suas mudanças em relação às atividades informais. Dois tipos de questões merecem a nossa atenção: os conselhos participativos e a necessidade de desenvolvimento de propostas ajustadas a seus objetivos, e as atuais políticas voltadas para o setor informal, que mantêm suas características anteriores, tais como a ausência de regulamentação, dispersão e obstáculos ao associativismo – este último também transformado em prerrogativa das atuais políticas. Considera-se o real alcance dos programas de geração de emprego e renda e de economia solidária que nem sempre se ajustam às experiências de vida dos trabalhadores de baixa renda, bastante distantes da gestão de negócios.

Palavras-chave: Políticas. Mercado de trabalho. Informalidade. Gênero.

Abstract

This article aims to put forward some aspects of social policies, centering the focus on the institutional setting for public policies on labour and in changes regarding informal activities. Two kinds of issues deserve our attention: the participative councils and need to develop proposals adjusted to their objectives and current policies concerned with the informal area. These retain their previous characteristics, such as the absence of regulations, dispersal and obstacles to associativism, which also transformed into a prerogative of current policies. The real reach of employment generation, income and solidary economy programmes is considered, which do not always conform to low income workers' life experiences, which are quite distant from business management.

Keywords: Policies. Labour market. Informality. Gender.

INTRODUÇÃO

As políticas sociais, e dentre estas as políticas direcionadas ao trabalho, desenvolveram-se paralelamente a partir da criação das legislações previdenciária e trabalhista, que constituíram um dos pilares das reformas empreendidas pelo Estado Novo, dando início à expansão de um sistema que evoluiu de forma fragmentada. As análises existentes demonstram que o caráter da acumulação do capital impôs restrições à política social, mas a ordem política é que teria definido as opções possíveis de ação e as direções da intervenção estatal, geralmente decorrentes das mudanças da conjuntura econômica. Portanto, em função destas mudanças é que se identificam os redirecionamentos da ação do Estado que imprimiram novos contornos ao sistema de políticas sociais, particularmente, a partir dos anos 1980.

O presente artigo situa alguns dos aspectos mais gerais desses redirecionamentos, procurando

do identificar de um modo particular seus paralelos no âmbito das políticas para o trabalho, situadas antes e depois deste período, tomado assim como um marco de referência em função das intenções de mudanças que se expressaram na transição democrática. Trata-se de perceber o cenário institucional que ganhou relevância desde então, com a criação dos conselhos participativos e com os estímulos ao trabalho informal que visavam amenizar os impactos da precarização do mercado de trabalho, fazendo-se acompanhar de um aumento do ritmo da oferta da força de trabalho e da participação feminina, e revelando assim a dimensão social desta dinâmica. Busca-se compreender de que modo a restrita geração de empregos formais estimulou o desenvolvimento de novas posturas de ação do Estado através de um cenário institucional renovado.

Em relação à criação dos conselhos, os inegáveis avanços alcançados se deparam, no entanto, com as tensões e ambigüidades da relação entre Estado e sociedade e com as dificuldades de pôr em

* Professora da Universidade Federal da Bahia (Departamento e Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e NEIM), pesquisadora do CNPQ, no CRH/UFBA.

prática as suas diretrizes. E em relação ao trabalho, as características do conselho atuante nesta área levaram progressivamente ao estímulo ao trabalho informal, e suas ações e programas parecem se sobreporem à heterogeneidade e às complexidades do mercado de trabalho atual, que não consegue inserir boa parte da população em atividades estáveis e regulamentadas e não apresenta reduções expressivas das desigualdades sociais, de gênero ou de raça.

Essas questões merecem atenção, especialmente diante do recente crescimento do trabalho feminino, que vem se dando mais através da informalidade, ou seja, como empregadas sem carteira assinada. Demonstrando-se que a precarização atinge mais as mulheres na atualidade, isto reforça o interesse por reflexões que demonstrem o caráter de sua crescente atividade e as implicações e desafios colocados para as práticas feministas e a transversalidade de gênero.

AS POLÍTICAS SETORIAIS E OS CONSELHOS

O desenvolvimento de um padrão brasileiro de tratamento à questão social supôs, como referência, a natureza mais global da intervenção, embora, em termos efetivos, tenha sido marcado por certo distanciamento em relação a uma concepção mais integrada de direitos sociais. A ordem política que definiu as opções possíveis de ação e as direções da intervenção estatal remete ao período entre 1930 e 1964, quando se deu a etapa de introdução e expansão fragmentada deste sistema, especialmente com as legislações previdenciária e trabalhista, estabelecidas a partir de um processo de centralização institucional e de incorporação de novos grupos sociais ao mesmo (DRAIBE; AURELIANO, 1988).

No âmbito do trabalho, contava-se com a participação de empregadores e trabalhadores desde o período getulista, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio na década de 1930, que buscava induzir ao envolvimento dos empresários com a burocracia estatal sob diversas formas, a exemplo da criação progressiva do Sistema S (Senai, Senac, Sesc, Sesi), que veio a formar uma rede de entidades paraestatais especializadas em programas de capacitação e treinamento de mão-de-obra. Tam-

bém não é demais lembrar que a própria legislação trabalhista dos anos 1930 desenvolveu de alguma forma um sistema de participação dos trabalhadores organizados a partir dos sindicatos, ainda que diretamente atrelados à burocracia estatal.

Entre 1964 e 1985, identifica-se a consolidação institucional do sistema de política social - que é alcançada com a organização dos sistemas nacionais públicos (regulados pelo Estado) nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação, previdência, buscando-se assim superar a forma anterior fragmentada (DRAIBE; AURELIANO, 1988). Mas é a partir de 1985, com a transição democrática, que as intenções de mudanças se revelaram no esforço de imprimir um formato mais universal aos programas sociais, ainda que de forma relativamente contraditória com a diretriz da descentralização na execução e controle dos diversos programas sociais. Entre as demais diretrizes, encontrava-se a busca de integração das políticas através de ações conjuntas entre diferentes órgãos e o comprometimento de fontes fiscais para o financiamento das mesmas, além da democratização do acesso aos bens públicos (DRAIBE, 1986, apud VIANNA, 1989).

Situam-se a partir daí as experiências de participação social na gestão de políticas públicas que levaram à revitalização dos conselhos no período pós-constituinte, precedidos por sua criação nas áreas de saúde e da previdência, seguidos dos conselhos: de assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, do idoso e do trabalho e emprego. Este último ganhou relevância pela articulação que buscou imprimir às políticas para o trabalho, que passaram então por significativas modificações, tendo em vista a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) nos anos 1990¹.

O aparato institucional responsável pelo desenho e financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda, formado pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) e pelas comissões

¹ O Codefat foi criado em 1990, pela lei nº 7.998, com o objetivo de gerir os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) tendo como função decidir sobre a alocação de recursos em consonância com a política de emprego e desenvolvimento do governo. Segundo Theodoro (2002, p. 4), sua origem está diretamente associada ao Programa Seguro Desemprego, que remonta ao ano de 1985, início da Nova República, e o projeto de criação deste fundo contava com recursos do Pis - Pasep, uma ação governamental cujo conjunto de beneficiários era formado pelos empregados dos setores público e privado.

tripartites e paritárias, é integrado através de dois conjuntos de ações:

- a) aquelas que absorveram as maiores parcelas dos recursos do FAT e que são voltadas para o trabalhador formal (recém-desempregado ou precarizado), através do Sistema Público de Emprego, com os programas: Seguro-Desemprego, Planfor, substituído em 2003, no governo Lula, pelo Plano Nacional de Qualificação, além do Abono Salarial e Auxílio Alimentação;
- b) e um segundo conjunto de ações direcionadas a outros grupos, como os recém-ingressos no mercado de trabalho, os trabalhadores precários e os informais, destacando-se neste caso o Programa de Geração de Emprego e Renda (THEODORO, 2002).

O Codefat é um Conselho de caráter deliberativo, diferente dos demais conselhos de políticas sociais, que têm um caráter mais fiscalizador. A sua importância é avaliada pelo fato de 80% do total dos recursos disponibilizados pelo Ministério do Trabalho serem provenientes deste fundo, que também constitui uma das principais fontes de recursos existentes no âmbito do poder público². A sua composição tripartite se adensou com as tentativas de alteração do atrelamento à burocracia estatal, viabilizada com a criação das centrais sindicais CUT e CGT, que buscaram de algum modo imprimir autonomia às organizações dos trabalhadores e empreender mudanças qualitativas na relação do Ministério do Trabalho com o meio sindical, resultando na criação das Câmaras Setoriais, nas quais diferentes setores da sociedade civil poderiam ter participação direta nas decisões e na gestão de políticas públicas³.

² O aparato institucional responsável pelo desenho e financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda passou a ser formado ainda por comissões nacionais, também tripartites e paritárias, a exemplo do Comitê Permanente Nacional sobre Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria de Construção, ou o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (Getedeo), entre outras. No ano de 1994, nova resolução criou as comissões de emprego nos planos estadual e municipal, como desdobramentos do princípio de descentralização das políticas sociais.

³ O Codefat era composto inicialmente por 12 conselheiros - representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários. O seu patrimônio, da ordem de R\$ 60 bilhões (dados de julho de 2001), era destinado em quase metade ao pagamento do Seguro Desemprego e cerca de 10% aos demais programas e ações. Os Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger, Pronaf, posteriormente o Economia Solidária e o Programa Jovem Empreendedor) contavam com 1% dos recursos, mas passaram também a contar com depósitos especiais nos bancos estatais (THEODORO, 2002).

Estabelece-se, assim, certo consenso sobre o princípio da participação social na gestão e no controle das políticas públicas, o que indica um inegável avanço representado na intenção de se criar tais práticas de democratização. Entretanto, isto não encobre suas dificuldades de operacionalização, encontradas na maior parte dos conselhos de políticas sociais, a exemplo da pouca organização das comunidades, do reduzido grau de informação das mesmas

em relação à viabilidade de determinadas políticas e mesmo à possível artificialidade dos estímulos estatais à formação dos conselhos comunitários em função da participação de técnicos e profissionais oriundos do setor público (VIANNA, 1989).

Muitos críticos e observadores percebem assim uma tendência corporativa nas comunidades, que se constituiria em um entrave às práticas participativas mais democráticas, atribuídas então aos partidos políticos (VIANNA, 1989). Entretanto, em termos comparativos, a gestão compartilhada, no caso do Codefat, é mais reconhecida por uma efetiva participação de setores não-governamentais no processo decisório, em função da composição tripartite e paritária, ainda que o atavismo corporativo permaneça entre os seus membros, que tendem a atuar como representantes de um dado segmento, e não dos interesses gerais (THEODORO, 2002, p. 10). Assim, a legitimidade dos mesmos tem sido mais atribuída a uma função política que desempenham, mais do que propriamente a uma função deliberativa que não é comum a muitos conselhos, com exceção do Codefat.

Ghon (2006, p. 168) avalia a experiência dos conselhos participativos como possibilidades concretas de ampliação da esfera pública, vista como uma modalidade combinada pelos agentes que participam das entidades da sociedade civil e política que pode contribuir para a formação de cidadãos, através da aprendizagem que proporcionam. Os conselhos podem ser vistos como espaços educativos que podem desenvolver saberes que ultrapassem a experiência dos próprios conselheiros. Neste sentido, a autora considera que o trabalho de base e a ampliação e revezamento do número dos participantes seriam estratégias legítimas para vencer a inércia da burocracia, o risco da rotinização e o clientelismo.

Pesquisas realizadas para avaliação geral dos Conselhos de gestores dos programas sociais desenvolvidos pelo poder público comprovaram que eles formam uma rede predominantemente feminina, com membros entre 30 e 50 anos de idade, geralmente de escolaridade superior, indicando assim um perfil de "incluídos da população". Este perfil dos conselheiros identificado nas pesquisas mostra ainda uma experiência associativa anterior em sindicatos, em Apaes, pastorais, Ongs, movimentos sociais, o que de certo modo corrobora com a perspectiva dos conselhos virem a se constituir como espaços educativos para a formação da cidadania (GHON, 2006, p. 169).

Apesar disso, no âmbito do trabalho se avalia que a maioria dos conselheiros não possui informação nem capacitação teórica, técnica e política necessárias ao exercício da participação. A título de exemplo, as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, criadas a partir de 1994, também de formato tripartite e paritário, têm atribuições definidas principalmente no âmbito da formação profissional, sendo voltadas para as negociações coletivas de qualificação profissional, e reguladas por comissões de emprego criadas nas unidades da federação através do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Segundo Prestes (2007, p. 9), estas instituições constituem fóruns institucionalizados semelhantes aos encontrados na Inglaterra, Espanha, Canadá ou Estados Unidos, em cujos formatos foram inspiradas, mas a complexidade com que se reveste o modelo de negociação adotado pelas mesmas (o diálogo social, o consenso) se depara com obstáculos provenientes das limitações de formação dos conselheiros (PRESTES, 2007, p. 10).

As avaliações existentes indicam, portanto, que estes não são espaços conquistados, uma vez que a participação requer o desenvolvimento de estratégias e propostas que sejam capazes de refletir os reais interesses das diferentes condições vividas pelos trabalhadores, sem que se incorra em posturas meramente corporativistas. Deve-se atenuar a possibilidade de representação exclusiva de um dado segmento e transformar a arena dos embates e tensões que caracterizam a participação em alguns conselhos, ainda que na maioria das vezes predomine a burocracia, a rotinização e o clientelismo.

No caso da área do trabalho, conta-se com as tentativas introduzidas através das Centrais Sindicais

e seus setores direcionados para grupos específicos. Entre as demandas voltadas para o trabalho formal, encontra-se a introdução das cotas e ações afirmativas como estratégia de luta. De igual interesse são as instituições mediadoras das relações entre Estado/governo, trabalhadores e empregadores, como o caso da Organização Internacional do Trabalho, através de suas entidades representativas e da formação de "redes de conversas tripartites" na América Latina e Cone Sul. Neste espaço se tem buscado estabelecer o diálogo social para a igualdade de oportunidades no emprego para mulheres e homens, por exemplo. No caso das "redes de conversas tripartites", as propostas para o alcance da equidade no mercado de trabalho vêm sendo incorporadas às propostas das centrais sindicais, especialmente a CUT, que tem presença no Codefat e em algumas comissões estaduais (COSTA; LIMA, 2007).

Muitos observadores consideram que as políticas de emprego devem servir tanto à agenda de competitividade, como também à agenda social, expressando uma difícil postura que tende a legitimar uma visão de dualidade do mercado de trabalho. Nesta perspectiva, a atuação do Estado deve atender às necessidades de uma economia industrial, ao tempo em que as mudanças introduzidas no mundo do trabalho passaram a exigir uma agenda de política social voltada para a redução das desigualdades socioeconômicas agravadas por tais mudanças (MARINHO; MOURA, 2002). O aparato institucional responsável pelo desenho e financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda tem se deparado com este tipo de dilema, cuja expressão transparece em suas políticas, modificando seus princípios e diretrizes.

POLÍTICAS PARA O TRABALHO INFORMAL

O período 1970-1980 ganhou destaque pela intensidade da crise econômica e foi, por isto mesmo, aquele no qual se criou um cenário institucional para a intervenção no setor informal, com base em duas direções: a) o apoio ao setor informal como uma vertente de ação do Estado; b) o apoio ao informal pela atuação das ONGs e instituições privadas. No primeiro caso, as políticas públicas para o trabalho, já discutidas acima pelo ângulo das atribuições do Fun-

do de Amparo ao Trabalhador e dos Conselhos Participativos, merecem ser retomadas agora pelo ângulo dos programas que as compõem, cuja evolução, ao longo de três períodos, refletiu os redirecionamentos das ações do Estado diante do problema do emprego e do trabalho, dando lugar a princípios, metodologias e instituições diferenciadas.

Segundo diferentes fontes, o primeiro período corresponde aos anos 1970 nos quais

a preocupação com o "subemprego" baseava-se em uma visão do setor informal como fenômeno transitório que seria superado e absorvido com o crescimento do setor formal, de acordo com as diretrizes do desenvolvimento e do planejamento que induziam a ações de fomento e de regularização dos empreendimentos informais. Segundo Theodoro, a intervenção estatal neste período baseou-se no slogan de "formalizar o informal", com o objetivo de incrementar a renda entre os trabalhadores do setor através de duas instituições principais: o CNRH/Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que atuava em sintonia com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e a Sudene, que desenvolveu o Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo de Baixa Renda (Patras) (THEODORO, 2000, p. 12).

Um segundo momento, identificado com a redemocratização do País (1985), refletiu a mudança de postura do Estado (já analisada acima), conectada ao projeto político e discurso do resgate da dívida social, em resposta à crise dos anos 1980 que levava ao aumento do desemprego e do subemprego. A perspectiva estatal sobre o setor informal evoluiu de um estágio ou momento transitório (predominante nos anos 1970) para "um dos pilares da absorção e da reprodução da força de trabalho". Ressaltavam-se, assim, as virtudes e potencialidades deste setor para o enfrentamento do desemprego, transformando-o de política complementar ao desenvolvimento em parte integrante das prioridades sociais. Outras instituições foram criadas a partir de 1985, como o Programa de Apoio a Unidades Produtivas, da LBA e Ministério do Interior, o Pró-Autônomo, da Caixa Econômica, o Fundec, do Banco do Brasil, e a Secretaria de Ação Comunitária (Seac) (THEODORO, 2000, p. 14).

A concepção da economia solidária preconiza a sua inserção em uma realidade institucional, política e social mais ampla

Um terceiro momento, localizado no início dos anos 1990, correspondeu ao avanço do neoliberalismo e às intensas transformações que resultaram da reestruturação produtiva e seus conhecidos efeitos – aumento da precarização, desemprego,

informalidade –, o que induziu à introdução de outro conjunto de intervenções voltadas para a criação de alguma proteção aos grupos sociais mais atingidos pelas políticas de ajuste

e para a criação de oportunidades para os desempregados e trabalhadores precarizados. Entretanto, como ressalta Ghon (2000), "o resultado das novas políticas tem sido uma grande ênfase no mercado informal de trabalho e uma redefinição de seu papel no conjunto do processo de desenvolvimento do social". O apoio a este setor reaparece, assim, como possibilidade de fonte de sobrevivência para a população pobre, uma problemática esquecida na gestão Collor e retomada entre os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

No cenário institucional foram criados novos programas: o Comunidade Solidária e o Programa Banco do Povo; o Programa de Geração de Emprego e Renda do Codefat / Ministério do Trabalho; e o BNDES Trabalhador e BNDES Solidário, os quais partiram de uma perspectiva comum – o crédito individual (THEODORO, 2000). Entretanto, diferentes autores analisam a evolução e a convergência das concepções que fundamentaram a nova postura, reunidas depois sob a denominação da Economia Solidária, as quais buscaram se diferenciar da implementação de políticas públicas de geração de emprego e renda anteriores. As raízes desta concepção são identificadas a uma gênese da economia social, economia popular, ou ainda, economia informal, distinguindo-se a primeira como forma de oposição à economia política liberal, por atribuir importância à função pública da política industrial, mediante a criação de sistemas de apoios mútuos entre a ação governamental, a iniciativa dos capitalistas e o trabalho dos operários, estimulando os últimos à criação de organizações autônomas (EID, 2004).

A concepção da economia solidária preconiza a sua inserção em uma realidade institucional, política e social mais ampla, que seria atravessada por

diversas forças sociais, tratando-se, portanto, de interações entre instituições que exigem atividades constantes de participação, deliberação, formulação e implementação desta política, considerada como um espaço social onde se decidem as destinações de recursos materiais e ao mesmo tempo se definem e ampliam os espaços de interlocução, funcionando na prática como uma rede de gestores de políticas públicas de economia solidária (ARAÚJO; SILVA, 2005).

As premissas ou linhas que permitem identificar as diferentes experiências de economia solidária apontam para: a possibilidade de organização autônoma dos trabalhadores; a possibilidade de organização produtiva não-hierarquizada; e o apoio a formas de organização da produção não subsidiárias ao modo de produção hegemônico. Argumenta-se que estas premissas configuram a idéia de solidariedade, em relação aos valores capitalistas e à gestão burocrática das políticas, pressupondo-se um deslocamento da idéia de emprego e a sua substituição pela idéia de trabalho. Distinguem-se, portanto, duas concepções gerais de políticas de economia solidária: afirma-se, por um lado, que as políticas de emprego anteriores não concebiam possibilidades de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação assalariada, aproximando-se de concepções como empreendedorismo, dinâmica do mercado, visão de negócio. Por outro lado, a outra concepção amplia esta primeira, mas busca responder a estratégias territoriais de desenvolvimento e de fomento a outro tipo de dinâmica econômica, baseada na construção e fortalecimento de cadeias produtivas locais integradas às características sócio-culturais específicas da população (ARAÚJO; SILVA, 2005).

As perspectivas apontadas pelos diferentes autores em relação às políticas públicas de geração de emprego e renda e de intervenção no setor informal indicam claramente a existência de tensões, diferentes dimensões, avanços e retrocessos, revelando certa circularidade que vem sendo acompanhada de mudanças de discursos e de revalorizações das alternativas postas em prática. Algumas avaliações direcionadas ao plano macrossocial consideram que a promoção do setor informal, na perspectiva da geração de emprego e renda, vem legitimar (no sentido ideológico) a retirada do Estado da esfera social e do trabalho formal, fazendo com que a economia

informal ganhe proeminência sobre a economia formal. Para Ghon e outros autores, isto equivale a uma estratégia que transfigura o que antes era tido como alternativo em algo bom e preconizado como saudável e recomendável (GHON, 2000, p. 296).

Outra avaliação remete ao problema político da conjuntura de trabalho precário e da informalidade, na qual os trabalhadores são levados a lutar pela manutenção de um emprego e não mais pelas condições de trabalho internas a uma categoria, de tal modo que a perda de espaço dos sindicatos de trabalhadores é agravada pela grande dificuldade de organização que caracteriza a economia informal. Como o desenvolvimento das políticas de apoio às atividades informais estimula a abertura de negócios e a contratação de mão-de-obra com redução de custos, isto lhes retira os direitos sociais e a filiação sindical (GHON, 2000). Além disso, alerta-se para o fato de que a recente abordagem da intervenção no setor informal tende a reforçar a representação de setores mais organizados, o que equivale a reforçar a ação política (no caso dos Conselhos e Comissões) em favor dos mesmos (THEODORO, 2000).

Diante do atual desenho das políticas públicas para o trabalho, cabe então conhecer e refletir sobre os objetivos da participação tendo em vista a atuação dos conselhos e comissões de emprego e renda. Indagando-se até que ponto as atuais políticas de economia solidária e estímulo ao microcrédito podem ser efetivas para a redução das desigualdades socioeconômicas, pode-se encontrar algumas respostas através dos dados apresentados pelo IBGE (2005), com base em pesquisa realizada conjuntamente com o Sebrae, a qual apresenta o seguinte diagnóstico das micro e pequenas empresas brasileiras:

- No ano de 2003, existiam 10.525.954 pequenas empresas não agrícolas no país, das quais 98%, ou seja, 10.335.962 pertenciam ao setor informal e ocupavam mais de treze milhões de pessoas (13.860.868). O perfil do pessoal ocupado demonstra que, nas empresas do setor informal, 69% eram trabalhadores por conta própria, ou seja, trabalhavam como autônomos e não tinham empregados em seus pequenos negócios. Nas demais situações, 10% eram empregadores e 10% empregados sem carteira assinada, ainda que

6% destes trabalhadores tivessem carteira assinada e 5% fossem não-remunerados;

- Na maior parte das categorias das pessoas ocupadas predominava o sexo masculino (64% do total), com exceção dos trabalhadores não-remunerados, entre os quais 64% eram mulheres (correspondendo a 3% da população ocupada do País;
- A grande maioria das empresas do setor informal (94%) não utilizou crédito nos três meses anteriores à pesquisa, para o desenvolvimento da atividade. Entre as que o fizeram, a principal fonte de recursos foram bancos públicos ou privados (para 58% das empresas), situando-se provavelmente aqui o segmento atendido pelos programas de apoio ao setor informal já focalizado;
- A informalidade é comprovada pelo fato de 83% das empresas do setor em apreço não possuírem qualquer tipo de dívida. Em média, 74% delas não tinham licença municipal ou estadual, enquanto 90% não tinham registro de microempresas, nem registro contábil;
- O funcionamento dos empreendimentos indica que 65% dos mesmos ocorriam somente fora do domicílio, correspondendo, geralmente, a barracas, trailers, pontos de venda de mercadorias e serviços. Mas 27% dos empreendimentos desenvolviam sua atividade exclusivamente no domicílio do proprietário e 8%, no domicílio do proprietário e fora dele, resultado influenciado pelo peso de atividades como comércio e construção civil.

Esse diagnóstico apresentado pelo IBGE-Sebrae retrata um quadro de precarização do segmento das micro e pequenas empresas, em sua maioria informais, observados seus diversos ângulos, que podem ser traduzidos nos inúmeros desafios postos às políticas de emprego e renda. Diante deles, as tensões e ambigüidades se multiplicam, e apesar das dificuldades extremas, este segmento parece constituir uma alternativa seguida em diferentes países para o enfrentamento do atual cenário de restrição na geração de empregos. Na medida em que os dados citados indicam uma predominância masculina (64% do total) entre as pessoas ocupadas nesta economia informal urbana, comprova-se o

que pesquisas anteriores já vinham mostrando: os trabalhadores por conta própria são em geral homens e situam-se em faixa etária mais elevada, havendo menor participação de mulheres e de jovens. No primeiro caso, as relações de gênero expressam a desigualdade de acesso de homens e mulheres a estas atividades, já que elas tendem a apresentar menor grau de iniciativa para o desenvolvimento de negócios próprios, em função das práticas culturais e dos estereótipos socialmente criados que expressam as relações de poder e atravessam o tecido social, como observou Lobo (1991).

As empresas ou pequenos negócios abordados na pesquisa do IBGE-Sebrae estão concentradas em três grandes setores de atividades: Indústria de Transformação e Extração, Construção Civil e Comércio e Reparação, que constituem atividades com reduzida participação de mulheres. Sabe-se que elas têm, no entanto, participação majoritária nos seguintes ramos: Serviços de Alimentação e Alojamento, onde predominam os pequenos estabelecimentos de venda de comidas, bebidas, lanches, doces e semelhantes; Educação, Saúde e Serviços Sociais, onde as mulheres também predominam em função do tipo de qualificação que escolhem; e Serviços Pessoais, onde se incluem os salões de beleza e todo o segmento voltado para os cuidados pessoais.

Além desses ramos de atividades, a pesquisa mostrou que 27% dos empreendimentos informais desenvolviam suas atividades exclusivamente no domicílio do proprietário e 8% no domicílio do proprietário e fora dele, o que abarca um outro segmento no qual o acesso das mulheres ao microcrédito tem sido ampliado através do trabalho a domicílio. Embora se saiba que se trata igualmente de um tipo de atividade bastante heterogênea, que acompanhou o desenvolvimento da industrialização, no plano internacional este segmento da atividade econômica tem sido alvo de pesquisas e intervenções governamentais, tendo como principal objetivo a sua regulamentação. O relatório sobre o "Trabalho a Domicílio" da Comissão Europeia e OIT (1996) constatou a diversidade de situações existentes no plano jurídico entre estes estabelecimentos, nos quais existe um mínimo de formalização, comprovando-se também que mais de 85% do trabalho a domicílio existente

em países como França, Alemanha e Espanha é realizado por mulheres, encontrando-se uma predominância de trabalhadores domiciliares em dois grandes ramos de atividades: as indústrias têxtil e de confecção, que têm grande desenvolvimento especialmente na França.

A partir dos anos 1980 identifica-se o surgimento de novas formas de trabalho a domicílio em consequência da flexibilização e da terceirização, com a difusão das novas tecnologias que reestimulam este segmento de atividades. As avaliações existentes apontam para o fato de que isto pode corresponder a uma estratégia de externalização de uma parte das atividades das empresas, como vem ocorrendo em diferentes ramos da indústria, especialmente os de confecção, têxtil e calçados. Neste contexto, a terceirização funciona como estratégia de utilização de mão-de-obra, e nos diferentes países observa-se uma concentração de imigrantes entre os trabalhadores a domicílio, encobrendo diferentes formas de ilegalidade na realização das atividades, caracterizadas, assim, como informais e precárias.

Os problemas de gestão, acesso ao crédito, distribuição e renovação de contratos e encomendas se acrescentam às dificuldades gerais do segmento das microempresas e do trabalho domicílio. Além disso, um ponto comum que aumenta a vulnerabilidade entre assalariados em tempo parcial e trabalhadores informais é o seu isolamento e suas condições de flexibilidade do tempo de trabalho, indicando dificuldades de se associar, formar grupos, se sindicalizar. Hirata aponta exceções como as associações de trabalhadoras a domicílio que se desenvolveram em várias localidades da Índia e de outros países, que atestam as possibilidades de superação dos impasses e dilemas existentes entre estas trabalhadoras (HIRATA, 2004, p. 16).

Isso indica que as mudanças na divisão sexual do trabalho não alteraram em grande medida as diferenças de gênero em muitas dimensões da vida social, criando-se legitimações sobre práticas e representações do que é adequado às

mulheres. Em outros aspectos eles se redefinem, ainda que em um novo contexto – restritivo – do mercado de trabalho, regulamentado e formal, mas como se vê, poucas são as mudanças percebidas em relação ao trabalho informal. Os dados mostrados também indicam a maior presença das mulheres como trabalhadores não-remunerados (64%), uma vez que grande parte dos estabelecimentos informais é pertencente a famílias.

CONCLUSÕES

Diante do atual desenho das políticas públicas para o trabalho que procuramos abordar ao longo desta análise, exploramos a re-significação que vem sendo atribuída aos Conselhos participativos e a necessidade de se conhecer as vicissitudes do trabalho informal, e das trabalhadoras, para agregá-las aos objetivos da participação social, em sua busca de soluções para um mercado de trabalho unanimemente considerado como precarizado. Diante disso, dispõe-se de conhecimentos e informações sobre as políticas sociais e o mercado de trabalho, conforme a argumentação desenvolvida ao longo desta análise, que nos conduzem às recomendações direcionadas à valorização dos espaços formalmente criados, mas pouco aproveitados para a elaboração de propostas condizentes com a redução dos grandes desafios presentes no mercado de trabalho brasileiro.

O papel de instituições mediadoras das relações entre Estado/governo, trabalhadores e empregadores, como o caso da OIT, cuja posição estratégica vem sendo aprofundada através de suas entidades representativas e da formação de "redes de conversas tripartites", tende a ganhar mais espaço através da valorização do diálogo social e das redes de gestores públicos de economia solidária, tal como vem sendo adotada nas propostas da CUT (COSTA; LIMA, 2007). Entre estas propostas, surge a perspectiva de se estabelecer parâmetros para o reconhecimento legal do setor informal como categoria de trabalhadores que deve ter direitos e proteção da lei, o que implica em introduzir a "proteção" aos informais, mas requer a construção de estratégias para o seu alcance e viabilidade (COSTA; LIMA, 2007).

Os problemas de gestão, acesso ao crédito, distribuição e renovação de contratos e encomendas se acrescentam às dificuldades gerais do segmento das microempresas e do trabalho domicílio

Retorna-se de certo modo à perspectiva de formalizar o informal que já esteve presente no cenário de intervenção sobre o setor nos anos 1970-1980. Ainda que não se trate de um novo paradigma, as políticas "com aval solidário" podem vir a constituir modelos a serem aperfeiçoados e reproduzidos em escala mais ampla, desde que se reivindique a necessidade de capacitação dos trabalhadores para a gestão e condução de pequenos negócios. Formalizando-se o informal, ou buscando-se pôr em prática as palavras de ordem das atuais políticas de geração de emprego e renda, desenvolvidas em resposta a cenários restritivos e seletivos na geração de empregos, é certo que as soluções para amenizar os impactos da reestruturação produtiva e da precarização do mercado de trabalho preconizam um complexo sistema de proteção e de participação social, cujos meandros muitas vezes seguem em sentidos contraditórios, ainda que inegavelmente se tenha avançado em conquistas democráticas e nas práticas de participação. Permanece-se, no entanto, nos limites das tensões e ambigüidades de se fortalecer um segmento do mercado anteriormente visto como transitório e superável, ainda que novos elementos sejam introduzidos, a partir das dinâmicas econômicas locais, do fortalecimento de cadeias produtivas e da integração às características sócio-culturais específicas dos grupos e populações.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Herton Ellery; SILVA, Frederico Barbosa. *Economia Solidária: um novo paradigma de política pública?* Rio de Janeiro: Mercado de Trabalho; IPEA, 2005.

COSTA, Ana Alice; LIMA, Maria Ednalva, Introdução. In: COSTA, Ana, LIMA, Maria (Org.). *Transformando as relações de trabalho e cidadania*. Salvador: CUT /Snmt; Neim/UFBA; FastDesign, 2007.

DRAIBE, Sonia M.; AURELIANO, Liana. *A especificidade do Welfare-State brasileiro*. Brasília: Cepal; MPAS, 1988.

EID, Farid, *Descentralização do Estado, economia solidária e políticas públicas: construção da cidadania ou reprodução histórica do assistencialismo?* In: *Educação e sócio-economia solidária – Paradigmas de Conhecimentos e de Sociedades*, Cáceres: Unemat Editora, 2004.

GHON, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais, paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2000.

_____. *Associativismo em São Paulo: novas formas e participação no planejamento urbano da cidade*. In: NUNES, Brasilmar (Org.). *Sociologia das capitais brasileiras: participação e planejamento urbano*, Brasília: Liber, 2006.

GUTMARÃES, Iracema Brandão. *Informalidade e gênero: tendências recentes*. In: COSTA, Ana, LIMA, Maria (Org.). *Transformando as relações de trabalho e cidadania*. Salvador: CUT /Snmt; Neim/UFBA; FastDesign, 2007.

HIRATA, Helena. *O Universo do trabalho e da cidadania das mulheres – um olhar do feminismo e do sindicalismo*. In: COSTA, Ana, Lima, Maria (Org.). *Reconfiguração das relações de gênero no trabalho*, São Paulo: CUT, 2004.

IBGE. *Economia Informal Urbana*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

LOBO, Elizabete. *Os usos do gênero, a classe operária tem dois sexos*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MARINHO, Enilson S.; MOURA, Danilo Nolasco. *As políticas de trabalho no Brasil: uma perspectiva para o trabalhador*. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, Brasília, n. 18, 2002.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO _ PNAD. 2005: Síntese de Indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

PRESTES, Emília T. *Os conselhos de políticas públicas para o trabalho, emprego e renda*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 2007, Recife. *Anais...* Recife: SBS, 2007.

THEODORO, Mário. *As bases da política de apoio ao setor informal no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 762).

_____. *Participação social em políticas públicas: os Conselhos Federais de Política Social – o caso do Codefat*. Brasília, DF: IPEA, 2002. (Texto para discussão, n. 931).

VIANNA, Maria Lucia W. *A emergente temática da política social na bibliografia brasileira*. *Boletim de Informação Bibliográfica*, SP: BIB, n. 28, 1989.