

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCOS ANDRÉ PORTO

**A EXPANSÃO DAS ATIVIDADES INFORMAIS EM SÃO LUÍS E A POLÍTICA
PÚBLICA DE TRABALHO: Rupturas e continuidades**

São Luís
2007

MARCOS ANDRÉ PORTO

**A EXPANSÃO DAS ATIVIDADES INFORMAIS EM SÃO LUÍS E A POLÍTICA
PÚBLICA DE TRABALHO: Rupturas e continuidades**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cândida da Costa

São Luís
2007

Porto, Marcos André

A Expansão das Atividades Informais em São Luís e a Política Pública de Trabalho: Rupturas e continuidades / Marcos André Porto. - São Luís, 2007-04-28

183f..

Orientador: Prof^a. Dr^a. Cândida da Costa

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão. 2007.

1. Trabalho informal – Políticas públicas – São Luís (MA) 2. Reestruturação produtiva I. Costa, Cândida da – Orientadora II. Título

CDU 331. 102. 12 (812.1)

MARCOS ANDRÉ PORTO

A EXPANSÃO DAS ATIVIDADES INFORMAIS EM SÃO LUÍS E A POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO: Rupturas e continuidades

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Cândida da Costa
Doutora em Ciências Sociais – UFRN.

Prof. Dr. Juarez Soares Diniz
Doutor em Políticas Públicas – UFMA.

Prof^a. Dr^a. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Doutora em Políticas Públicas – UFMA.

A Deus, a meu Filho Augusto Porto, a meus pais Júlia Porto, Walter Porto, e Inácia Porto e a minha amada Amanda Lima.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo a Deus, pela existência, a minha família, nas pessoas de meu filho Augusto Rafael Pereira Porto, minha vida; minha amada mãe Júlia Miranda Porto, por sua luta em meu favor; meu pai Walter da Silva Porto, pelos ensinamentos e experiências repassadas ao longo da vida; minha mãe Inácia de Araújo Porto, por sua importância nas horas mais difíceis de minha vida; das minhas irmãs Andréa, Márcia e Yasmin de Araújo Porto, por me “aturarem”; e por fim a Amanda Lima Pereira, minha “Alma Gêmea”, que entrou em minha vida e mudou meu destino; e a todos os demais familiares aos quais não citei, mas que sabem a importância que tiveram para que chegasse até aqui.

À professora Cândida, sem a qual este trabalho não teria sido realizado, por sua Orientação segura e precisa, e pelos preciosos ensinamentos destinados à minha pessoa.

Aos membros da banca examinadora, professores Juarez e Salviana, pela colaboração a por aceitarem participar desta empreitada.

Aos colegas do Mestrado em Políticas Públicas, turma de 2005, pelas valiosas vivências e experiências trocadas ao longo de nossa convivência, bem como aos membros da secretaria do PGPP; Isabel, Babi, Ricardo e Júlio; por sua pronta disposição para nos auxiliarem em todos os momentos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, por sua inestimável contribuição, em especial aos professores Jorge Natal e Maria Ozanira da Silva.

Ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Maranhão na pessoa de sua coordenadora, professora Josefa Batista Lopes, o qual proporcionou oportunidade ingresso na pós-graduação e o sempre importante acúmulo de mais conhecimento.

Aos trabalhadores e trabalhadoras da economia informal em São Luís, que mesmo em sua incessante luta em busca do pão de cada, enfrentando sol, chuva, perseguições e todos os tipos de adversidade, se dispuseram a contribuir com o presente trabalho, o qual sem eles não teria sentido, e talvez sequer viesse a ser consolidado.

E por fim, a todos que se envolveram direta e indiretamente para a realização do presente trabalho.

“Alguns homens vêem as coisas como elas são e perguntam por quê? Eu sonho com as coisas que nunca foram e pergunto por que não?”

Bernard Shaw.

RESUMO

A expansão das atividades informais em São Luís e a Política Pública de Trabalho: Rupturas e continuidades. Aborda-se o processo de hipertrofia do setor terciário da economia na capital maranhense, a partir da análise das condições sócio-econômicas dos trabalhadores envolvidos com a mesma, bem como das possíveis relações entre o referido processo e as transformações verificadas nas políticas públicas estatais voltadas para a questão do trabalho, do emprego e da renda tomando como base os números da evolução da informalidade na cidade de São Luís, bem como as possíveis influências dessa expansão sobre uma nova leva de políticas públicas voltadas para a questão de trabalho. Com o processo de reestruturação da produção, em curso a partir da década de 1970 em nível mundial, e a partir dos anos de 1980/90 em nível de Brasil, bem como das várias implicações decorrentes de tal processo, verificou-se o sepultamento definitivo do padrão Keynesiano de política de trabalho, típico do Estado de Bem Estar Social, e a ascensão de um novo padrão, assentado nas idéias neoliberais que pregam a flexibilização e ocasionam a precarização das relações de trabalho, passando a perceber nas atividades uma possibilidade de enfrentamento da crise do mundo do trabalho atualmente em curso. A referida expansão da informalidade exige uma nova ação estatal, a qual passa em muitos casos não mais pelo combate, mas sim pela busca por dotar as atividades informais de uma melhor estrutura, o que acaba, mesmo que de forma indireta influenciando na expansão de tal ramo da economia. Neste sentido, busca-se perceber quais os problemas (ou mesmo os dramas) enfrentados pelos trabalhadores informais da cidade de São Luís, bem como quais as opiniões e os anseios que os mesmos tem em relação às políticas públicas estatais voltadas para a questão do trabalho.

Palavras-chave: Atividades Informais – São Luís (MA). Reestruturação Produtiva. Políticas Públicas. Trabalho. Estado.

ABSTRACT

The expansion of the informal activities in São Luís and the politics of work. The process of hypertrophy of the tertiary sector of the economy in the maranhense capital in approached, from the analysis of the partner-economic conditions of the involved workers with the same one, as well as of the possible relations between the related process and the transformations verified in the state public politics come back toward the question of the work, the job and income taking as base the numbers of the evolution of the informality in the city of São Luís, as well as the possible influence of this expansion on a new leads of public politics come back toward the work question. With the process of reorganization of the production, in course from the decade of 1970 in world-wide level, and form the years of 1980/90 in level of Brazil, as well of the some occurrent implications of such process, the definitive burial of the standard keynesiano of politics of work, typical welfare state was verified, and the ascension of a new standard, seated in ideas neoliberais that nail the flexibility and cause the precariousness of the work relations, starting to currently perceive in the activities a possibility of confronting the crisis of the world of the work in course. The related expansion of the informality demands a new state action, witch passes not more in many cases for the combat, but yes for search for exactly endowing the informal activities with one better structure, what it finishes, that of indirect form influence in he expansion of such branch of the economy. In this direction, one searches to perceive witch the problems (or same the dramas) faced by informal workers of city of São Luís as well as witch the opinions and the yearnings that the same toward the question of the work.

Keywords: Informal activities – São Luís (MA). Productive reorganization. Public politics. Work. State.

LISTA DE QUADROS

QUADRO I: Características dos circuitos superior e inferior.....	43
QUADRO II: As visões social-democrata e neoliberal de políticas de emprego....	71
QUADRO III: Níveis de políticas de emprego.....	80
QUADRO IV: Modalidades ou tipos de desemprego.....	83
QUADRO V: Datas de introdução do seguro-desemprego em alguns países europeus.....	84
QUADRO VI: Principais modificações implementadas nas normas de trabalho...88	
QUADRO VII: Síntese das principais políticas de trabalho no Brasil, e sua data de implantação.....	127
QUADRO VIII: Exemplos de Flexibilização das leis de trabalho no Brasil.....	128

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Crescimento populacional de São Luís – MA (entre fins do Século XVII e 2000).....	51
TABELA 2: Evolução do Seguro Desemprego no Brasil (2000-2005).....	131
TABELA 3: Evolução do Seguro Desemprego no Maranhão (2000-2005).....	131
TABELA 4: Evolução do Seguro Desemprego em São Luís (2000-2005).....	132
TABELA 5: Trabalhadores formais e informais no Maranhão e em São Luís (2006).....	132
TABELA 6: Dados do PEQ/PlanTeQ - MA (2000-2005).....	134
TABELA 7: Evolução do PROGER – Empreendedor Popular no Brasil (2001-2004).....	135
TABELA 8: Tempo de ruptura com o vínculo empregatício formal.....	146
TABELA 9: Período de tempo com carteira de trabalho assinada.....	146
TABELA 10: Percepção acerca do aumento do número de trabalhadores informais no local onde trabalha.....	147
TABELA 11: Tipos de empréstimo/financiamento contraídos.....	151
TABELA 12: Dificuldades no acesso à crédito (para os que não tiveram acesso ao mesmo).....	152
TABELA 13: Benefícios oriundos dos cursos de qualificação/capacitação (Av. Magalhães de Almeida).....	154
TABELA 14: Avaliação das políticas públicas voltadas para o trabalho (Av. Magalhães de Almeida).....	155
TABELA 15: Avaliação das políticas públicas voltadas para o trabalho (Rua Grande).....	156
TABELA 16: Avaliação da ação do poder público municipal em relação às atividades informais (Av. Magalhães de Almeida).....	156
TABELA 17: Avaliação da ação do poder público municipal em relação às atividades informais (Deodoro e Rua Grande).....	157
TABELA 18: Tipos de benefícios a que tem/tiveram acesso.....	159
TABELA 19: Principais problemas e/ou dificuldades enfrentados.....	160

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Atividades Informais em bairro considerado nobre em São Luís (Renascença).....	53
FIGURA 2: Informais em Frente à Shopping-center, em São Luís (bairro Renascença).....	54
FIGURA 3: Mancha urbana de São Luís em 1984 (áreas em tom avermelhado).	56
FIGURA 4: Mancha urbana de São Luís em 2000 (áreas em tom avermelhado).	56
FIGURA 5: Áreas de concentração de atividades informais na periferia da cidade de São Luís – MA.....	57
FIGURA 6: Imagem aérea da Praça Deodoro (São Luís - MA), no local onde foi instalado no fim dos anos 80 o “Camelódromo” da cidade.....	138
FIGURA 7: Projeto do CCI (Centro do Comércio Informal) ou Shopping Popular de São Luís – MA.....	139
FIGURA 8: Centro do Comércio informal (CCI), em fase final de construção.....	141
FIGURA 9: Trabalhadores informais na Rua Oswaldo Cruz (Rua Grande), no centro de São Luís (imagem aérea).....	142
GRÁFICO 1: Emprego formal.....	145
GRÁFICO 2: Emprego com carteira assinada.....	145
GRÁFICO 3: Interesse em se empregar novamente.....	148
GRÁFICO 4: Satisfação em trabalhar como informal.....	149
GRÁFICO 5: Acesso a microcrédito ou empréstimo.....	150
GRÁFICO 6: Formas de utilização do crédito.....	151
GRÁFICO 7: Acesso a seguro desemprego.....	153
GRÁFICO 8: Acesso a curso(s) de qualificação/capacitação (Av. Magalhães de Almeida).....	154
GRÁFICO 9: Desejo de participar de alguma política/programa voltada(o) para o trabalho.....	157
GRÁFICO 10: Acesso a benefício de caráter assistencial e/ou previdenciário ..	158
GRÁFICO 11: Opinião sobre a forma de tratamento dada aos informais pelo poder público: Av. Magalhães de Almeida.....	163
GRÁFICO 12: Opinião sobre a forma de tratamento dada aos informais pelo poder público: Praça Deodoro e Rua Grande.....	163

LISTA DE SIGLAS

ALUMAR – Alumínio do Maranhão S/A;

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

CCI – Centro do Comércio Informal;

CEBRAE – Centro Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas;

CETs – Comissões Estaduais de Trabalho;

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas;

CMTs – Comissões Municipais de Trabalho;

CNRH – Centro Nacional de Recursos Humanos;

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce;

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos;

DRTs – Delegacias Regionais de Trabalho;

ECINF – Economia Informal Urbana;

FAD – Fundo de Assistência ao Desempregado;

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador;

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de serviço;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

II PND – 2º Plano Nacional de Desenvolvimento;

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira;

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social;

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

LBA – Legião Brasileira de Assistência;

MEC – Ministério da Educação e Cultura;

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego;

OIT – Organização Internacional do Trabalho;

ONGs – Organizações Não-Governamentais;

PAE's – Programas de Ajuste Estrutural;

PARCs – Parcerias Nacionais e Regionais;

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público;

PATRA – Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo e de Baixa Renda;

PEA – População Economicamente Ativa;

PEQs – Programas Estaduais de Qualificação;

PIB – Produto Interno Bruto;

PIN – Plano de Integração Nacional;

PIPMO – Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra;

PIS – Programa de Integração Social;

PLANFOR – Plano Nacional de Formação Profissional;

PLANTEQs – Planos territoriais de qualificação;

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios;

PNQ – Plano Nacional de Qualificação;

PREALC – Programa de Emprego para a América Latina e o Caribe;

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda;

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar;

SFC/CGU – Secretaria Federal de Controle da Corregedoria-Geral da União;

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados;

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;

SEMTHURB – Secretaria Municipal de Terras, Habitação e Urbanismo de São Luís – MA;

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;

SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte;

SESI – Serviço Social da Indústria;

SESC – Serviço Social do Comércio;

SINE – Sistema Nacional de Emprego;

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste;

TCU – Tribunal de Contas da União;

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	10
LISTA DE TABELAS.....	11
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	12
LISTA DE SIGLAS.....	13
1 INTRODUÇÃO.....	17
2 NOTAS PRELIMINARES SOBRE A EXPANSÃO DAS ATIVIDADES INFORMAIS: causas e implicações.....	28
2.1 A Economia Informal Urbana e as Atividades Informais em São Luís - MA.....	39
2.1.1 As Atividades Informais em São Luís.....	50
3 A EVOLUÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA, POLITICAS DE TRABALHO E RENDA E EXPANSÃO DAS ATIVIDADES INFORMAIS.....	59
3.1 A evolução das formas de Estado: uma tentativa de resgate das transformações ocorridas desde a sua origem até os dias atuais.....	59
3.2 A expansão das atividades informais e suas relações com a reestruturação do capital e o Neoliberalismo.....	67
3.3 Políticas públicas de trabalho e renda nos Estados Social-democrata e Neoliberal.....	71
4 A NOVA FACE DAS POLÍTICAS DE TRABALHO E RENDA: Da promoção do emprego à promoção da empregabilidade.....	77
4.1 O contexto histórico de surgimento das primeiras políticas públicas de emprego.....	81
4.2 Evolução das políticas públicas de emprego no Brasil e expansão das atividades informais.....	92
4.3 Limites e possibilidades (potencialidades) das políticas de emprego no Brasil.....	102
5 A NOVA FACE DAS POLÍTICAS DE TRABALHO E A MUDANÇA DE ENFOQUE EM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES INFORMAIS.....	108

5.1 As Políticas Públicas de Trabalho e as Atividades Informais: Das ações de combate às de apoio e estruturação.....	113
5.2 Permanências e mudanças nas políticas de trabalho no Brasil como resultado da expansão e da mudança de enfoque em relação às atividades informais.....	126
6 A MUDANÇA NO ENFOQUE DADO ÀS ATIVIDADES INFORMAIS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO.....	137
6.1 As políticas públicas voltadas para os informais: as iniciativas da Prefeitura de São Luís – MA.....	137
6.2 A percepção dos trabalhadores informais de São Luís – MA.....	143
6.2.1 Vínculos com o mercado de trabalho.....	144
6.2.2 Acesso às políticas de microcrédito.....	149
6.2.3 Acesso às Políticas Públicas.....	152
6.2.4 Dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores.....	160
6.2.5 Tratamento dados aos informais por parte do governo.....	162
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
REFERENCIAS.....	171
APÊNDICES.....	180
ANEXOS.....	184

INTRODUÇÃO

O estado do Maranhão se constitui ainda hoje em um local de economia fortemente marcada pelas atividades agrárias, haja vista o seu grande contingente populacional ainda residente em áreas rurais (40% da população total do estado, maior percentual verificado no Brasil, segundo o IBGE, 2000). Tal fato contrasta com a realidade percebida em nível nacional, onde os índices de população urbana já superam segundo dados oficiais, a casa dos 80% da população total.

No contexto brasileiro, até o final da década de 1920, havia predominância de atividades ligadas ao setor primário da economia, com poucos núcleos urbano-industriais importantes, o que só veio a se modificar com a grande depressão de 1929 e a decadência da economia cafeeira, base da economia nacional na época, ocasionando uma reestruturação econômica¹ sem precedentes no país, e propiciando o desenvolvimento da atividade industrial.

No Maranhão, assim como nos demais estados do Brasil, muitos grandes proprietários de terras se desfizeram destas e passaram a se dedicar às atividades típicas da economia urbana, o que seguia a tendência nacional, na qual as pessoas buscavam atividades ligadas à indústria e ao comércio, as quais se apresentavam em acelerado processo de crescimento, graças ao novo eldorado da economia nacional, a crescente indústria de bens de consumo não-duráveis, resultante da necessidade de substituição das importações em meio a uma conjuntura internacional que lhes era desfavorável.

O referido crescimento urbano-industrial que se consolida no país a partir das décadas de 1950-60 traz consigo, de forma mais ou menos concomitante, um processo cada vez mais acelerado de mecanização das atividades agrícolas, em grande parte dos espaços rurais do país, fato que também ocorre, em menor escala, no estado do Maranhão. Esse fator, aliado ao grande e crescente número de conflitos rurais, fruto da injusta e concentrada estrutura fundiária brasileira, acabou acentuando os movimentos migratórios, no

¹ O termo reestruturação econômica, aqui utilizado, refere-se à passagem, no Brasil, da economia agro-exportadora, baseada na cafeicultura, para a economia industrial, a partir dos anos 30 do século XX, e não à reestruturação produtiva típica da revolução técnico-científica, atualmente em curso

sentido campo-cidade, o que trouxe como consequência um crescimento urbano cada vez mais desordenado, aliado a um sem número de problemas de cunho infra-estrutural.

Esses migrantes, (em geral sem ou com pouca qualificação para o trabalho urbano) ao se depararem com a falta de uma estrutura suficientemente capaz de recebê-los, dentro do contexto da chamada economia formal, acabam ingressando na informalidade, visto que esta não exige, em geral, grandes investimentos ou qualificação, sendo mais necessário para tal ingresso a disposição para o trabalho do que a posse de capital.

Observa-se também que os habitantes da cidade que se encontram fora do mercado formal, acabam por optar (se é que nesse caso pode-se falar em “opção”) pelas atividades do chamado “circuito inferior”² da economia, fato que agrava sobremaneira o chamado “inchaço” ou “hipertrofia” do setor terciário, sem dúvida o mais atingido pela expansão das atividades informais, até mesmo por suas características estruturais.

Tal ramo de atividade econômica constitui-se em um dos que mais têm crescido nas cidades, pois além de não exigir, na maioria dos casos, grande qualificação e quantidade de capital, como já referido, oferece produtos considerados de boa aceitação no mercado, e com preços em geral bem mais baixos que os observados nos estabelecimentos formais (apesar de em geral não oferecerem garantias quanto à qualidade ou insatisfação, por parte dos clientes). Tal expansão é fato inerente principalmente aos países tidos como subdesenvolvidos³, estando ligada a uma forma atípica de terceirização, não aquela pertinente aos países de industrialização clássica, definida por Diniz e Diniz (2004, p. 72) como um processo de desintegração vertical e/ou horizontal das atividades industriais, baseada na subcontratação de outras indústrias ou serviços, mas sim a demonstrada por Santos (2004, p. 71), típica dos países tidos

² Termo utilizado por Santos (1979a), referindo-se aos dois circuitos, superior e inferior, presentes na economia urbana dos países subdesenvolvidos (os quais serão tratados com maior profundidade no decorrer do presente estudo).

³ O termo subdesenvolvido é aqui utilizado para se referir às economias tidas como periféricas em relação ao sistema capitalista, sendo tal situação definida com base no padrão de desenvolvimento dos países capitalistas centrais, não podendo, portanto ser admitida como verdade absoluta ou critério mais adequado para diferenciar as economias no mundo. Sobre tal assunto, ver Vesentini 2003.

como subdesenvolvidos, ligada ao fato de nas áreas urbanas destes, o setor terciário ser mais importante do que o secundário, visto que nos países com industrialização tardia, (ao contrário dos de industrialização clássica), tal processo se deu com uma atração de pessoas em maior quantidade do que a capacidade de criação de empregos por parte dos mesmos. Assim, pode-se definir a terceirização nos países ditos periféricos, como sendo a expressão mais adequada para se referir às atividades e situações de emprego resultantes de processos de urbanização onde há ausência ou quase ausência industrialização.

Assim, uma grande leva de pessoas que não se enquadra nas exigências do mercado formal, e que não para de crescer, acaba por propiciar um aumento excepcional das atividades informais nos centros urbanos do chamado mundo subdesenvolvido incluindo-se aí, é claro, o Brasil. Essa tendência geral de êxodo rural e desemprego urbano é acompanhada pelo estado do Maranhão, onde tal fato é agravado pelas deficiências observadas no seu sistema educacional e pela falta de qualificação profissional das pessoas, tanto as recém chegadas, como as que residem nas cidades.

No caso de São Luís, na condição de capital de um dos estados mais pobres da federação, tem-se um agravamento de todas essas situações, o que coloca a expansão das atividades informais, em todas as suas vertentes, como uma importante alternativa de sobrevivência diante do atual contexto por que passa o mundo do trabalho, o que demonstra a importância de tal setor para a economia local.

Assim, o presente estudo propõe-se a investigar até que ponto as transformações observadas nas políticas públicas estatais, voltadas para o trabalho e a renda tem relação com o processo de expansão das atividades informais, particularmente na capital maranhense, a partir da análise das transformações na política estatal voltada para o trabalho, bem como da evolução do número de trabalhadores informais em São Luís.

Dentro do objeto proposto para o presente trabalho, considera-se importante definir a chamada “economia informal urbana” (ECINF), tendo em vista que as atividades ora analisadas enquadram-se dentro da mesma. Assim a ECINF se caracteriza por abranger:

Unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo (IBGE, 2003, p. 15).

Busca-se deste modo, perceber até que ponto as transformações verificadas nos paradigmas estatais das políticas públicas voltadas para a questão do trabalho (pois hoje não é mais adequado se falar em políticas de emprego⁴), estão ligadas à expansão das atividades informais, haja vista que as referidas políticas não tem mais como perspectiva a extinção das mesmas, via criação de empregos, e sim tentativas de estruturar as atividades menos estruturadas, bem como fomentar a criação de pequenos negócios, com base em incentivos ao “empreendedorismo”⁵, e a políticas de microcrédito.

A partir do exposto, considera-se essencial para o presente trabalho definir o que seja atividade informal, a fim de que se possa traçar um plano metodológico que não encontre incorreções, podendo-se defini-las como sendo parte do chamado setor informal o qual abrange toda uma “[...] faixa de trabalhos ou serviços que não tem qualquer tipo de regulamentação legal, sendo, portanto isentos de obrigações fiscais” (NASCIMENTO, 1995, p. 75, apud, SOUSA, 2000, p. 14).

Outro aspecto importante é a diferenciação que deve ser feita dentro de tais atividades, visto que estas abrangem produtos, métodos e ocorrem em espaços diferentes, dependendo do seu tipo ou objeto.

No caso do presente trabalho, é importante considerar que este se voltará para a análise das atividades informais dentro da economia informal urbana, a qual não abrange apenas os “camelôs”, que em muitos casos são definidos como ambulantes o que, no entanto, segundo Pintaudi (2001, p. 149-150) é incorreto, pois considera ser:

⁴ Hoje tem sido utilizado preferencialmente o termo “políticas de trabalho”, dada a crescente dificuldade de se gerar empregos formais e estáveis no atual contexto econômico (ver ANTUNES, 2002).

⁵ Tendência atual das políticas de trabalho, que passam a se voltar, para a criação de microunidades produtivas (muitas das vezes de base familiar) e de auto-empregos, como forma de compensar o baixo dinamismo da economia formal.

[...] perigoso classificar todos com o mesmo rótulo, tendo em vista que há uma enorme variação entre esses comerciantes, que se diferenciam não só pela forma de propriedade das mercadorias e do ramo de comércio (chegando mesmo a existir ruas especializadas), como também pela 'propriedade do ponto' [...] o que os diferencia de uma parte dos ambulantes que efetivamente deambulam, carregando nos braços os produtos que oferecem.

No entanto, de forma genérica, tanto os vendedores ambulantes, como os que têm ponto fixo, são agrupados na condição de ambulante, termo que:

Abrange dois tipos de atividades: a do vendedor que perambula pela cidade (vendedor itinerante), oferecendo produtos ou serviços sem um lugar fixo para se estabelecer e a do vendedor que dispõe de um lugar fixo, na via pública, para exibir suas mercadorias ou oferecer seus serviços. Identificam-se ainda situações intermediárias ou mistas de vendedores que, em determinados dias, têm ponto fixo e, em outros, perambulam pelas ruas [...] Assim podemos falar em comércio informal fixo, semi-fixo e móvel (SILVA, 1997, p. 10).

Para os fins do presente estudo, procurou-se analisar a expansão das atividades ligadas à chamada economia informal urbana (ECINF), que envolve unidades econômicas que “caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção” (IBGE, 2003, p. 15), sendo que se utilizará como corte metodológico para definir as unidades produtivas pertencentes a tal categoria a mesma utilizada pelo IBGE (2003, p. 16), o qual define como atividades informais:

[...] todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias.

Tal proposta deixa de incluir as atividades urbanas (ou não-agrícolas) desenvolvidas por trabalhadores residentes em áreas rurais (tais como a pequena indústria alimentar, artesanato, confecção e serviços), bem como os empregados domésticos e os moradores de rua (dada a dificuldade de sua localização). Assim sendo, opta-se por pesquisar dentre as unidades produtivas que tenham entre um e cinco trabalhadores, sejam eles remunerados ou não-remunerados, aquelas

que envolvam os trabalhadores que atuem na ausência de unidades fixas (chamados de ambulantes ou semi-fixos).

O caráter de informal destas unidades parte da consideração não apenas do seu tamanho, mas principalmente da “[...] particular divisão técnica e social do trabalho, que ali se estabelece” (IBGE, 2003, p. 16). Consideram-se também como características das atividades informais na economia informal urbana a baixa escala de produção, o baixo nível de organização e quase nenhuma separação entre o capital e o trabalho (SEBRAE, 2005, p. 12-13), destacando-se que não se leva em consideração o registro ou não em órgãos públicos, e sim a igualdade em termos de modos de organização e de funcionamento, ou seja, todas as unidades que atendam às condições já referidas, independentemente de possuírem ou não constituição jurídica.

É importante ressaltar que não são consideradas como informais as empresas organizadas sob a forma de sociedades anônimas – S/A e as que recolhem tributos com declaração pelo lucro real dado o seu mais alto grau de organização contábil e a nítida separação entre o capital e o trabalho, o que as descaracteriza como informais.

A pesquisa abrange assim, todo um espectro de atividades informais, incluindo, por exemplo, os vendedores ambulantes de roupas, de alimentos, de cosméticos, de bijuterias, etc. incluindo, portanto, atividades econômicas urbanas tidas como *socialmente aceitas*, no sentido de que apesar de muitas das vezes ilegais, a importância social de tais atividades (proporcionando o acesso de determinados produtos e serviços às camadas sociais de mais baixa renda, bem como fazendo com que milhões de pessoas tenham oportunidade de trabalhar, em meio à pequenez do número de empregos gerados), fazer com elas sejam toleradas tanto pelo poder público como pela população de um modo geral.

Para os fins do presente estudo, opta-se por trabalhar com pessoas que tenham idade superior a 18 anos de idade, pois em que pesem os organismos oficiais contarem como população em idade ativa todos os indivíduos com dez anos de idade ou mais, considera-se que, pesquisar trabalhadores com menos de 18 anos de idade significa naturalizar o trabalho infantil, tão condenável, porém tão presente em meio à realidade brasileira. Além disso, os objetivos do presente

estudo não comportariam a análise de tal extrato da população tida com em idade economicamente ativa.

Outro aspecto fundamental considerado na análise ora empreendida passa pela definição acerca do que são e como funcionam as políticas públicas de trabalho e renda, fato que passa primeiro pela definição do que seja política pública.

Para tanto, uma noção que pode ser utilizada é a dada por Dye (1995, p. 2), para quem “Política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer”, noção que delimita as políticas públicas como toda e qualquer ação ou omissão do Estado, no atendimento às chamadas “demandas ou problemas públicos”, ou seja, todo e qualquer problema social suscetível a se converter como de interesse público, o que ocorre dependendo da amplitude do problema em questão, e da força de pressão que possuem aqueles que defendem a sua colocação na chamada “agenda pública ou governamental”.

É importante salientar que no atual contexto não são políticas públicas apenas aquelas implementadas e elaboradas por instituições de caráter governamental, sendo que uma vertente mais moderna da chamada análise em políticas públicas, considera estas como sendo toda e qualquer ação que se volte para atender o interesse público, parta ela da iniciativa estatal ou privada (entretanto, cabe considerar que só se constituirão em objeto do presente estudo, as políticas públicas oriundas da ação estatal).

Quanto às políticas públicas voltadas para o trabalho e para a renda, o que se pretende investigar é até que ponto as transformações verificadas nas mesmas (sejam elas de cunho nacional e/ou local), têm relação com o aumento das atividades informais, e até mesmo, em que medida o crescimento destas se constitui em fator responsável pela transformação das referidas políticas, pois como afirma Diniz (2005, p. 132), estas “têm assumido uma posição de destaque no cenário político dos países capitalistas centrais, com forte repercussão nos países periféricos”.

Desse modo, o presente estudo pautou-se na análise da dinâmica da economia informal urbana em São Luís, procurando elucidar as causas de sua expansão e percebendo até que ponto estas se relacionam com as mudanças na atuação do Estado como elaborador de políticas públicas voltadas para o trabalho

e a renda, através da análise de três políticas estatais voltadas para o mercado de trabalho, o Seguro Desemprego, os Planos Nacionais de Formação Profissional (PLANFOR) e de Qualificação (PNQ), bem como o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER); procurando também, perceber qual a visão que os trabalhadores ligados às atividades informais tem das políticas ou ações que o Estado (nas suas três esferas) desenvolve em seu amparo, através da realização de entrevistas (de caráter aberto) com trabalhadores informais do centro de São Luís. Além das categorias já citadas, (atividades informais e políticas públicas de trabalho), têm-se também como relevantes para o presente estudo, as definições de trabalho e reestruturação produtiva, haja vista que pelo fato de as atividades informais serem formas de trabalho (por mais que alternativas e/ou precárias), e por sua expansão estar ligada (de maneira direta ou indireta) aos processos inerentes à reestruturação da produção capitalista (seja ela ligada ao setor industrial ou de serviços); tais definições serem vistas como essenciais na busca pela compreensão do objeto do presente estudo, sendo que as duas primeiras categorias foram trabalhadas com maior profundidade, dada a centralidade das mesmas em relação aos objetivos propostos para o trabalho.

Em relação à categoria Reestruturação Produtiva, pode-se classificar a mesma como um amplo movimento no sentido de redefinição das relações institucionais e organizacionais de produção e de trabalho, bem como no de redefinir os papéis a serem desempenhados por Estados e instituições financeiras dentro do processo produtivo, especialmente no que se refere às atividades industriais.

Tal movimento faz-se com o claro intuito de reduzir os chamados custos variáveis, ou de mão-de-obra, dentro do custo total da produção, fazendo-se a partir da diminuição do número de postos de trabalho (existentes e gerados), bem como do incremento das tecnologias utilizadas no processo produtivo, tornando as empresas modernas mais competitivas e detentoras de menores custos.

A conseqüência mais visível de tal processo é sem dúvida a diminuição do número de postos de trabalho (como já referido) e o aumento das taxas de desemprego e subemprego (o qual atua como resposta imediata das camadas afetadas pela reestruturação à crise de emprego por ela gerada), bem como da

diminuição do poder de pressão da classe trabalhadora, com o enfraquecimento dos sindicatos e o incentivo a negociações mais individualizadas, que em geral, apelam para a flexibilização das relações de trabalho existentes, com flagrante perda de direitos historicamente conquistados, a qual resulta em aumento dos lucros dos donos de meios de produção e diminuição dos salários pagos aos trabalhadores, com conseqüente piora dos padrões de vida dos mesmos.

Assim, apesar de se entender a categoria Reestruturação produtiva como sendo essencial para a compreensão do processo de expansão das atividades informais, no atual contexto econômico mundial, é evidente a menor importância desta em meio à realidade de São Luís do Maranhão (lôcus do presente trabalho) do que a de outros fatores (tais como o êxodo rural, por exemplo). Ademais, fez-se a opção teórica pelo não aprofundamento de tal categoria, pelo fato de sua discussão ser demasiadamente ampla, bem como por fugir dos objetivos específicos relativos ao estudo ora em curso.

Quanto à categoria trabalho, procurou-se definir o mesmo como o esforço pessoal no sentido de atender as necessidades básicas de sobrevivência, sejam elas individuais, sejam coletivas, optando-se assim por relativizar a noção difundida atualmente, a qual pauta-se na necessidade de especialização cada vez maior dos indivíduos, a fim de ingressarem em um mercado cada vez mais competitivo e excludente, no qual os mesmos irão produzir bens e/ou serviços em geral voltados para o atendimento de necessidades que não as suas (trabalho alienado).

Assim, o que se propõe em termos de trabalho é a criação de condições para que os indivíduos possam desenvolver plenamente as suas capacidades, na busca pelo atendimento de necessidades que sejam as suas, e não alheias à vontade dos mesmos, tornando o trabalho menos frustrante e mais prazeroso, além de menos penoso do que o verificado no atual contexto, onde o mesmo tem se prestado fundamentalmente a acumular capital nas mãos de alguns, bem como a difundir a precariedade e a miséria para a maioria.

No que concerne aos procedimentos metodológicos, além da pesquisa de caráter teórico/bibliográfico, procurou-se também detectar, através de pesquisa de campo, com entrevistas semi-estruturadas, e de caráter aberto, até que ponto os próprios trabalhadores informais percebem e/ou são atingidos pelas

transformações observadas nas políticas públicas estatais voltadas para o trabalho. Para tanto, considerou-se como delimitação espacial do presente estudo, áreas do centro comercial de São Luís, especialmente a Praça Deodoro, a Avenida Magalhães de Almeida e as transversais da rua ou caminho grande (Rua Oswaldo Cruz).

Assim sendo, para o presente trabalho, levaram-se em consideração as seguintes etapas ou procedimentos metodológicos: revisão da literatura a fim de fundamentar teoricamente o estudo, bem como o levantamento e análise de documentos relativos à situação da economia informal, em nível nacional, estadual e municipal, além de outros estudos similares, realizados em outros locais.

Em seguida foram realizadas observações, em áreas de grande concentração de trabalhadores informais em São Luís, a partir de visitas de campo e com base em mapeamento prévio das mesmas nas quais foram aplicadas entrevistas, através de questionamentos abertos, junto ao universo da pesquisa, o qual foi composto por trinta e dois trabalhadores, a fim de se operar uma análise qualitativa, mas que esteja fundamentada também em dados quantitativos.

Tal procedimento deveu-se à necessidade de analisar o objeto de estudo não somente a partir de uma visão teórica conceitual, mas também da percepção e das impressões daqueles que trabalham em meio às atividades informais acerca das condições em que desenvolvem suas atividades, bem como o que pensam a respeito das ações estatais voltadas para o seu universo de atuação, envolvendo aspectos como período com e sem vínculo empregatício; acesso dos trabalhadores a microcrédito, seguro desemprego – no caso dos egressos do mercado formal –, participação em cursos de qualificação profissional e acesso a benefícios de caráter assistencial/previdenciário; bem como opiniões acerca das principais dificuldades enfrentadas pelos informais de São Luís e do tratamento dado aos trabalhadores por parte do poder público, em todas as suas esferas.

Em etapa posterior às visitas ao campo, foi realizada a análise e interpretação dos dados coletados, correlacionando-os com as referências

teóricas já existentes, partindo-se posteriormente para a elaboração de material gráfico, e a análise dos resultados obtidos.

2 NOTAS PRELIMINARES SOBRE A EXPANSÃO DAS ATIVIDADES INFORMAIS: causas e implicações

Ao longo de sua história, a humanidade tem se apropriado dos recursos que a natureza lhe oferece, sempre de modo a atender, da maneira mais satisfatória possível, as suas necessidades.

No momento em que o homem percebeu que a produção, resultado da exploração do meio natural poderia lhe render mais do que pura e simplesmente a sua subsistência, este começou a investir em mecanismos que se aproveitassem cada vez mais (e de forma cada vez melhor) do espaço, a fim de que a sua produção fosse ampliada, ou seja, o homem aprimorou mais e mais os seus instrumentos de trabalho.

A consequência mais visível desse aprimoramento, e que por sua vez está na raiz do desenvolvimento posterior é justamente a forma de organização social para a produção material, expressa principalmente numa certa sofisticação ao nível da divisão do trabalho. O resultado imediato é a diversificação das atividades produtivas no seio de uma mesma sociedade (MORAES e COSTA, 1999, p. 78).

Assim, na medida em que há uma diferenciação do trabalho (e dos volumes de produção), começa a haver uma diferença também no nível da concentração de recursos, e conseqüentemente uma maior diferenciação entre as camadas que compõem uma determinada sociedade, fato que com o passar dos anos tem se agravado, tornando as desigualdades cada vez mais evidentes.

Mais do que a referida diferenciação, tem-se um processo de “enfraquecimento da condição salarial” (CASTEL, 1998, p. 495), visto que, “o abalo que afeta a sociedade [...] manifesta-se de fato, em primeiro lugar, através da transformação da problemática do emprego” (Idem. Ibid, p. 513).

Assim, pode-se afirmar, com grande possibilidade de acerto, que boa parte dos processos de aumento da vulnerabilidade social nos dias atuais, deve-se ao fato de que se está vivendo em um mundo onde são cada vez mais comuns as situações de “precarização do trabalho” (CASTEL, 1998, p. 516), as quais se associam, em grande medida, ao aumento do desemprego e a flexibilização das

relações de trabalho, o que se insere perfeitamente na dinâmica atual da globalização da economia.

Outro aspecto que pode (e deve) ser elencado em meio às causas da desestruturação e precarização do mundo do trabalho refere-se ao fato de que ainda subsistem no seio das sociedades atuais (em que pesem os tão decantados discursos de modernização e de inclusão, via globalização) grandes contingentes de população com baixa ou nenhuma qualificação, o que, indubitavelmente pode ser relacionado ao aumento em ritmo galopante do número de sub ou desempregados. Tal consideração poderia levar à conclusão de que um aumento do número de anos de escolaridade pudesse resolver a situação do desemprego, fato que é em grande medida ilusório, dada a crescente possibilidade de “não empregabilidade dos qualificados” (CASTEL, 1998, p. 521).

Ademais, percebem-se processos não só de formação de uma periferia precária, como também de desestabilização dos chamados “estáveis” (categoria cada vez mais relativa e escassa em nossos dias), sejam eles qualificados ou não, pois tal fato não depende unicamente das potencialidades dos trabalhadores, mas da sua serventia ao capital em dados momentos.

Desta forma, pode-se falar, segundo Castel, de “três pontos de cristalização” (1998, p. 527) dessa “nova questão social”, quais sejam: a desestabilização dos (trabalhadores) estáveis, a instalação (desses mesmos trabalhadores) na precariedade, bem como um “déficit de lugares ocupáveis na estrutura social” (Idem. Ibid, p. 529). Fatos que levam a se pensar não só em um agravamento das formas clássicas de pobreza, mas também em uma situação de “neopauperismo” (CASTEL, 1998, p. 529).

Deste modo, a proporção cada vez maior de pessoas vivendo em estado de pobreza exige um esforço no sentido de compreender melhor tal fenômeno, tornando-se necessário definir (de maneira um pouco mais precisa) o que seja esta “pobreza”, pois apesar da referida tarefa parecer bem simples, tal definição não se constitui em algo muito fácil. Moore (1963, apud SANTOS, 1979a, p. 8), por exemplo, define pobreza como uma “função da participação maior ou menor na modernização”. Outros autores trazem definições diferentes, mas que devem, porém ser destacadas, como a “incapacidade de satisfazer necessidades de tipo material” (LEWIS, 1969, apud SANTOS, 1979a, p. 8), ou

uma situação que atinge “aqueles que têm um poder de comprar mais reduzido que o considerado normal para o ambiente em que vivem” (WEBB, 1911, apud SANTOS, 1979a, p.8). Em resumo, pode-se concluir, a partir das definições apresentadas sobre o termo “pobreza”, que esta se constitui em uma espécie de incapacidade das pessoas em adquirir bens materiais, a fim de satisfazer as suas necessidades, considerando padrões pré-estabelecidos no contexto das sociedades em que tais pessoas estão inseridas.

Desta forma, o aumento da pobreza teria como ponto de partida a proliferação de pessoas sem condições de ingressar no mundo do consumo, seja por não terem acesso a renda, seja por terem acesso a rendas muito baixas (ou seja, desempregados ou trabalhadores precários).

Nas áreas urbanas dos países tidos como subdesenvolvidos, por seu poder de atração sobre os espaços em seu entorno, o fenômeno da proliferação da pobreza se agrava ainda mais, pelo fato de que tais áreas não apresentarem condições de absorver toda uma massa de pessoas disponível, o que criaria uma “reserva de trabalhadores inativos, passíveis de serem usados a qualquer momento dependendo das necessidades de valorização ou expansão do capital” (DAMIANI, 2002, p. 18).

Outro fato agravante dessa concentração de pobreza nas áreas urbanas do chamado mundo subdesenvolvido, reside na falta de preparo ou qualificação profissional da maioria dos trabalhadores disponíveis em tais áreas, visto que parte considerável dos empregos aí gerados exige tal requisito, o que desemboca em uma situação onde “a criação de empregos [modernos] resulta no crescimento do desemprego” (SINGER, 1977, p. 70-71), fato corroborado por Baltar (2000, p. 25), quando este afirma que “Os setores de atividade que não exigiam um mínimo de escolaridade foram os que mais reduziram o emprego formal [...] Os setores de atividade em que o emprego formal aumentou tem exigências de escolaridade mínima”, ou seja, a maior parte dos poucos empregos criados tende a deixar de fora os mais pobres (que em geral apresentam índices mais baixos de escolaridade), os quais, por não terem acesso ao mercado de trabalho, acabam tendo que apelar para alternativas, que possam ser por eles desenvolvidas.

Portanto, a concentração de pobreza, especialmente nas áreas urbanas dos países tidos como subdesenvolvidos, tende a proporcionar, em grande medida, a expansão das atividades ditas informais, principalmente no setor terciário da economia, fato que justifica o seu estudo, dada a grande amplitude que tais atividades vêm alcançando nos últimos anos nas cidades mais pobres, como é o caso de São Luís-MA.

Quanto à questão da expansão das atividades informais, esta tem sido estudada por vários autores, tanto no contexto nacional como internacional, dentre os quais podemos destacar Santos (1979b), com sua análise em torno dos dois circuitos da economia urbana (Superior e Inferior), bem como alguns que trataram da temática em nível local, tais como Silva (1997), Porto (2003) e Diniz (2005).

Nesse sentido, considera-se necessário demarcar algumas categorias teóricas que farão parte da análise ora empreendida, a fim de alcançar uma melhor compreensão do objeto de estudo da mesma. Dentre estas categorias, têm-se as definições de trabalho, de reestruturação produtiva, de economia informal, bem como o marco do que são políticas públicas de trabalho.

A primeira das categorias a ser definida ou demarcada com maior profundidade é a categoria trabalho. Tal definição encontra em si algumas dificuldades, tal como qualquer conceito (especialmente os mais abrangentes) visto que todo conceito é “[...] uma unidade abstrata criada a partir de uma combinação única de características.” (LARA, 2004, p. 92).

No caso específico da definição de trabalho, esta se relaciona a diversos ramos das ciências indo desde as exatas, tal como a Física, onde segundo Ramalho Júnior et al (2003, p. 242), o mesmo se associa a uma força, e não a um corpo, algo bem diferente das definições adotadas pelas ciências humanas e/ou sociais, nas quais a referida noção está basicamente atrelada ao esforço humano no intuito de realizar uma dada tarefa.

Em língua portuguesa, o termo trabalho deriva do latim *tripalium*. (nesse contexto, relacionado a alguns instrumentos que eram empregados para a realização de determinadas tarefas ou a outros voltados para a prática de tortura), sendo também um conceito variável do ponto de vista histórico e social, haja vista que:

Todos os modos de produção que existiram até o presente só procuravam o efeito útil do trabalho em sua forma mais direta e imediata. [...] A primitiva propriedade comunal da terra correspondia, por um lado, a um estado de desenvolvimento dos homens no qual seu horizonte era limitado, em geral às coisas mais imediatas [...] Todas as formas mais elevadas de produção [e trabalho] que vieram depois conduziram à divisão da população em classes diferentes e, portanto, no antagonismo entre as classes dominantes e as classes oprimidas. Em consequência, os interesses das classes dominantes converteram-se no elemento propulsor da produção [...] Isso encontra sua expressão mais acabada no modo de produção capitalista que prevalece na Europa Ocidental (ENGELS, 1981b, p. 279).

Deste modo, evolui-se do trabalho nômade ao trabalho agrícola, e deste ao trabalho apropriado e depois ao trabalho “alienado” (ALBORNOZ, 1998). Em Lima (2004), percebe-se o quanto o conceito de trabalho pode apresentar em termos de diferenças de aceção, onde a própria evolução da sociedade (do ponto de vista do capital) vai configurar novas formas de se observar a noção de trabalho, as quais vão desde as visões de Taylor e Ford (que viam o trabalho ideal como aquele em que o instinto criativo não se deve exprimir), até Tocqueville, que defende que quando o trabalho fica a cada dia mais hábil e menos laborioso, pode-se dizer que, nele, o homem se degrada à medida que o operário se aperfeiçoa.

Tais idéias se relacionam intimamente à definição de trabalho cunhada no decorrer (e após) a revolução industrial, onde se observa uma especialização cada vez maior do trabalho, bem como uma mudança na relação do homem com o seu próprio trabalho, visto agora sob um prisma de “necessidade de inserção” (LIMA, 2004), no qual se substitui o valor de uso antes por ele representado, pelo valor de troca que ele agora possibilita.

Cabe considerar que as colocações apresentadas referem-se especificamente à noção de trabalho inerente às sociedades ocidentais, definida por Dowbor (et. al. 1997, p. 150) como uma idéia construída “em oposição ao lazer e ao ócio”, vinculando-se portanto a idéia de trabalho a sofrimento, dor, castigo; e a de não-trabalho à recompensa, descanso, prêmio, etc. Assim, a noção de trabalho ora utilizada difere da idéia difundida no Oriente, sendo fundada na “oposição entre trabalho intelectual e manual”(Idem. Ibid.).

Por fim, busca-se inspiração para a compreensão da noção de trabalho em Karl Marx, para quem este se constituía como o processo em que se baseiam as sociedades que, cooperando entre si (através do trabalho) fazem uso dos recursos disponíveis com o fim de satisfazer as suas necessidades. Marx identifica dentro da noção de trabalho um caráter dual, visto que:

Todo trabalho é, por um lado, dispêndio de força de trabalho do homem no sentido fisiológico, e nessa qualidade de trabalho humano igual ou trabalho humano abstrato gera o valor da mercadoria. Todo trabalho é, por outro lado, dispêndio de força de trabalho do homem sob forma especificamente adequada a um fim, e nessa qualidade de trabalho humano concreto útil produz valores de uso (MARX, 1989a, p.53).

Assim sendo, Marx não queria saber em que medida o trabalho formava o valor de troca das mercadorias, mas em que forma o trabalho realizava essa função e porque sob o capitalismo a produção era de mercadorias para o mercado e não de produtos para uso direto como nas sociedades anteriores.

Dessa forma, diferencia o chamado “trabalho privado” (que seria aquele realizado com o fim de atender as necessidades individuais), o qual só seria útil no momento em que o seu produto é vendido, e o trabalho socialmente necessário, sendo este o trabalho realmente de cunho social (no sentido de atender, a partir de seu produto final, as demandas ou necessidades da sociedade).

Feitas as considerações acerca do marco definidor da categoria trabalho, passa-se à definição de outra categoria considerada relevante dentro da presente análise, que se refere à reestruturação produtiva, sendo esta, bastante associada à definição anterior, especialmente no atual contexto onde as relações de trabalho são influenciadas de maneira decisiva pelas alterações observadas no seio da produção, especialmente a industrial.

Assim, a atual reestruturação observada no contexto da produção, pode ser definida como uma revolução, de cunho técnico e científico, definida por Amin (2003, p. 3) como sendo algo que “[...] muda de maneira radical os modos de organização da produção e do trabalho. Desordena as formas consolidadas para reconstruir, a partir da ruptura dos modelos anteriores, novos sistemas organizativos.” Sendo que tal processo acaba por desestruturar até mesmo os

movimentos reivindicatórios por melhores condições de trabalho, visto que “Ao debilitar as classes trabalhadoras, o processo desordenador torna improdutivas as formas de organização e as lutas que estas classes fizeram uso no período anterior, e que foram eficazes no passado” (AMIN, 2003, p. 3).

Entretanto, a grande diferença da revolução ou reestruturação atualmente em curso, em relação às anteriores, reside no fato de que a atual consegue um aumento assustador de sua produção (e dos lucros advindos desta), sem necessitar de um aumento, na mesma escala, do número de trabalhadores necessários, do contrário, em diversas situações (talvez a maioria), observa-se que o aumento da produção na atual “revolução” passa sim por um aumento da tecnologia nela empregada, (o chamado “capital constante”, na definição Marxiana) mas o número de trabalhadores empregados na produção (ou, “capital variável”) nem sempre aumenta, ao contrário, em um grande número dos casos até diminui, substituído pela “frieza da máquina” (CARLOS, 2001), fato que levou alguns a falarem até mesmo em uma situação de “negação do trabalho” (ANTUNES, 1999).

Esse contexto de redução dos níveis de emprego, independentemente do aumento da produção, em que pese o fato de atingir todos os estratos sociais, acaba por ser mais percebido em meio àqueles que têm pouca qualificação e experiência, ou, como afirma Pochman (2002, p. 47):

A elevada taxa de desemprego coloca uma grande oferta de mão-de-obra, dificultando o acesso – ou o retorno – ao mercado de trabalho dos trabalhadores com baixa qualificação e escolaridade e dos jovens que não possuem experiência profissional.

Assim, a reestruturação pela qual a produção passa impõe alguns ajustes (ou seriam novas formas de o grande capital aumentar seus lucros, bem como as taxas de exploração da classe trabalhadora?) ao processo produtivo, especialmente o industrial em alguns países, principalmente os de economia tida como mais desenvolvida, (termo que pode ser relativizado, visto que tem como parâmetro o modelo das sociedades ocidentais, que nem sempre pode ser aplicado a realidades diversas destas), mas que não pode ser descartado como gerador de desemprego nas economias periféricas.

A já referida reestruturação da produção associa-se em particular, ou em princípio, a países como Japão e Alemanha, os quais tiveram que compatibilizar suas economias e/ou estruturas produtivas às políticas de adequação observadas nos EUA a fim de manter a hegemonia da sua moeda (o Dólar) como padrão de referência para a economia mundial (LACERDA, 1999, p. 39-40).

Entretanto, esta “revolução” iniciada em países do Norte, no sentido Geopolítico⁶ do termo, também tem suas conseqüências para as economias tidas como periféricas tais como as latino-americanas, especialmente as mais industrializadas, como é o caso da brasileira, onde tal processo se inicia com um atraso considerável, de cerca de duas décadas, pois, segundo Leite (1994, p. 563) “O processo de reestruturação produtiva por que passa o Brasil nos dias atuais irrompe de maneira efetiva a partir dos anos noventa.”

Cabe considerar que tal processo tem suas raízes associadas a acontecimentos precedentes ao referido período, e leva em consideração, segundo Leite (1994) não só as transformações nos padrões de competitividade em nível internacional, mas também um conjunto de transformações de cunho político, econômico e social, que ocorreram de maneira simultânea dentro do país, dentre os quais se pode destacar “[...] a abertura de um processo recessivo que se abate duramente sobre a economia brasileira, o processo de democratização política e a crise do padrão de relações industriais vigente durante o período do ‘milagre’ econômico” (LEITE, op. cit. p. 563).

Destaca-se ainda que o processo de reestruturação produtiva no Brasil apresenta algumas particularidades, entre as quais se destaca uma espécie de “brasilianização” (POSTHUMA, 1990, apud, LEITE, op. cit. p. 569), das técnicas de produção japonesas especialmente no ramo das indústrias de autopeças, que segundo Leite (op. cit.), teria ocasionado no Brasil, mudanças muito pouco significativas no que se refere à organização do trabalho.

Assim, em nível nacional, e só a partir dos anos 90, quando se processa no país a implantação de novos padrões de qualidade na produção,

⁶ o termo geopolítico se refere à divisão do globo em países ricos (Norte Geopolítico) e pobres (Sul Geopolítico), vigente após o fim da Guerra Fria e da oposição entre Leste x Oeste, típica do referido período. Sobre tal assunto, ver Vesentini (2004).

fruto da necessidade de se investir em mercados externos, em razão da crise por que passava o mercado interno, que tal processo de modernização (que no caso brasileiro sempre se caracterizou como conservador, onde a implantação de algumas inovações se dá em um ambiente de manutenção de estruturas arcaicas) adquire “características de uma verdadeira reestruturação produtiva” (LEITE, op. cit. p. 574).

Desta maneira, percebe-se que a reestruturação da produção no Brasil, passa pela adoção, por parte das empresas, de estratégias que visam a melhoria dos níveis de qualidade observados nas mesmas, o que, no entanto não significou um aumento da qualificação por parte dos trabalhadores, visto que, em que pesem os esforços e investimentos do empresariado local em programas e planos que objetivavam o ampliar a qualificação da mão-de-obra, estes tinham um caráter muito mais de “disciplinamento” do que educativo, pois segundo Leite, procuravam “despertar nos trabalhadores uma postura cooperativa com relação as estratégias gerenciais [...] que não podem ser confundidos com treinamentos destinados a formar trabalhadores mais qualificados” (op. cit. p. 577).

Assim, a reestruturação produtiva no Brasil tem visado apenas o aumento da produção e dos lucros, bem como uma maior inserção dos produtos “made in Brazil” nos mercados internacionais, deixando de lado a preocupação em melhorar os níveis de qualificação e capacitação da classe trabalhadora, o que torna a reestruturação brasileira ainda mais cruel e desigual que a observada nos países tidos como centrais configurando um “processo acumulativo de riqueza e miséria social, [...] ao longo de nossa extraordinária industrialização” (CANO, 1994, p. 590).

Cabe nesse momento uma breve associação entre a definição ora trabalhada e o objeto do presente estudo, visto que a reestruturação da produção, além de diminuir o volume total de empregos criados, bem como o dos já existentes, também impõe à classe trabalhadora uma espécie de flexibilização das relações de trabalho, ocasionando a precarização das condições para que o mesmo se realize.

Assim, no caso brasileiro, observa-se uma grande expansão do trabalho urbano, a partir da industrialização e da reestruturação da produção, o que, no entanto não significa que tenham ocorrido melhorias nas condições e/ou

relações de trabalho, visto que se percebe uma “[...] notável piora dos níveis pessoais de distribuição de renda e considerável aumento do emprego informal” (CANO, op. cit. p. 595).

O mesmo autor explica que o que se deu foi um aumento do número de empregos no chamado setor terciário, ocasionado, além do seu crescimento natural, pela dispensa de grandes contingentes de mão-de-obra por parte das indústrias reestruturadas e com maior tecnologia (em substituição ao trabalho humano), bem como por um aumento do número de pessoas que saem do campo em direção às cidades, expulsos das suas áreas de origem pela expansão do capital para estas, e atraídos por uma suposta “modernidade urbana” como também pela possibilidade de melhoria da situação que tinham anteriormente, o que geralmente se traduz em degradação da sua condição humana, em meio a um ambiente estranho ao seu antigo cotidiano.

Desta forma, Cano (op. cit. p. 596) afirma que:

O setor de serviços foi o único a expandir a ocupação em todo o território nacional: ou pela urbanização acelerada causada pela ocupação amazônica, ou pelas transformações estruturais (gerais e terciárias) do Nordeste, dos efeitos de metropolização em algumas regiões, do grande avanço do emprego público estadual e municipal – notadamente no Nordeste –, ou simplesmente pela grande informalização e precarização do trabalho imposta a diversas atividades econômicas e ao emprego.

Cabe considerar que, no caso específico de São Luís, capital de um dos estados mais pobres da federação e com índices de industrialização ainda bastante incipientes – em que pesem os grandes projetos implantados nos anos 80 e 90 do século XX, tais como a Alumínio do Maranhão S/A (ALUMAR), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e o complexo portuário da Baía de São Marcos, além da expansão da cultura de soja nos cerrados do sul e leste do estado – o crescimento das atividades informais sem dúvida não sofre muitas influências dos processos de reestruturação produtiva, a não ser em casos isolados, ou de maneira indireta (como por exemplo, nos momentos em que os Estados, ao redefinirem os seus papéis, acabam por impor modelos de flexibilização das relações de trabalho, sob a justificativa de que somente com uma economia desregulamentada é que conseguirão gerar os empregos de que

se necessita fato que muitas das vezes acaba por elevar as taxas de desemprego e de trabalho informal).

Assim sendo, a economia em cidades como São Luís é (e notoriamente tem sido nos últimos anos) muito mais afetada pela incapacidade de sua estrutura econômica de abrigar a todos os que a procuram. Além disso, ocorre também que o estado do Maranhão ainda conserva estruturas fundiárias excessivamente concentradas, que empurram diariamente grandes quantidades de pessoas para a capital, São Luís, em busca da ilusão de uma melhoria em meio ao ambiente urbano, fator que inclusive pode ser colocado como o principal elemento no processo de urbanização pelo qual passou o Maranhão nos últimos anos.

Além dos fatores já elencados anteriormente, como causadores da expansão das atividades informais (de uma maneira geral), pode-se citar alguns referentes à realidade brasileira (e conseqüentemente a maranhense), a qual apresenta algumas peculiaridades que tendem a proporcionar maior uma expansão de tal ramo da economia.

Vista por muitos como principal entrave ao crescimento do país essa espécie de *ilegalidade consentida* – no sentido de que tais atividades são bem aceitas em meio à população em geral, especialmente a mais pobre, o que acaba por ocasionar o consentimento por parte do poder público, às mesmas (até pelo fato de o Estado ser incapaz de gerar emprego e renda de maneira satisfatória) – encontra dificuldades em ser combatida no Brasil em razão de três fatores ou “gargalos” principais, (diga-se de passagem, históricos) que seriam:

- A pesada carga tributária nacional, que funciona como desincentivo à formalização de pequenos negócios, pois entre a opção de terem seus produtos encarecidos pelo pagamento dos impostos, e a de viverem como informais, os pequenos comerciantes geralmente optam pela segunda opção.
- O alto custo da contratação de mão-de-obra formal no país (resultante de leis trabalhistas remanescentes da era Vargas), que faz com que para cada salário pago ao trabalhador formal, outro seja pago ao governo – algo impensável em unidades onde muita das vezes, sequer se paga um salário mínimo (ou mesmo um regular), aos poucos trabalhadores (ou ajudantes) nelas inseridos.

- Finalmente, o excessivo número de entraves burocráticos, os quais além de tornar lento, encarecem os custos da abertura de negócios formais no país.

Cabe considerar que, no que se refere ao presente estudo, analisou-se, dentre os trabalhadores pertencentes às atividades informais urbanas, aqueles que são definidos como “camelôs” ou “ambulantes”, sendo que tal escolha foi motivada pelas condições de trabalho destes, as quais são, em geral, mais precárias.

2.1 A Economia Informal Urbana e as Atividades Informais em São Luís - MA

No presente item, busca-se agrupar elementos de cunho teórico-conceitual, que levem a uma melhor caracterização do objeto escolhido para o presente estudo, com o fim de demarcar de forma precisa o recorte da pesquisa, bem como para evitar o uso de categorias que venham a se tornar imprecisas e ou inadequadas ao mesmo.

O primeiro passo nesse sentido, refere-se à definição de economia, setor, ou atividade informal, (termo adotado pela OIT - Organização Internacional para o Trabalho - na década de 70 do século XX, e bastante utilizado nos anos oitenta, do mesmo século, nas análises referentes à economia e ao mercado de trabalho nos países subdesenvolvidos, segundo Ribeiro e Bugarin, 1999) a qual suscita enormes discussões e controvérsias, associadas principalmente aos critérios utilizados para se definir o que seria formal e informal (especialmente em um contexto em que as relações de trabalho passam por sensíveis transformações). Isto sendo definido, quais seriam os limites e a abrangência das atividades informais? É por tal razão que se pode afirmar com relação ao chamado “setor informal” da economia que: “[...] é mais fácil descrevê-lo do que tentar defini-lo” (TAVARES, 2004, p. 33).

Nesse sentido, Cacciamali (1991, apud, RIBEIRO e BUGARIN, op. cit. p. 2) afirma que a denominação economia ou setor informal:

[...] pode caracterizar dois fenômenos diferentes desde o ponto de vista teórico [...] o primeiro refere-se ao conjunto de atividades econômicas no qual não há uma clara separação entre os fatores trabalho e capital dentro de um determinado processo produtivo geralmente desenvolvido por pequenas unidades de baixa produtividade. Já a segunda

interpretação serviria para denotar todas as atividades econômicas que são desenvolvidas fora da esfera regulatória (tributária, trabalhista, etc.) do estado. A autora ressalta ainda que segundo esta última conotação, o termo *economia submersa ou subterrânea* seria o mais apropriado para denotar as atividades econômicas informais.

Afirma-se também que a dificuldade em se definir um conceito preciso para atividade informal deve-se a um caráter dinâmico ou a certa “agilidade” desta, no sentido de se adequar aos sistemas regulatórios e às sanções adotadas pelas autoridades com o fim de “coibir” a proliferação de tais atividades. (RIBEIRO e BUGARIN, op. cit. p. 2-3).

No que se refere à delimitação do que seja economia ou setor informal, Cacciamali e Braga (2002, p. 12-13) afirmam que esta(e) “[...] compreende indivíduos que trabalham diretamente na produção e simultaneamente assumem as atividades de gestão de seu pequeno negócio”. Mais adiante, as mesmas autoras, afirmam que tais trabalhadores seguem:

[...] uma lógica de reprodução do seu negócio e da provisão de suas necessidades básicas e da sua família, não tendo como meta explícita à acumulação ou a realização de uma rentabilidade de mercado, inclusive porque a grande maioria não possui nem capitalização, nem organização do trabalho que sustente esses fins (Idem. Ibid, p. 13).

Outras definições podem ser tratadas, tais como a utilizada pelo SEBRAE (2005, p. 11) e pelo IBGE (2003, p. 16), já referida no presente trabalho, e que considera (para seus fins específicos), como atividades informais, todas as unidades econômicas pertencentes a *trabalhadores por conta própria e a empregadores com até cinco empregados*, incluindo todos os proprietários (sócios) desse empreendimento; bem como se pode incluir também as que partem da idéia de que as atividades informais se realizarem em um ambiente “oficialmente não regulado” (MOREIRA FILHO, 2005, p. 25), ou seja, tal definição abrangeria as atividades que operam, nas economias urbanas, “à margem das normas estabelecidas pelo Estado” (Idem. Ibid).

Tal visão, apesar de bastante aceita em meio aos que se dedicam ao estudo do fenômeno da informalidade, pode ser contestada em parte, sobretudo pelo fato de que pode levar a interpretações calcadas na idéia de que as

atividades informais se constituem em uma espécie de apêndice ou distorção da economia formal, quando na realidade, aquelas são muitas das vezes funcionais a esta, principalmente em uma época onde proliferam processos de terceirização, pois graças a esta, “[...] a informalidade se torna uma forma adequada ao capital, porque participa efetivamente da produção sem implicar os custos do trabalho formal [...]” (TAVARES, 2004, p. 43.), além é claro, de servir como um importante instrumento de manutenção das condições mínimas de sobrevivência dos trabalhadores que estão alijados (pelo menos temporariamente) da economia formal, mas que funcionam como “exército de reserva” (MARX, 1989b.) disponível e pronto a atender ao chamado do Capital, quando de sua primeira necessidade.

Dentro da análise das atividades informais e sua expansão, destaca-se que estas se associam principalmente às áreas urbanas dos países tidos como subdesenvolvidos, (embora, o auto-emprego e os pequenos negócios sempre tenham feito parte da estrutura econômica dos países industrializados, em que pese a sua menor relevância nestes, conforme Cacciamali e Braga, 2002.) visto que as mesmas atraem muitas pessoas para seu bojo (sejam elas vindas de áreas rurais, sejam de cidades menores), as quais são, na sua grande maioria, despreparadas para o trabalho urbano, o que as obriga a se colocar em setores da economia que exigem menor qualificação.

Deste modo, as atividades informais acabam ganhando espaço, desenvolvendo-se especialmente no contexto do setor terciário da economia, muito em função deste abranger uma gama muito grande de atividades, ou, na visão de George (1979, p. 81):

Ocupações tão diferenciadas como transportes, telecomunicações, informação, comércio, banco ou cuidados médicos. Ao mesmo tempo responde a estratificações de necessidades ou usos muito diferentes indo da defesa nacional ou das administrações centrais para os serviços chamados pessoais e atividades culturais.

Assim, tal setor, por conter um grande número de atividades, acaba tanto absorvendo profissionais muito qualificados, como abrindo espaço para pessoas com menor qualificação, e sua expansão tende a se dar de forma desordenada ou inflacionada, como afirma Santos (1982, p. 43):

Nos países não desenvolvidos [em que pese o fato de tal situação também ocorrer, porém de maneira um pouco menos visível, nos países ditos desenvolvidos] o chamado terciário é inflacionado, porque as pessoas em idade de trabalhar se vêem obrigadas a aceitar qualquer emprego, mesmo abaixo dos níveis legais mínimos de remuneração.

Considera-se, portanto, que o aparecimento das atividades informais resulta das grandes diferenças que se instauram nas sociedades capitalistas, especialmente nas áreas urbanas da periferia capitalista. “Essas diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da criação ou da manutenção, nessas cidades, de dois circuitos [Superior e Inferior] de produção, distribuição e consumo de bens e serviços” (SANTOS, 1979b, p. 29).

A análise dos dois circuitos da economia urbana dos países tidos como subdesenvolvidos feita por Milton Santos, em seu livro “O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos (1979b e 2004a), resultante de seus estudos e experiências profissionais em vários países como Tanzânia, EUA, Venezuela e França, se inicia de acordo com o próprio autor, (SANTOS, 2004a, p. 39) em 1966, em obra intitulada “*Croissance démographique et consommation alimentaire dans les pays sous-développés*” (*Crescimento demográfico e consumo alimentar dos países subdesenvolvidos*), na qual o mesmo se refere à existência de um “circuito moderno” e de outro “tradicional”, nas já referidas economias urbanas dos países subdesenvolvidos, sendo, entretanto, tal abordagem revista pela dificuldade em se definir de forma precisa o que seria moderno e/ou tradicional, bem como pela existência, nos dois circuitos e de maneira concomitante, tanto de atividades modernas, bem como de arcaicas ou tradicionais.

Assim, a discussão avança para a existência de um circuito “inferior” e de um “superior”, seja pelo fato de tais termos serem bem menos carregados de significados do que os originais, assim como, pelo fato de que , colocando-se a análise dos dois circuitos dessa forma, chama-se a atenção para a dependência existente no chamado “circuito inferior” em relação ao tido como “superior”.

A origem de tais circuitos estaria ligada a uma difusão/generalização de padrões de consumo e/ou informação, do centro para a periferia, sem, contudo haver uma generalização, na mesma medida das pré-condições necessárias à

consolidação dos mesmos. Assim, a modernização nos países pobres geraria dois circuitos de produção de bens e serviços, em meio ao ambiente urbano, resultantes de um mesmo processo de modernização, mas de um acesso desigual a este por camadas sociais com diferente poder aquisitivo. Deste modo, as atividades ligadas ao consumo do tipo moderno (e conseqüentemente a populações de renda mais elevada) fariam parte do circuito superior, enquanto àquelas voltadas para um consumo não moderno (ligadas as população como renda mais baixa) pertenceriam ao circuito inferior.

As causas para a convivência dessa “[...] massa de pessoas com salários muito baixos, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas [causa principal da formação dos dois circuitos]” (SANTOS, 2004a, p. 37) estariam ligadas à diminuição dos efetivos empregados seja na indústria (em razão de sua modernização), seja da agricultura (seja por seu atraso, seja por sua modernização).

De forma simplificada, o próprio autor nos coloca os elementos constituintes dos dois circuitos, sendo que:

[...] pode-se apresentar o circuito superior como constituído pelos bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana, serviços modernos, atacadistas e transportadores. O circuito inferior é constituído essencialmente por formas de fabricação não “capital intensivo”, pelos serviços não-modernos fornecidos “a varejo” e pelo comércio não moderno e de pequena dimensão (Idem, p. 40).

O quadro a seguir, nos dá uma noção simplificada dos elementos e características presentes nos dois circuitos:

Quadro I: Características dos circuitos superior e inferior.

Elementos/características	Circuito superior	Circuito inferior
Tecnologia	Capital intensivo	Trabalho intensivo
Organização	Burocrática	Primitiva
Capitais	Importantes	Reduzidos
Emprego	Reduzido	Volumoso
Assalariado	Dominante	Não obrigatório
Estoques	Grande quantidade e/ou alta qualidade	Pequena quantidade e qualidade inferior
Preços	Fixos (em geral)	Submetidos à discussão entre comprador e vendedor (<i>haggling</i>)
Crédito	Bancário institucional	Pessoal não-institucional
Margem de lucro	Reduzida por unidade, mas importante pelo volume de negócios (exceção produtos de	Elevada por unidade, mas pequena em relação ao volume de negócios

	luxo)	
Relações com a clientela	Impessoais e/ou com papéis	Diretas, personalizadas
Custos fixos	Importantes	Desprezíveis
Publicidade	Necessária	Nula
Reutilização dos bens	Nula	Freqüente
<i>Overhead capital</i> (grande capital)	Indispensável	Dispensável
Ajuda governamental	Importante	Nula ou quase nula
Dependência direta do exterior	Grande, atividade voltada [em grande medida] para o exterior	Reduzida ou nula

Fonte: adaptado de SANTOS, 2004a, p. 44.

Assim, esse circuito inferior acaba por abranger toda essa massa de pessoas tidas como desqualificadas, constituindo-se assim em “uma estrutura de abrigo para os cidadãos antigos e novos, desprovidos de capital e qualificação profissional” (SANTOS, 1979b, p. 159).

É importante ressaltar que, com base nas características observadas no quadro anterior, se pode concluir que é no chamado “circuito inferior” que vão se colocar as atividades informais, sendo que a compreensão dos processos de formação dos dois “circuitos” auxilia de forma decisiva na compreensão do processo de expansão das atividades informais, em que pese o fato de o “circuito inferior” não corresponder exata ou unicamente ao das atividades informais, mas mesmo assim, pode-se considerar sem dúvidas que estas estão contidas naquele, em razão das características anteriormente apresentadas.

Cabe ainda considerar que algumas frações da população vão acabar sofrendo de maneira mais brusca os efeitos desse processo, que leva a uma concentração generalizada de pobreza e desemprego nestas, sendo que o segundo tende a predominar entre pessoas jovens (entre 18 e 24 anos), do sexo feminino, não-brancas, não-chefes de família, e com baixa escolaridade – ensino fundamental incompleto. Aí fica demonstrada não somente a exclusão do mercado formal em função da falta de qualificação, mas também em razão de variáveis como etnia, idade, sexo e origem, os quais ajudam a compreender em parte a estrutura das atividades informais.

Tais elementos demonstram uma espécie de tendência mundial, onde os fatos, especialmente após os anos 90, apontam para uma redução da capacidade de gerar empregos, bem como do número de postos de trabalho já existentes, o que se constitui sem dúvida em um dos maiores dilemas contemporâneos. Tal contexto resulta em grande medida dos chamados

“Programas de Ajuste Estrutural” (PAE’s), os quais se fazem sentir de maneira mais forte – e mais perversa – nas áreas mais pobres (caso do Maranhão), “[...] tendo-se como conseqüência o desemprego em massa, e contraditoriamente [se tomarmos como base o modelo keynesiano], a redução das políticas sociais” (TAVARES, 2004, p. 39-40).

O referido quadro leva milhões de pessoas a apelar para as “estratégias de sobrevivência”⁷, que se constituem em atividades via de regra “não regulamentadas ou mesmo ilegais [...]” (POCHMAN, 2002, p. 41), as quais abrangem trabalhadores adultos e jovens, bem como trabalhadores mais velhos que ficaram alijados do mercado de trabalho, e são reflexo da difusão da precarização nas condições e relações de trabalho em diversas ocupações, do que resulta uma espécie de “[...] nova fase de produção e reprodução da pobreza em todo o país” (POCHMAN, 2002, p. 64), fato resultante do intuito de adquirir o mínimo de meios materiais necessários para a própria sobrevivência.

Assim, o aumento do desemprego associado ao movimento de desassalariamento e à expansão das ocupações autônomas e por conta própria – fenômeno que pode ser visto pelo crescente comércio ambulante – compõem um quadro grave de rebaixamento social, fruto da falta de alternativas ocupacionais, da baixa geração de postos de trabalho que garantam o acesso à proteção social, e da ausência de políticas de proteção universais amplas, (Idem, p. 41).

Desta maneira, chega-se a um dos pontos centrais da presente discussão (a expansão das atividades informais), a qual tem sua força residente nos laços pessoais, e não nos salariais, os quais:

[...] unem o pequeno patrão e sua mão-de-obra essencialmente familiar. Em uma empresa formalizada, em situação de crise, o patrão não pode reduzir o salário abaixo do salário mínimo. Ele vai então demitir. Isso não vai acontecer na empresa informal: o pequeno patrão não vai demitir sua esposa, seu filho ou seu sobrinho quando o volume de negócios diminui; [...] Cada um vai apertar o cinto esperando por dias melhores; **vale mais ter uma renda *per capita* inferior ao salário mínimo do que nenhuma renda** (grifo nosso) (LAUTIER, 1994, p. 29).

⁷ Entende-se por estratégias de sobrevivência as atividades desenvolvidas dentro da economia informal, as quais se caracterizam por uma alta rotatividade da força de trabalho, quase inexistência de carteira assinada, níveis de renda muito baixos, que não exigem quase nenhum ou muito pouco capital, sendo clandestinas ou ilegais perante o poder público. Parte da população excluída do mercado de trabalho se auto-inclui, de maneira cada vez mais degradada através destas. Sobre tal assunto, ver Diniz (2005).

Assim sendo, a expansão de pequenos negócios no campo informal, sejam elas de base familiar ou não, indica uma maior precarização do mercado de trabalho, especialmente a partir dos anos 90, dado ao fato de que tais formas de inserção não garantem a cobertura da proteção social dada pelo emprego formal.

Outro aspecto a ser considerado, além do desemprego e da falta de qualificação profissional, é o fato de que em muitos casos, as atividades informais geram rendimentos superiores aos encontrados em meio às atividades formais. Estudos sobre a economia urbana brasileira, a partir dos anos 80, mostram tal fato, quando afirmam que:

Apenas em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre é que a renda média real dos assalariados registrados apresentou taxa de crescimento anual positivo e mesmo assim bastante inferior ao crescimento anual médio real das rendas médias dos assalariados ilegais (principalmente dos trabalhadores por conta própria) (CACCIAMALI, 1993, p. 178).

Assim abrem-se as portas para a expansão das referidas atividades devido a diversos atrativos que estas oferecem: exigência de menor qualificação, possibilidade de maiores rendimentos, o fato de trabalharem por conta própria, além é claro, do pouco espaço existente em meio às atividades formais, ou mesmo a opção pela informalidade (em razão dos entraves à formalização ou gargalos, já citados anteriormente), a qual acaba por abranger inclusive profissionais que não podem ser considerados desqualificados, e que se instalam em tal condição sob a denominação de profissionais liberais (aliás, muito adequada ao atual contexto econômico).

Ademais, no presente momento histórico, vive-se uma situação de culto à livre iniciativa e ao empreendedorismo, os quais são recomendados pelos grandes organismos financeiros internacionais, dada a incapacidade da economia, em nível global, de gerar novos postos de trabalho, o que leva tais instituições, bem como os governos locais, a atribuir uma maior importância às atividades informais, em função destas criarem ocupações de baixo custo, fatos que dão suporte a idéia de que “[...] o trabalho informal tende a se generalizar [também] pela sua **funcionalidade** [grifo nosso] ao capital” (TAVARES, 2004, p.28).

Estes pequenos empreendimentos são decantados como salvação da economia, por diversos setores da elite e da mídia nacional, os quais não poupam elogios aos mesmos, e clamam por incentivos às pequenas e microempresas. Assim, conformam-se e contentam-se diferentes segmentos sociais:

Os empreendedores emergentes agradecem, já que só assim poderão escapar da humilhação da exclusão social. O grande empresário alegra-se, já que poderá dispor de mais e mais prestadores de serviços em condições claramente subordinadas [em que pesem os constantes conflitos entre donos de estabelecimentos formais e trabalhadores informais por espaço, gerando inclusive a segregação dos últimos que em muitos casos acabam transferidos para locais menos valorizados (MALAGUTI, 2000, p. 89, apud, TAVARES, 2004, p. 44).

No que se refere à presente discussão, interessa principalmente a ampliação das atividades informais ligadas à chamada Economia Informal Urbana, a qual é demonstrada a partir do aumento do terciário e verificada, sobretudo, no aumento do número destes micronegócios, os quais:

[...] ampliaram sua participação relativa em cerca de dois pontos percentuais, [...] Em 2000, o maior grupo de firmas estava entre os microestabelecimentos do setor de serviços [...], seguido do comércio [...] e dos microestabelecimentos da indústria [...]" (POCHMAN, 2002, p. 35).

Além disso, pode-se observar de modo empírico a expansão das atividades ligadas aos micro e pequenos negócios no Brasil, onde tal fato é facilitado por existirem:

"[...] de um lado, uma fração expressiva da PEA não tem emprego assalariado, trabalhando por conta própria ou em ajuda ao trabalho por conta própria de outro membro da família e, de outro, não existem mecanismos institucionais eficazes de proteção ao desempregado" (BALTAR, 2000, p. 21).

Desta forma, a amplitude de tal fenômeno no Brasil chega a ser tamanha, que órgãos como o IBGE, em dados divulgados recentemente demonstram que cerca de 46% (segundo a PNAD, 2004) dos trabalhadores no Brasil, encontram-se em situação informal (trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e por conta própria), o que comprova o fato de que: "O homem, no

mundo de hoje, só pode ter acesso a um emprego através da venda de sua força de trabalho” (CARLOS, 2001, p. 17), e que quando não consegue vendê-la, tem que apelar para outras alternativas.

Assim, pode-se observar uma grande modificação da estrutura das ocupações urbanas, na qual diminui o peso do emprego formalizado (tanto no setor público como no privado) e aumenta a participação das ocupações menos formalizadas e com menores garantias de proteção social, tais como o serviço doméstico remunerado e os pequenos empreendimentos urbanos que prestam serviços atendendo às pessoas e às famílias (BALTAR, op.cit. p. 22). Tal fato também é confirmado por Pochman (2000, p. 35), que afirma que durante a década de 90 e o início dos anos 2000:

[...] houve uma redução de 3400 firmas industriais, por outro lado, no comércio e nos serviços cresceu o número de empresas, [...] nesses setores, excetuando-se os estabelecimentos de grande porte no comércio que tiveram redução, cresceu o número de empresas de todos os portes.

Cabe salientar que essa “massa” de pessoas ocupadas nos pequenos negócios urbanos ligados ao comércio e à prestação de serviços a pessoas e famílias acaba por absorver todo o crescimento da população ativa urbana (que continua a aumentar), demonstrando aí a importância de seu estudo e compreensão.

Destaca-se que essa “economia”, acaba por se sustentar, dado à sua crescente atuação, seja junto às empresas formais, seja à própria população de uma maneira geral (a qual acaba por aceitar tais atividades, por serem fonte de subsistência de muitas pessoas, bem como por seus serviços serem por vezes mais acessíveis economicamente), o que leva a uma situação em que no Brasil” [...] os pequenos empreendimentos já respondem por **mais da metade das oportunidades ocupacionais urbanas** (grifo nosso)” (BALTAR, op. cit. p. 26).

No caso maranhense, acompanha-se a tendência do mercado nacional (ou mesmo mundial), onde:

“A situação atual [...] reflete o quadro geral da crise de empregabilidade que se manifesta nas economias capitalistas ocidentais após a década de

70, com o fim do período que se convencionou chamar de '30 anos gloriosos' dessas economias" (SILVA, 2000b, p. 27).

Entretanto, no contexto estadual, tais atividades apresentam-se de maneira notadamente mais precária, ou seja, as atividades autônomas presentes no Maranhão, em geral associam-se a baixa qualificação, baixa escolaridade e baixas rendas, sendo voltadas mais para a subsistência pessoal de seus envolvidos, do que para outros fins, sendo em geral temporárias (exercidas enquanto não há espaço no mercado formal), ou complementares.

Há que se considerar, porém, que as referidas atividades (em que pese o fato de serem apresentadas como salvadoras e frutos de iniciativas empreendedoras) são carregadas de vícios que levam a uma série de outros prejuízos de cunho sócio econômico. Segundo Malaguti (2000, p. 85) com base em dados do SEBRAE, IBGE e DIEESE/SEADE: "a pequena e a microempresas têm um papel fundamental na difusão da ilegalidade, da irregularidade, da corrupção e da precarização das condições de trabalho de parcela expressiva da população brasileira", o que leva a pensar se os benefícios oriundos das atividades informais são superiores aos prejuízos por ela causados, pois só assim, estas compensariam investimentos visando incentivá-las e estrutura-las.

Como se vê, as atividades informais acabam tendo sua expansão consolidada, como resultado dos processos de modernização e acumulação capitalista, pois pode-se perceber que os dois circuitos da economia (superior e inferior), já citados anteriormente, têm sua origem associada a um mesmo processo, o da modernização econômica, que gera desemprego estrutural no circuito superior e ocasiona uma maior expansão do inferior, dada à necessidade deste (como afirma Santos, 1979b, p. 29) complementar o primeiro (como é o caso das oficinas de automóveis, por exemplo, que se expandem em função da venda dos mesmos pelas fábricas), e de ocupar a mão-de-obra sem espaço no circuito superior.

Essa expansão desordenada das atividades informais vai ter como conseqüências negativas, diversos fatores (além dos já anteriormente citados). Santos (1993, p. 95) afirma que nas grandes cidades tidas como subdesenvolvidas, percebe-se que "problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde,

são genéricos, e revelam enormes carências”, tais problemas de um modo geral ligam-se, entre outros fatores, à não inserção de uma grande quantidade de habitantes urbanos ao mercado formal de trabalho.

Além disso, estes excluídos das atividades formais encontram-se descobertos de qualquer auxílio por parte do Estado, no que diz respeito à previdência pública, ou ao seguro social⁸, visto que a sua condição de informais não lhes permite contribuir para os órgãos oficiais destes setores (e em sua grande maioria estes não tem conhecimento de que podem contribuir como autônomos, como afirma PORTO, 2003), e sua situação econômica, via de regra, não possibilita o acesso aos serviços de previdência privada.

2.1.1 As Atividades Informais em São Luís

No que se refere à situação Maranhense, tem-se a capital São Luís, como principal centro receptor de migrantes do estado, por ser o centro administrativo e principal centro comercial-industrial do mesmo, além é claro de ser a maior área urbana maranhense, e uma das mais antigas do país. Segundo Andrade (1995, p. 39) o surgimento de São Luís estimulou o povoamento de toda a região, visto que “A fundação de uma colônia francesa no Maranhão [...], com a implantação da cidade de São Luís em uma ilha de fácil defesa, estimulou os portugueses a se expandirem em direção à área”.

Ross (2001, p. 426) demonstra a importância de São Luís, especialmente no século XIX, quando esta chegou a figurar entre as dez cidades mais populosas do país.

Com a crise da economia têxtil-algodoeira, base econômica do Maranhão até o século XIX, o estado e conseqüentemente, a cidade de São Luís, entraram em um período de inércia entre os fins do século XIX e a segunda metade do século XX, momento em que, a implantação do complexo portuário na

⁸ Foi aprovada em 08 de novembro de 2006 a lei geral das micro e pequenas empresas, que prevê a criação de um sistema diferenciado de previdência para os trabalhadores autônomos, permitindo a eles um menor recolhimento para a previdência, com uma alíquota de 11%, em vez dos 20% previstos antes da aprovação da referida lei.

baía de São Marcos e dos chamados grandes projetos industriais provocou uma aceleração do crescimento populacional da cidade, sem precedentes em sua história (conforme demonstra a tabela 1), o que segundo Porto (2003, p. 27), contribuiu para o agravamento dos “distúrbios sócio-espaciais” (tais como a piora da qualidade nos setores de habitação, educação, saúde e transportes) na capital do Maranhão.

Tabela1: Crescimento populacional de São Luís – MA (entre fins do Século XVII e 2000)⁹

Período	Nº. de habitantes	Crescimento da população (%)
Fins do século XVII	10.000	---
Fins do século XVIII	17.000	70%
1820	20.000	17,64%
1835	25.000	25%
1868	30.000	20%
1872	31.000	3,33%
1890	35.000	12,9%
1920	42.000	20%
1940	58.735	39,84%
1950	88.425	50,55%
1960	158.292	79%
1970	265.486	67,71%
1980	449.877	69,45%
1991	695.199	54,53%
2000	870.028	25,15%
2006	998.385	14,75%

Fonte: IBGE/SERFHAU. Adaptado por SILVA, 2006, Apud: Costa, 2007, p. 56.

A expansão da população de São Luís, a partir da segunda metade do século XX, tem uma estreita relação, como já referido, com a implantação de um embrião de distrito industrial na cidade a partir da década de 1960. Entretanto, outros elementos servem para explicar a elevação das taxas de crescimento populacional da capital maranhense no período.

Sem dúvida alguma, a introdução do Maranhão (como parte da Amazônia Legal) no chamado Plano de Integração Nacional (PIN), bem como a

⁹ A não periodicidade das contagens populacionais observada na tabela refere-se ao fato não haver, até 1940, uma norma que definisse o intervalo de realização de pesquisas de caráter censitário, o que só veio a se modificar após a criação do IBGE em 1939, o qual ficou responsável pelas mesmas, realizando a primeira pesquisa sob sua responsabilidade no ano seguinte. A partir desta data, os censos demográficos passam a ser realizados com uma periodicidade de dez anos, o que só veio a ser desrespeitado em 1990, quando, alegando escassez de recursos, o governo federal não realizou a pesquisa, o que só aconteceu no ano seguinte (Sobre tal assunto, ver SCARLATO, 2003).

opção pela substituição da ferrovia como principal meio de transporte e escoamento do estado, por uma nova malha rodoviária, serviu como uma das bases para a implantação posterior de um complexo industrial no local, bem como, passou a ser o elemento responsável pelo mais fácil acesso à capital maranhense de migrantes, vindos ou do interior maranhense, ou de áreas pertencentes a outras unidades da federação.

Esse aumento populacional, como visto, tem estreita relação com a implantação dos projetos industriais já citados, pelo fato de os mesmos delinearem “Uma nova perspectiva para a capital do Estado que restabelecia sua antiga vocação de centro exportador de matérias-primas, aliada à possibilidade do surgimento de um novo ciclo industrial [...]”. (LEMOS, 1999, p. 19). Porém, como já demonstrado, não se pode invalidar o fato, já destacado anteriormente, de que a principal responsável pelo acelerado (e desordenado) crescimento da população urbana, é sem dúvida a arcaica e ainda bastante concentrada estrutura fundiária maranhense.

Ademais, por não ter uma estrutura econômica suficientemente capaz de absorver a mão-de-obra atraída pelo crescimento econômico e pela possibilidade de melhorias de vida (pois a expectativa de geração de milhares de empregos, que atraiu muita gente, não absorveu grande parte), bem como a que foi expulsa do campo em razão da concentração de terras e dos conflitos fundiários, a cidade de São Luís vê o seu setor terciário crescer de forma desordenada, especialmente no seu circuito inferior, pois o ingresso neste “[...] geralmente é fácil, na medida em que, para isto, é mais necessário o trabalho que o capital.” (SANTOS, 1979b, p. 161).

Assim sendo, Diniz (2005, p. 80), afirma que:

No Maranhão [...] a urbanização não se deu apenas em função da indústria e da modernização da agricultura, mas principalmente pela expulsão da população camponesa em virtude da desarticulação das relações de produção, e por isso, a quantidade de migrantes que chega à cidade excede a capacidade de absorção de mão-de-obra [...] Essa incapacidade do setor produtivo da economia nordestina [e maranhense] de incorporar parcelas cada vez maiores da força de trabalho superdimensionou o setor terciário ao mesmo tempo em que deu origem a novas formas de inserção da população urbana na divisão social do trabalho. Surgiram, dessa forma, atividades não tipicamente capitalistas mas que constituem parte integrante do processo de articulação que as articula e delas se alimenta.

Cabe lembrar que nem todas as atividades do circuito inferior são informais, porém, no caso específico de São Luís, são estas últimas as que mais crescem o que é facilmente observado, principalmente pelo aumento do número de “camelôs”¹⁰, não só no centro comercial da cidade, como também nas áreas comerciais da grande maioria dos bairros da capital maranhense (figuras 1 e 2), sendo este o motivo pela escolha de tais trabalhadores para compor o objeto do presente estudo.

Figura1: Atividades Informais em bairro considerado nobre em São Luís (Renascença)



Tais trabalhadores, no contexto da economia da capital maranhense, caracterizam-se pela precariedade das suas condições de vida e de trabalho, marcadas por baixos rendimentos, péssimas condições de moradia, e acesso irregular a serviços básicos, tais como educação, saúde, transportes saneamento básico e abastecimento de água¹¹.

¹⁰ Explica-se o uso das aspas no termo camelôs, pelo fato de tal termo, apesar de popularizado pela sociedade como um todo para se referir aos trabalhadores informais sem ponto fixo, ou de rua; não ser bem aceito em meio aos próprios trabalhadores, os quais preferem ser chamados de trabalhadores ou comerciantes informais.

¹¹ Existem bons trabalhos que tratam da questão da economia informal em São Luís – MA, os quais servem como boas fontes para a caracterização dos trabalhadores envolvidos na mesma. Entre os trabalhos que tratam da questão, pode-se citar os de SOUSA (2000), PORTO (2003), RODRIGUES (2003), MOREIRA FILHO (2005) e NUNES (2006), bem como o de DINIZ (2005), o qual resultou em tese de doutorado.

Para Diniz (2005, p. 81), são fatores que facilitam a expansão das atividades informais no estado do Maranhão, a necessidade de pequenos investimentos, a baixa qualificação exigida por tais atividades, bem como a boa aceitação dos produtos oferecidos pelas mesmas em meio à população local (especialmente a de baixa renda), assim, percebe-se um elevado crescimento destas atividades em razão do aumento da população economicamente ativa (PEA) maranhense, de forma mais acelerada do que a capacidade da economia local de gerar postos de trabalho formais, do que resultam elevados períodos de permanência na atividade.

Figura 2: Informais em Frente à Shopping-center, em São Luís (bairro Renascença).



Diniz (2005) afirma ainda que há uma grande diversidade em meio aos trabalhadores informais no que se refere a uma série de indicadores sociais importantes, tais como, escolaridade, local (e qualidade) das moradias e rendimento, os quais em geral estão abaixo de níveis aceitáveis, e tem uma relação direta com as precárias condições em que se desenvolvem as atividades, as quais caracterizam-se como causa e produto dos indicadores citados anteriormente.

A fim de melhor caracterizar as atividades informais no Maranhão, e em São Luís em particular, procurou-se alguns trabalhos que pudessem fornecer

dados sobre as condições de vida dos trabalhadores informais da capital maranhense.

Cabe considerar que a expansão das atividades informais no estado do Maranhão, e em sua capital, é em grande medida resultado (além das transformações verificadas no mundo do trabalho contemporâneo especialmente nas economias mais industrializadas, frutos da reestruturação produtiva) da insistência de situações típicas do período colonial e que permaneceram até hoje presentes no mesmo, especialmente a extrema concentração fundiária, a qual libera (diariamente) grandes levas de migrantes, que sem a menor perspectiva em suas áreas de origem, acabam por desembarcar nos maiores municípios do estado, principalmente em São Luís.

Além disso, deve-se ressaltar a implantação de projetos industriais no Maranhão, os quais atraíram para seu entorno, como já destacado anteriormente, um número muito maior de pessoas do que poderiam efetivamente suportar, pessoas estas, em sua maioria, despreparadas para o tipo de trabalho oferecido pelas referidas empresas.

A conjugação de tais fatores (concentração fundiária, implantação de projetos industriais, falta de preparo profissional da maioria da população local para os postos de trabalho gerados), associada à crescente redução do número de empregos, mesmo em meio ao setor terciário (fruto em grande parte do enxugamento das estruturas estatais, bem como das sucessivas crises vividas pela economia nacional nas três últimas décadas), pode ser considerada a base para o entendimento da expansão das atividades informais em meio à economia maranhense.

Essa expansão é reforçada, especialmente a partir dos anos 90, pela percepção de um movimento cada vez mais acentuado de saída das referidas atividades de suas áreas de concentração tradicional, localizadas em geral no centro comercial da cidade, ou centro velho, para locais periféricos da mesma, (como já dito anteriormente) acompanhando o crescimento horizontal desordenado da mancha urbana ludovicense (Figuras 3 e 4) que leva ao surgimento de sub-centros comerciais fora do centro tradicional (Figura 5), a fim de evitar grandes deslocamentos para a realização de compras:

Figura 3: Mancha urbana de São Luís em 1984 (áreas em tom avermelhado):



Figura 4: Mancha urbana de São Luís em 2000 (áreas em tom avermelhado):



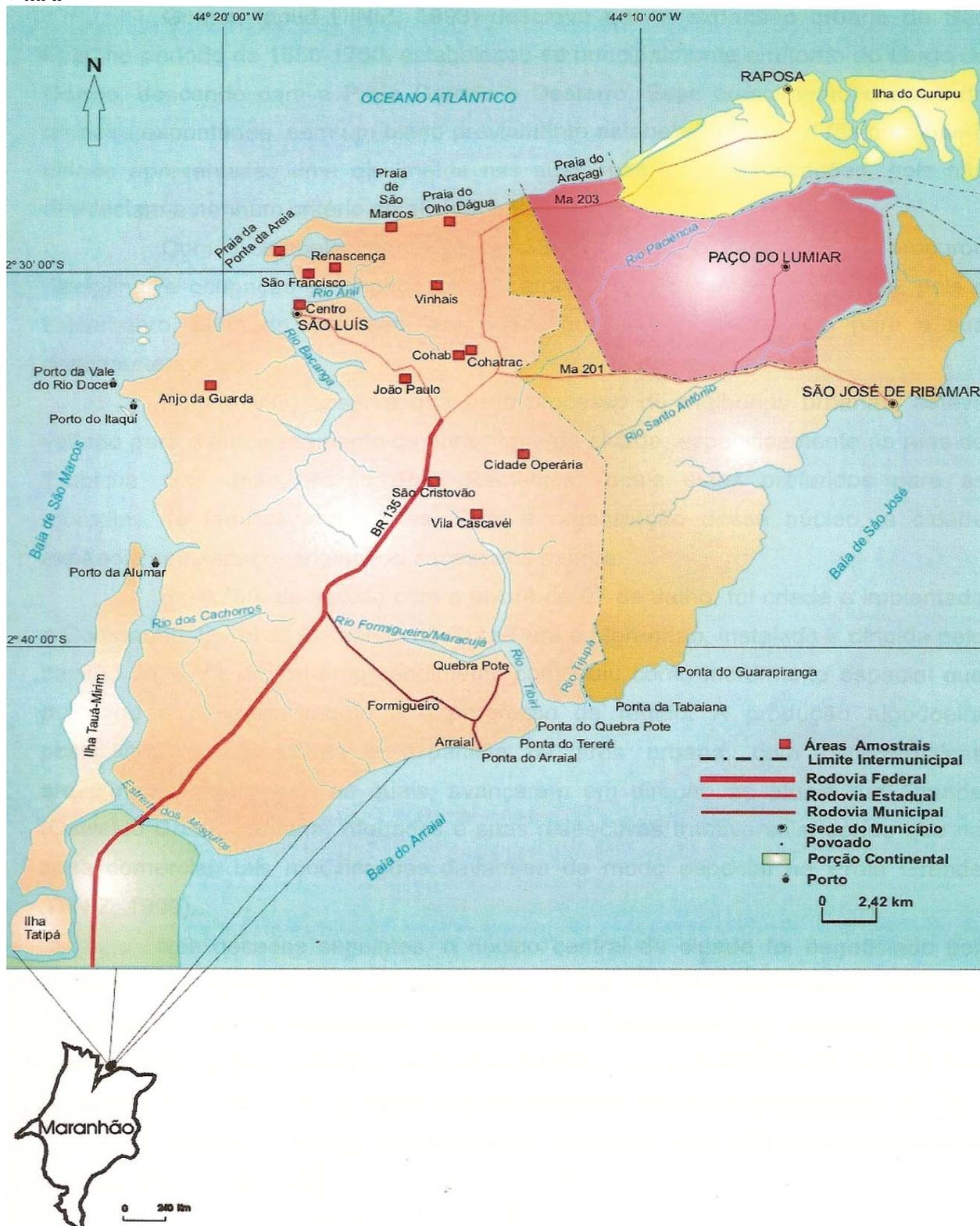
Fonte: Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Maranhão-2007).

Em estudo feito por Porto (2003) sobre a dinâmica da economia informal na cidade de São Luís – MA a partir dos trabalhadores da Praça Deodoro (um dos locais de maior concentração de informais na cidade, escolhido pela prefeitura para a instalação do “camelódromo”, no final da década de 1980), tem-se um bom perfil dos trabalhadores informais da capital maranhense.

Tal estudo traz informações quanto ao gênero dos trabalhadores, estado civil; número de filhos; origem e motivo da vinda para São Luís (no caso dos migrantes); motivo de escolha e tempo no exercício da atividade, atividades anteriormente exercidas; local e situação das moradias; grau de escolaridade;

tipo, posse e local de aquisição das mercadorias que comercializam; níveis de renda, entre outros indicadores.

Figura 5: Áreas de concentração de atividades informais na periferia da cidade de São Luís – MA.



Fonte: Adaptado de FONSECA, 2004, apud: NUNES, 2006.

Ainda segundo Porto (2003), tem-se em meio às atividades informais em São Luís, predomínio de trabalhadores do sexo masculino; casados e tendo entre 2 e 4 filhos (predominantemente), o que demonstra o grande número de famílias dependentes de tal atividade, fato que associado aos níveis de renda verificados (predominantemente entre 1 e 2 salários mínimos), e aos locais de moradia (a grande maioria vivendo em áreas de ocupação irregular ou em conjuntos habitacionais de caráter popular), demonstram a precariedade das condições de vida da maioria dos trabalhadores informais de São Luís (que, aliás, são predominantemente, oriundos ou do interior do estado, ou de outras unidades da federação).

Tais dados são confirmados por outros estudos anteriores (caso de SOUSA, 2000) e posteriores (casos de MOREIRA FILHO, 2005 e NUNES, 2006) ao aqui referido, apresentando as mesmas tendências, apenas com pequenas variações em termos percentuais. Assim sendo, confirma-se a necessidade de se observar em que nível as políticas públicas voltadas para o trabalho tem se adaptado a essa realidade de predomínio de trabalhadores informais sobre os formais, considerando as importantes transformações na visão que tais políticas têm dos referidos trabalhadores, bem como a percepção que os mesmos têm dessas políticas além do grau de abrangência das mesmas em meio aos trabalhadores de São Luís – MA.

Deve-se também tentar perceber até que ponto podem ser propostas medidas que mitiguem o atual quadro sócio-econômico desses trabalhadores, os quais, apesar de serem hoje mais bem vistos pelo poder público estatal do que em tempos pretéritos, ainda demonstram necessitar de diversos tipos de auxílio por parte do Estado.

3 A EVOLUÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA, POLITICAS DE TRABALHO E RENDA E EXPANSÃO DAS ATIVIDADES INFORMAIS

Um outro elemento considerado importante para o presente estudo, é o processo de constituição e evolução do Estado, em sua vertente capitalista, bem como a maneira pela qual tal evolução acabou por propiciar uma situação de precarização ou mesmo extinção do trabalho (pelo menos se entendido como emprego), e ampliação das atividades precárias, entre as quais temos as informais, fatos que tentar-se-á compreender no presente item.

3.1 A evolução das formas de Estado: uma tentativa de resgate das transformações ocorridas desde a sua origem até os dias atuais

Sabe-se que desde a sua origem, o Estado capitalista tem sido o responsável pela gerência dos destinos daqueles que, por fazerem parte de sua área territorial, são considerados como sendo cidadãos, pertencentes a tal Estado, mesmo nos casos em que estes não legitimam ou não aprovam as ações e decisões tomadas por parte do mesmo, em relação a eles.

Desde que os homens começaram a se reunir em sociedades (da família, passando pelas tribos e aldeias, chegando até as cidades e Estados), estes abdicaram do seu direito a liberdade, verificado quando ainda se encontravam no chamado “Estado natural”, em busca de certas garantias (tais como a propriedade e a segurança), que seriam ou deveriam ser ratificadas a partir da atuação de uma entidade maior, à qual por convenção ou por pacto, todos deveriam se sujeitar, aceitando todas as suas determinações.

Entretanto, a atuação de tal entidade no decurso da História, foi influenciada por diferentes atores ou fatores, sendo estes responsáveis por flutuações na ação deste, existindo momentos em que o mesmo se fez mais presente na tarefa de resolver os problemas e as distorções verificadas dentro de cada sociedade, e momentos em que o mesmo se ausentou (ou se distanciou) da resolução de tais conflitos, deixando a referida tarefa a cargo de outros agentes, tais como própria sociedade civil ou as empresas.

No decorrer do século XX, algumas ações foram tomadas no sentido de aumentar os sistemas de proteção social por parte do Estado, o qual passou a ser denominado de Estado de bem-estar social, ou Estado Providencia.

Com a crise do mesmo, a partir dos anos 70 do referido século, percebe-se cada vez mais o afastamento da atuação estatal dos processos econômicos, recomendando-se que este deixe também a gerência das ações sociais nas mãos da sociedade civil, reservando para si apenas a tarefa de provedor de infra-estrutura, para que as empresas possam desenvolver livremente o mercado.

É nesse contexto, do Estado agora denominado Neoliberal, que vai se consolidar o processo de precarização das políticas de cunho social, promovidas pelo Estado, bem como o que se convencionou chamar de flexibilização das relações de trabalho, que, acompanhada pela evolução tecnológica resultante da terceira revolução industrial ou revolução técnico-científica, tem causado um aumento do chamado desemprego estrutural, o que leva (ou pelo menos influencia) a uma expansão das atividades informais, nas suas mais variadas versões.

Assim, tal análise busca estabelecer as relações existentes entre o processo de evolução das formas Estado, e a ampliação do número de pessoas desenvolvendo atividades informais, especialmente daquelas chamadas arcaicas (tais como vendedores ambulantes, camelôs, etc.), no contexto do Estado Neoliberal.

Quanto ao processo de evolução do Estado capitalista, para a sua compreensão parte-se do princípio de que o gênero humano, desde sempre, buscou formas de aperfeiçoar o uso da natureza, procurando retirar desta o máximo de recursos possível, a fim de satisfazer as suas necessidades vitais.

Nesta saga em busca de saciar as suas vontades, os homens passaram por vários estágios, antes de se constituírem em seres civilizados (sempre do ponto de vista da civilização ocidental), vivendo em comunidades numericamente expressivas. Engels (1981a), citando Morgan, afirma que o Estado tem sua origem atrelada a estágios pré-históricos da cultura, os quais podem ser divididos em três épocas, o “Estado Selvagem”, a “Barbárie” (ambos divididos em fase superior e fase inferior), e finalmente a “Civilização”.

Ao longo do seu texto, Engels associa as origens do Estado às da família, para a qual ele descreve diversas formas existentes em períodos distintos da História da humanidade. É a partir do processo de evolução da unidade familiar, que se chega às diversas formas ou configurações adquiridas pela propriedade privada, que passam a necessitar a presença de uma instituição que assegure a sua permanência, frente às formas comunistas de divisão da terra, consagrando assim a propriedade individual, que passa a se constituir no objetivo mais elevado das comunidades humanas. É desse contexto que vai se originar o embrião do que hoje se entende como sendo o Estado.

Rousseau (2004, p. 24) concorda com tal opinião, quando afirma que “A família é, pois, se assim o quereis, a forma primitiva das sociedades políticas [...]”, complementando posteriormente suas conclusões ao afirmar que o surgimento do Estado civil associa-se à passagem para este, do chamado “Estado Natural”, substituindo na motivação das ações humanas o instinto pela justiça, e dando a estas a moral que elas por ventura não tinham e à qual necessitavam. Ademais, a perda da chamada “liberdade natural”, é compensada pela aquisição da “liberdade civil”, ou seja, perde-se o direito de poder conquistar de forma ilimitada tudo o que se tenta atingir, e se ganha o de garantir tudo aquilo que se possui, através das leis (ROUSSEAU, 2004.).

Assim, a necessidade de assegurar os bens adquiridos a partir do uso do trabalho (os chamados “títulos positivos”), pode ser considerada como uma das causas fundamentais para a fundação ou instituição do Estado. No entanto, havia outras necessidades a serem asseguradas, e estas também vieram a ser saciadas pela criação do Estado Civil, tais como a necessidade de segurança, frente às tentativas de invasão por parte de estrangeiros e das ofensas ou injúrias provenientes da própria comunidade (HOBBS, 2004).

A maneira encontrada foi a criação de um instrumento no qual, um grande número de pessoas adquirisse satisfação daquilo que necessitava, mediante a cessão do direito de governar a si próprios, dessa forma, “[...] a multidão assim reunida numa só pessoa se chama Estado, em latin *civitas*.” (HOBBS, 2004, p. 131.)

Tal Estado, já constituído, teria sua essência definida da seguinte forma: “Uma grande multidão institui a uma pessoa, mediante pactos recíprocos

uns com os outros, para em nome de cada um como autora, poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.” (idem).

Na verdade, o que se percebe é que essa suposta defesa da paz e da ordem foi a forma encontrada para revestir a real função ou os objetivos primeiros da criação, manutenção e evolução das chamadas formas-estado, que se constitui na perpetuação de todas as formas de propriedade privada.

Assim sendo, a história do Estado Capitalista se confunde com a história das diversas formas de apropriação a partir do uso do capital, ou seja, a evolução do Estado se confunde (e muitas vezes se determina) com a evolução do sistema capitalista.

Desta forma, alguns autores consideram que todas as formas de Estado, durante a vigência do sistema capitalista vão funcionar como meros instrumentos, a fim de garantir os direitos daqueles que possuem a propriedade e o capital, visto que “[...] na maior parte dos Estados históricos, os direitos concedidos aos cidadãos são regulados de acordo com as posses dos referidos cidadãos, pelo que se evidencia ser o Estado um organismo para a proteção dos que possuem contra os que não possuem” (ENGELS, 1981a, p. 137).

Tal perspectiva coloca como objetivo central do Estado, o de melhor satisfazer os ditames daqueles que controlam o sistema econômico, promovendo alterações na forma de atuação destes perante a sociedade organizada, observando-se, assim algumas variações na sua extensão, e mesmo configuração, de acordo com o que é exigido para que se mantenha a posse da propriedade, como afirma Locke (2002, p. 92.): “O maior e principal objetivo, portanto, dos homens se reunirem em comunidades, aceitando um governo comum, é a preservação da propriedade”.

Cabe aqui, considerar que nem sempre o Estado vai atuar como mero provedor dos interesses das classes dominantes, havendo momentos em que ele se posiciona de forma mais suscetível às necessidades das classes menos favorecidas, com o objetivo principal de legitimar sua atuação e evitar convulsões sociais, bem como outros onde este se posiciona apenas em favor de parcelas de uma determinada classe ou porção da sociedade.

Desse modo o Estado irá passar por variadas configurações, às quais refletem períodos aonde este vai se mostrar mais ou menos atuante nos processos de regulação da sociedade civil e/ou econômica sendo por isso chamado por alguns de “Estado vai-e-vem” ou “Estado pêndulo”, devido ao seu constante movimento de recuo e retorno ao controle dos rumos tomados pela sociedade o que, no entanto não representa um movimento tão linear como o de um pêndulo, visto que nas suas idas e vindas, o Estado não se apresenta da mesma forma, percebendo-se sensíveis diferenças entre as suas fases de expansão e regressão¹².

Dentre as diversas configurações assumidas pelo Estado, que, segundo Rosanvallon (1991), correspondem na verdade às respostas dadas por este as crises verificadas no contexto do sistema capitalista que sempre é socorrido pela atuação estatal, duas interessam de forma mais direta ao presente trabalho, quais sejam, o chamado Estado de Bem-estar social (termo que surge nos anos 40, na língua inglesa – *Welfare State* – bem depois de suas expressões similares no francês – Estado Providência – e no alemão – Estado Social – as quais surgem ainda no final do século XIX, e que tem seu significado transformado à medida que os sistemas de proteção social se generalizavam), no qual se verifica um “avanço” da atuação estatal, com seu conseqüente crescimento, e o chamado Estado neoliberal, onde se percebe um afastamento do Estado tanto dos processos econômicos, como dos sociais, configurando o que foi chamado por muitos estudiosos de “Estado mínimo”.

Tais tipos de Estado são aqui destacados pelo fato de se perceber nestes uma atuação diametralmente oposta, no que diz respeito à gerência dos rumos tomados tanto no contexto econômico como no social.

No Estado de Bem-estar Social, percebe-se um avanço significativo da atuação estatal, seja na regulação dos processos econômicos, seja na assistência à sociedade civil, ambos em profunda crise verificada após os anos 30 do século XX, e a derrocada do chamado Estado liberal, onde predominava a ideologia do *laissez-faire*.

¹² Sobre tal assunto, ver Farias, 2000 (a e b).

O referido Estado tem seu embrião na grande depressão dos anos trinta, originada com a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, e se consolida após 2ª guerra mundial, buscando, a partir de uma atuação mais presente do Estado na economia (não permitindo que esta seja dirigida apenas pelo mercado), resolver a crise gerada pela chamada “economia auto-regulada”.

Assim sendo:

Após a guerra, o Estado sustentou o *business* privado e acelerou o desenvolvimento da produção por meio de comandos militares, de subvenções, de vantagens fiscais, de amortizações aceleradas, de compras excedentes de mercadorias (para fazer subir os preços), do bloqueio dos salários e da ação anti-greves, da regulamentação do crédito etc. (KAIGL, et. al. 1967, p. 125)

Deste aumento acelerado da intervenção na economia, resultou um rápido e elevado crescimento do produto, bem como da produtividade e dos salários; e uma redução das taxas de desemprego acompanhada da ampliação do consumo de massa e da abrangência dos sistemas de proteção social, ou de bem estar dos trabalhadores e dos cidadãos. (Cf. BELLUZZO, 1996, p. 10, apud, AZEREDO, 1998a, p. 3).

Tal Estado começa a apresentar sinais de desgaste a partir das crises econômicas ocorridas nos anos 70 do século XX, as quais levaram as taxas de crescimento econômico (bem como de evolução do emprego) para baixo, em um cenário que não havia sido observado durante os trinta anos que se seguiram à 2ª guerra mundial (os chamados “trinta gloriosos”).

Segundo Draibe (1996) tal crise ocorre em três planos, o do gasto (com a diminuição dos gastos públicos destinados aos programas sociais), o dos valores (que parte da substituição da ética centrada na solidariedade, para uma ética baseada na eficiência) e o da organização do processo de trabalho (centrada na reestruturação produtiva, já em curso).

Com relação à atuação do Estado de bem estar social, do ponto de vista econômico, observa-se que esta “[...] não se dá simplesmente através de estímulos indiretos aos investimentos privados, mas sim através de sua participação direta nos gastos de investimento [...]” (VIOTTI, 1986, p. 78), ou seja, a divisão entre Estado e mercado, consagrada a partir da “Teoria dos Bens

Públicos” - na qual o papel do Estado deve se limitar ao de fornecedor dos chamados “bens públicos”, os quais as empresas privadas não estariam dispostas a fornecer, visto que não poderiam impedir seu uso coletivo. (PRZEWORSKI, 1989) - deixa de existir (pelo menos aparentemente), dentro do Estado de bem estar, com este passando a atuar também como “empresário”.

Do ponto de vista da política social de tal Forma Estado, esta visa “[...] abrandar os efeitos distributivos de alocações de recursos [...] Tal política não visa a transformação do sistema econômico, mas unicamente a correção dos seus efeitos” (PRZEWORSKI, 1989, p. 58), ou seja, o Estado vai atuar na correção das distorções de cunho social, geradas pelas formas de acumulação capitalista, visando antes de mais nada conter convulsões sociais, e também manter a subsistência da força de trabalho, a partir de alguns ganhos sociais, bem como da geração de postos de trabalho que absorvessem os “excluídos” do mercado de trabalho.

Para tentar responder à crise que se anunciava, os países que adotaram o *welfare state* utilizaram diferentes estratégias, as quais segundo Esping-Andersen (1995) configuraram a existência de três grandes grupos, quais sejam, os escandinavos (modelo nórdico), que adotaram a linha da expansão do emprego público, induzida pelo próprio Estado (o que ocorreu particularmente na Suécia). O segundo grupo é marcado pela rigidez das relações de trabalho, acompanhado pela elevação dos custos da mão-de-obra e pela concessão de amplos benefícios trabalhistas, do que resulta o crescimento do número de desempregados, especialmente entre os grupos de jovens, mulheres e homens de mais idade, ao lado da população que permanece protegida, algo típico dos países da União Européia.

A partir dos anos 70 do século XX, entra em cena o terceiro grupo, chamado “Estado Neoliberal”, centrado no neoliberalismo (o qual tem seu surgimento associado a uma reação teórica e política ao “Estado intervencionista/keynesiano”, pós-segunda guerra mundial) e propondo o livre funcionamento do mercado, e a não adoção de qualquer limite a este por parte do Estado, a fim de garantir a liberdade econômica e política. (FILGUEIRAS, 2000, p. 45). Assim, a função primordial do Estado, em termos econômicos, passa a ser, de acordo com a visão tal visão, a de “[...] defender a moeda, assegurando a

estabilidade dos preços, e garantir o cumprimento dos contratos e da ‘livre concorrência’”. (Idem, Ibid).

Tal Forma-Estado se consolida entre o final dos anos 70 e início dos 80 (século XX), em alguns países (em especial Estados Unidos e Grã-Bretanha, quando chegam ao poder nestes, respectivamente Ronald Reagan e Margaret Thatcher, Cf. FILGUEIRAS, 2000, p. 58) os quais adotaram como estratégia básica para enfrentar o baixo dinamismo econômico, a chamada flexibilização do mercado de trabalho e dos salários, nos quais se percebe um “aparente” enfraquecimento das estruturas estatais típicas do *welfare state*, em razão de uma espécie de redução da atividade do setor público, o que:

[...] prejudicou, de um lado, investimentos essenciais como muitas obras de infra-estrutura que pelo seu baixo retorno, elevado porte e longo prazo de manutenção não são de interesse da iniciativa privada mas são fundamentais não apenas pelo serviço que presta essa infra-estrutura mas, também, porque esses investimentos públicos articulam no entorno dele muitos outros investimentos privados, [...] Por outro lado, a contenção das despesas públicas inviabilizou gastos sociais que poderiam compensar ao efeitos sobre a população de um lento aumento de emprego e da renda (BALTAR, 2000, p. 17)

As raízes da crise do modelo keynesiano, seriam, de acordo com o neoliberalismo, o poder excessivo e “nefasto” dos sindicatos e dos movimentos operários, os quais através da pressão que exerciam mantinham elevados os gastos com salários e benefícios sociais, o que inviabilizava os lucros, “corroendo as bases da acumulação das empresas e acelerando a inflação” (FILGUEIRAS, 2000, p. 56). Assim, todas as proposições de cunho neoliberal, defendem o desmonte do “pacto social-democrata” e a construção de um novo tipo de Estado, baseado na redução dos gastos sociais por parte dos governos, e na realização de uma ampla reforma fiscal, calcada na redução dos impostos sobre as maiores rendas e rendimentos, a fim de incentivar o capital a realizar maiores investimentos (Idem, p. 56-57.).

A já citada redução de certos impostos e uma maciça privatização das firmas estatais ocorrida neste, fornecem a idéia, em grande medida enganosa, de um “Estado Mínimo”. A noção de idéia enganosa mostra-se no fato de não haver uma efetiva redução da máquina estatal, e sim uma redefinição das funções do

Estado, deixando de lado algumas de suas atribuições a tornando-se mais forte em outras (VESENTINI, 2004). Tal posição é também defendida por Santos (2004b, p. 66), quando este afirma que:

O Estado acaba por ter menos recursos para tudo o que é social, [...] Não é que o estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto aos interesses das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente ao serviço da economia dominante.

Desse modo, reduzem-se os sistemas de proteção estatal, bem como os chamados gastos sociais (tais como educação e saúde), considerados como “improdutivos”, e de retorno muito lento; e ampliam-se outros setores, tais como os gastos policial-militares e os sistemas de fiscalização, dada a necessidade de contenção de possíveis convulsões sociais, resultantes da degradação das condições de vida das classes trabalhadoras, no contexto da reestruturação produtiva e da flexibilização das relações de trabalho, típicas da fase neoliberal do Estado; bem como do aumento da arrecadação, a fim de ampliar as receitas dos Estados e torna-los mais competitivos.

No que se refere à questão do emprego, percebe-se, segundo Esping-Andersen (1995), que os países que adotaram de uma forma mais radical políticas de liberalização, foram mais bem sucedidos em termos de emprego, entretanto, viram ocorrer um aumento da desigualdade e da pobreza. Já os países mais resistentes às mudanças (particularmente nos da Europa continental), acabaram por sofrer de maneira mais crônica com os problemas relacionados ao desemprego.

3.2 A expansão das atividades informais e suas relações com a reestruturação do capital e o Neoliberalismo

A expansão das atividades informais é seguramente um dos grandes temas deste final de século, tendo tornado-se assunto obrigatório nos mais diversos setores da imprensa e comunidade em geral, bem como por ter despertado um grande interesse dos meios acadêmicos, o que tem estimulado uma crescente produção sobre o assunto nos mesmos.

Entretanto, as análises acerca das referidas atividades não podem deixar de levar em consideração a(s) influência(s) sobre esta, dos processos de reestruturação (ou, no caso brasileiro “desestruturação”, segundo BALTAR, 2000, p. 18) da produção, típicos da terceira revolução industrial e da globalização, visto que indubitavelmente as atividades informais se utilizam de alguns dos mecanismos de transferência de mercadorias provenientes da globalização, a fim de fazer circular em nível mundial os resultados das formas de produção que lhe sustentam, a exemplo da chamada “indústria da pirataria”.

Outro aspecto do processo da globalização, ligado à temática em questão, diz respeito ao aprimoramento das formas de trabalho, do que resulta uma maior diversificação e/ou sofisticação do mesmo, a qual torna imprescindível a melhoria da qualificação profissional da população, em razão da implantação acelerada de novas tecnologias no processo produtivo, no qual apenas os mais aptos conseguem um lugar, restando à grande maioria (que não consegue se adaptar as novas tendências) a opção de se tornarem uma “reserva de trabalhadores” fato que é agravado nas áreas periféricas, onde em geral os sistemas de ensino não preparam satisfatoriamente as pessoas, não só para o trabalho como para a vida.

Dessa forma, a falta de preparo profissional da maior parte da mão-de-obra disponível nas áreas periféricas, exclui essa massa da possibilidade de alcançar os postos de trabalho que ainda são gerados, dada a situação contraditória vivida, onde há um “o avanço, sem precedentes, da tecnologia e, ao mesmo tempo, o crescimento do desemprego provocado por esse progresso alcançado pela humanidade “ (SILVA, 2000a, p. 9) substituindo-se assim, uma grande quantidade de pessoas sem ou com pouca qualificação, por um reduzido número de pessoas qualificadas, as quais serão auxiliadas por essa tecnologia, mas que, mesmo tendo maiores possibilidades de obtenção, permanecem sem garantia de manutenção do emprego.

Entretanto, o que seria apenas mais uma contradição dentre as tantas inerentes ao sistema capitalista, acaba sendo aproveitada pelo mesmo, visto que a expansão do número de pessoas sem possibilidade de entrar no mercado de trabalho, (fato que poderia ser considerado nocivo ao capital, pois restringiria o mercado consumidor) acaba por gerar grandes excedentes de mão-de-obra, cada

vez mais barata, que pressionam a população que se encontra inserida no mercado, reduzindo também o seu custo.

Outro detalhe, é que mesmo o aumento dos produtos nacionais, não se constitui necessariamente em garantia de aumento dos postos de trabalho, como já ocorrera em períodos anteriores, haja vista que este é feito muitas das vezes pela introdução de novas técnicas e tecnologias, as quais ao invés de criar, acabam por extinguir uma boa parcela dos postos de trabalho que ainda subsistem, ou seja, no atual momento, “[...] não necessariamente, o crescimento econômico significa geração de novos empregos; ao contrário, o desemprego pode ser um subproduto do crescimento econômico” (SILVA, 2000b, p. 31).

Cabe considerar, entretanto, que a culpa pelo “fim dos empregos” não pode ser imputada exclusivamente à chamada terceira revolução industrial, em especial nas áreas mais pobres dos países tidos como subdesenvolvidos, onde os efeitos desta são menos visíveis e tendo em vista que no período de sua vigência, a participação relativa no desemprego mundial de tais países aumentou em relação às economias centrais (em que pese o fato de também ter aumentado, em termos brutos, nesses países), comprovando que “[...] o desenvolvimento tecnológico não é suficiente para explicar o crescimento do desemprego no mundo” (SILVA, 2000a, p. 10).

Assim, nos países mais pobres, não são apenas os processos de modernização da economia industrial que impelem cada vez mais pessoas para fora da chamada economia formal, visto que tal situação é verificada não apenas nas áreas onde a indústria já atingiu o seu estágio de terceira revolução. As mudanças ou permanências que se dão no contexto da economia rural também contribuem para a hipertrofia do setor terciário dos centros urbanos periféricos.

Deste modo, tanto os processos de mecanização ou industrialização do campo, bem como o avanço das formas capitalistas de produção, centradas em sistemas de “Plantations” modernos, que se utilizam da velha concentração fundiária para garantirem a produção de commodities agrícolas, ou mesmo a atuação das tradicionais oligarquias rurais, que ao manter sob seu domínio enormes extensões de terra, muitas das vezes improdutivas, acabam por liberar grandes levas de migrantes, que sem rumo ou perspectiva alguma, dirigem-se às

áreas urbanas, impulsionados por um fascínio inebriante, que via de regra não confirma as expectativas por ele criadas.

Desta feita, consagram-se nas áreas urbanas periféricas não industrializadas (caso de São Luís, Maranhão), processos de terceirização da economia, típicas de áreas de urbanização sem industrialização, sendo esta acompanhada por um inchaço (ou hipertrofia) do setor de serviços, observado na proliferação cada vez maior de atividades informais, especialmente as tidas como “arcaicas” que acabam se configurando como uma estrutura de abrigo para todos aqueles que, como já dito anteriormente, não possuem somas de capital suficientes, para abrir um negócio na economia formal, bem como qualificação profissional adequada para se inserirem via emprego na mesma.

Tais atividades (as informais) se expandem rapidamente pelo setor terciário, muito em função da facilidade de se inserir no mesmo, sendo tal facilidade geradora de um crescimento ainda mais desordenado, baseado no fato de que o ingresso nas atividades informais é geralmente mais fácil.

Além disso, a expansão destas atividades encontra um campo fértil nos processos atualmente em curso, de precarização das relações de trabalho, onde os salários pagos por estas são em muitos casos superiores aos da economia formal, como já citado anteriormente (Cacciamali, 1993, op. cit, p. 178).

Assim, configura-se um processo em que o crescimento das atividades informais mostra-se como algo quase que inevitável especialmente em um contexto no qual as mesmas servem muitas das vezes, como alternativa às cruéis conseqüências resultantes do lado menos vantajoso do processo de globalização.

Isto posto, e após demonstrar que a expansão das atividades informais é algo irrefutável (especialmente no caso brasileiro), fica a pergunta: qual o papel do Estado, no contexto atual, como agente atuante tanto nos processos de expansão como na tentativa de conter (ou pelo menos mitigar) os avanços das referidas atividades?

A resposta para tal indagação depende do modo como este irá se posicionar no que diz respeito à resolução dos dilemas que afligem a população de uma forma geral e, em especial, aqueles que tiveram menos oportunidades (e por tal motivo foram excluídos da partilha dos benefícios oriundos da modernização econômica), pois em se mantendo o quadro atual no qual se pode

observar, em certos aspectos, uma subserviência da máquina estatal ao grande capital, dirigindo boa parte dos seus esforços para saciar os desejos deste, em detrimento dos da população em geral, que se vê desamparada em algumas de suas necessidades mais básicas, torna-se muito difícil ter qualquer perspectiva de melhoria.

Ademais, em um contexto em que as relações de trabalho mais flexíveis são a tendência a ser seguida, o poder público encontra nas atividades informais uma alternativa eficaz no sentido de prover a população de ocupações, em face da impossibilidade de geração de empregos, passando das ações de combate às de financiamento e estruturação das atividades informais ou de caráter popular (tais como o associativismo e a economia solidária), o que demonstra a total mudança de enfoque das políticas públicas estatais voltadas para a questão do trabalho, no que tange às atividades informais.

3.3 Políticas públicas de trabalho e renda nos Estados Social-democrata e Neoliberal

A compreensão dos diferentes tipos de Estado é considerada fundamental para a presente análise, na medida em que os tipos de política adotados por cada um, no que se refere à questão do trabalho e do emprego, apresentam em seu bojo características diferentes, às vezes até diametralmente opostas, como no caso dos Estados de inspiração Social-Democrata e Neoliberal, os quais podem ter os tipos de política de emprego adotados em cada um resumidos de forma simplificada no quadro abaixo:

Quadro II: As visões social-democrata e neoliberal de políticas de emprego

Social-democrata (histórica)	Neoliberal (recente)
- O Estado deve se fazer presente em todas as oportunidades que favoreçam a construção de uma sociedade menos desigual [...];	- O Estado deve deter a menor participação possível no excedente econômico [...];
- a definição e construção do Estado de bem estar social é importante, não apenas devido à sua capacidade de geração de emprego no setor de serviços [...] mas como forma de alcançar padrões homogêneos de consumo;	- as áreas sociais devem se limitar ao contexto da seletividade e da complementaridade ao setor privado, voltadas exclusivamente para parcelas minoritárias da população; [focalização]
- a defesa de mecanismos institucionais regulados para a constituição de um	- o mercado de trabalho deve ser a expressão da relação entre oferta e demanda de mão-de-obra,

mercado de trabalho estruturado, com menos formas heterogêneas possíveis de ocupação e renda;	permitindo formas heterogêneas de ocupação e menores salários de acordo com a produtividade nas empresas;
- as restrições administrativas e econômicas para as demissões e esforços para a ampliação dos contratos de longa duração;	- a flexibilização dos contratos de trabalho é necessária para adequar o custo da mão-de-obra às oscilações do mercado, com baixas restrições econômicas e administrativas nos casos de demissão;
- a ampliação das políticas de garantias de mínimos de renda (seguro desemprego vinculado ao programa de treinamento; subsídios para a formação e treinamento de mão-de-obra).	- a diminuição dos benefícios públicos e a criação de mecanismos de garantia de renda com menor valor possível para segmentos de mais jovens do mercado de trabalho, com o objetivo de estimular a aceitação de emprego com salários menores, se necessário promovendo ocupações em pequenos negócios (auto-emprego).

Fonte: Adaptado de POCHMANN, 1997, p. 34-35 (grifos nossos).

Desta forma, acredita-se que é na passagem do chamado Estado de bem estar social, para o Estado Neoliberal, que se observa o arrefecimento das políticas de cunho social, de uma maneira geral, e a transformação radical das políticas de pleno emprego em políticas de flexibilização das relações trabalhistas, e de promoção da empregabilidade¹³ – entendida como o conjunto de capacidades e competências que tornam as pessoas capazes de gerir o seu destino, inclusive provendo meios para sua subsistência, estando ou não empregadas. (MENEGASSO, 1998, apud, SILVA, 2001, p. 08) – e do auto-emprego, o que guarda profundas relações com a expansão sem precedentes, (e não apenas nos países mais pobres) de relações de trabalho calcadas na precariedade e na informalidade, tese que é defendida no presente trabalho.

A referida transformação da estrutura e do papel do Estado, enquanto entidade responsável pela gerência dos processos de geração de emprego e renda, vem ocorrendo de maneira acelerada nos últimos anos, sendo que:

De um **Estado de Bem-Estar Social**, desenvolvimentista e interventor, passou a ganhar destaque o **Estado Mínimo**, segundo o ideal definido pelo projeto neoliberal a partir do chamado Consenso de Washington. Nesse ambiente, para os países periféricos, **propõe-se o encolhimento das estruturas e da atuação do Estado** (grifos nossos)” (POCHMAN, 2002, p. 51).

¹³ Conforme Saviani (1997), o termo empregabilidade é originário do inglês *employability*, e surgiu no Brasil por volta de 1995, em consequência das mudanças nas relações de trabalho, intensificadas na primeira metade dos anos 90 (século XX), tendo sido cunhado por Minarelli (1995).

Assim sendo, o Estado passaria, a partir da implantação do projeto Neoliberal no fim dos anos 70, a se constituir em um mero “regulador de mercados e fiscalizador da conduta dos agentes econômicos” (POCHMAN, 2002, p. 51), propondo-se, portanto, a existência de um “Estado Mínimo”, o qual prevê uma alteração do “eixo de atuação do poder público, com uma conseqüente redefinição de seus espaços institucionais e com impactos sobre o papel [inclusive] dos governos municipais” (Idem, p. 52).

As concepções neoliberais, acerca das políticas de geração de emprego e renda, partem do pressuposto de que:

[...] os recursos de poder nas mãos dos Estados encontram-se severamente limitados, sendo escassas suas chances de aumentar o nível de empregos, ou mesmo das ocupações, seja disciplinando e/ou estimulando os agentes econômicos privados, seja criando diretamente postos de trabalhos (NUNES, 1997, p. 74).

Assim, as políticas de emprego e renda tendem a se constituir como:

[...] parte complementar e seletiva das políticas econômicas. O pleno emprego é concebido como resultante do fortalecimento do livre funcionamento da economia, sendo residuais, localizadas e compensatórias as medidas voltadas para o mercado de trabalho e não devem comprometer as forças da concorrência [...] as ações governamentais [do ponto de vista neoliberal] deveriam procurar tornar os vínculos empregatícios mais adequados às necessidades das empresas, face às constantes oscilações dos mercados. (POCHMANN, 1997, p. 33).

Desta forma, o que se propõe é uma total reinvenção do Estado (ou pelo menos dos seus papéis), na qual este:

[...] se concentre na formulação e na avaliação de políticas públicas e não em sua implementação. O papel de execução deveria ser repassado para organizações não-governamentais ou empresas, de forma descentralizada. (POCHMAN, 2002, p. 53).

Ou seja, “[...] as ações governamentais [do ponto de vista neoliberal] deveriam [ou devem] procurar tornar os vínculos empregatícios mais adequados às necessidades das empresas, face às constantes oscilações dos mercados” (Idem, p. 33).

Assim, abandona-se todo um espectro de proteção social, típica do Estado Keynesiano, no qual:

[...] as políticas do Estado não visavam apenas o crescimento da economia mas, fundamentalmente, a geração empregos – pleno emprego¹⁴ – [onde] o rápido crescimento da economia, aliado à demanda por trabalhadores por parte do Estado imediatamente absorvia os eliminados do sistema produtivo(SILVA, 2000b, p. 28).

Tal fato foi sentido inclusive em economias periféricas, como a do Brasil onde, mesmo na ausência de um Estado de Bem-estar social, percebeu-se que a partir dos efeitos do aumento da intervenção estatal:

O país foi capaz de, no pós-guerra, implantar um modelo de desenvolvimento urbano-industrial, através do processo de substituição de importações, que elevou significativamente as taxas de crescimento econômico e do emprego urbano (Idem, p. 29).

No atual momento, com a diminuição da cobertura do Estado, o mercado de trabalho passa a ser plenamente regulado pelo grande capital, o qual impõe a este as suas condições e limitações em termos de geração de emprego, haja vista que o desemprego passou a se constituir em uma realidade impositiva, onde a lógica global pressupõe a “supressão do trabalho, entendido como emprego” (SILVA, 2000a, p.11).

Tal conjuntura faz com que se concorde [pelo menos em parte] com a suposição de que cada vez mais o desemprego deixa de ser algo casual, expressão de processos de marginalização temporários, tornando-se uma questão de cunho mais estrutural na qual a lógica global se direciona para a extinção dos empregos formais (marca do período Keynesiano) em uma sociedade não mais fundada no emprego e onde “Ser desempregado não significa mais ser excluído, pois essa é a situação predominante.” (Idem, p.11).

¹⁴Termo usado para caracterizar as baixas taxas de desemprego observadas durante o período do *Welfare State*, onde o Estado constituía-se no grande gerador de postos de trabalho. (ver OLIVEIRA, 1998, e FILGUEIRAS, 2000).

Desta forma, passa-se a entender a regulação estatal (no tocante ao emprego) como prejudicial ao desenvolvimento das forças produtivas, propondo-se como mecanismos de solução da questão do desemprego:

[...] medidas de melhoria do funcionamento do mercado de trabalho, destacando-se sua flexibilização, deixando o mercado de trabalho o mais **livre** (grifo nosso) possível, ou seja, trata-se de uma postura de ausência de toda e qualquer política pública no campo das relações econômicas. O desemprego é então percebido como decorrência da Terceira Revolução Industrial, assumindo a conotação de uma modernização conservadora [...] (SILVA, 2000a, p. 11).

Tal fato, vai inclusive influenciar uma nova leva de políticas voltadas para o trabalho e a renda, onde não se observa mais a perspectiva de geração de empregos por parte do Estado, e sim de condições de empregabilidade. No que concerne às atividades informais, não se tende ao seu combate, e sim a um apoio e estruturação das mesmas, em face de seu caráter flexível, adequado aos padrões mais modernos de trabalho.

É importante frisar que no processo de elaboração das políticas de trabalho pós Estado Neoliberal, a busca por soluções para a questão do desemprego deve, em muitos dos casos, se dar fora da conjuntura nacional (o que não significa, no entanto, importar modelos prontos, vindos de fora), haja vista que:

As causas principais do desemprego são mais abrangentes (exógenas), sendo condicionadas por variáveis estruturais, como as mudanças tecnológicas, a menor capacidade dos estados realizarem políticas nacionais, as políticas econômicas conservadoras, descompromissadas com as metas de pleno emprego e de distribuição de renda, a intensificação da internacionalização das economias que se dá em ambiente de desregulamentação e de aprofundamento da concorrência [...] (POCHMANN, 1997, p. 21).

Assim, com o objetivo de tentar trazer mais elementos para a compreensão de tal processo, faz-se a seguir um resgate histórico acerca de evolução das transformações observadas no campo das políticas de emprego, em nível mundial e nacional, bem como dos reflexos e condicionantes de tais

transformações, no que diz respeito à evolução do número de trabalhadores definidos ou classificados como informais.

4 A NOVA FACE DAS POLÍTICAS DE TRABALHO E RENDA: Da promoção do emprego à promoção da empregabilidade

No presente momento, busca-se contextualizar as transformações recentes observadas no seio das políticas públicas voltadas para geração de trabalho e renda, por se considerar que é na expansão das atividades informais, de uma maneira geral, e em meio ao ambiente urbano, em particular, que estas transformações podem encontrar, senão todas, pelo menos boa parte das suas justificativas e/ou explicações.

Parte-se do pressuposto de que, as transformações nas referidas políticas funcionam tanto no sentido de mitigar os efeitos da atual crise do mundo do trabalho, via políticas de amparo aos trabalhadores informais, seja fornecendo crédito, seja a partir de qualificação profissional, como nos casos do PROGER e do PNQ, como também de ponto de partida da expansão de uma parte das atividades informais – caso do seguro desemprego, que em muitos casos financia a entrada na informalidade (em que pese o fato de tal situação não se constituir como um de seus objetivos).

Tais idéias serão mais bem explicitadas no decorrer do presente capítulo, o qual será iniciado com a busca por definições acerca das políticas de emprego, seguindo-se uma exposição do quadro evolutivo das mesmas tanto nos países ditos desenvolvidos, como nos chamados subdesenvolvidos e no Brasil, bem como da forma como as recentes transformações em tais políticas sofreram o impacto da expansão das atividades informais.

Por fim, faz-se uma breve análise de algumas dessas políticas em nível de Brasil, para a partir dos seus resultados se tentar chegar a conclusões acerca do impacto das transformações nas políticas de trabalho sobre a economia da cidade de São Luís – Ma. Busca-se também verificar qual a percepção que os trabalhadores informais na referida cidade tem no que se refere a essas transformações e aos possíveis benefícios colhidos pelos mesmos em razão destas.

Em princípio, busca-se um marco teórico que sirva para definir o que são políticas de emprego, para que posteriormente se possa perceber como se

deu sua evolução até o quadro atual e quais os condicionantes e implicações desta, destacando a posição da economia informal em tal contexto.

Pode-se considerar inicialmente que a definição de políticas de emprego seja algo de difícil feitura, pois por sua abrangência, “o campo das políticas de emprego talvez seja aquele – se comparado com o restante das políticas sociais – mais difícil de ser precisado” (HOLEBLAT, 1996, apud, BARBOSA; MORETTO, 1998, p. 13).

Uma definição interessante para as chamadas políticas de emprego pode ser encontrada em Nunes, para quem:

A expressão ‘política de emprego’ supõe a relação entre um ‘agente’ (ou um conjunto de agentes) com suposta capacidade de intervenção em um conjunto de agentes supostamente passíveis de sofrer a influência do ou dos primeiros (1997, p. 69).

Esse conjunto de práticas foi consagrado durante o chamado Estado de Bem-Estar Social, especialmente em meio aos países da Europa ocidental, como forma de garantir o pleno emprego, calcado em garantias de direitos trabalhistas universais mínimos, e sua complexidade, em termos de definição, reside no fato de que praticamente tudo o que ocorre em meio à economia e à sociedade, afeta (seja de forma direta ou indireta) o mercado de trabalho, em termos de número e tipos de empregos gerados. Assim:

[...] desde as políticas macroeconômicas gerais do governo (como sua política cambial, comercial, fiscal, etc.) até as políticas específicas voltadas para o desenvolvimento agrícola e industrial, passando pelas ações voltadas para a educação e a habitação, além das típicas políticas de bem-estar social (saúde, previdência e assistência social), todas produzem impactos relevantes sobre o emprego (BARBOSA e MORETTO, op. cit. p. 19).

Desta forma, entende-se que “Uma política de emprego deve ser parte de uma política econômica ampla” (NUNES, op. cit. p. 76). Podendo-se, portanto, definir as referidas políticas, (em que pesem as dificuldades de delimitação de seu campo de atuação), como aquelas que têm como objetivo específico atuar de forma direta sobre o mercado de trabalho, sendo exemplos deste tipo de política o seguro desemprego, a intermediação de mão-de-obra, a formação ou qualificação

profissional, os financiamentos aos pequenos produtores, a diminuição das jornadas de trabalho, os incentivos e subsídios estatais à contratação de trabalhadores, a antecipação da aposentadoria para trabalhadores demitidos, entre outras (BARBOSA e MORETTO, 1998)

Assim sendo, estas teriam como elementos constitutivos básicos, conforme Nunes, (op. cit. p. 69) os seguintes: “(1) a autoridade pública; (2) os recursos de poder à sua disposição; (3) e os agentes econômicos geradores de emprego que atuam, ou podem vir a atuar, na jurisdição daquela autoridade”.

Além dos referidos elementos que constituem as políticas de emprego, pode-se também observar diferentes níveis ou tipos de políticas de emprego, dependendo da forma como estas atuam sobre o mercado de trabalho (ou seja, políticas que atuam tanto sobre a oferta, quanto sobre a demanda de trabalho). Nesse sentido, pode-se classificar as políticas voltadas diretamente para atuar sobre o mercado de trabalho em **ativas**, que visam estimular a demanda por trabalho, ou seja, criar empregos de forma direta, ou estimular a criação de empregos e as contratações (são exemplos dessas políticas, as frentes de trabalho, a redução das jornadas, os subsídios às contratações, a formação profissional, etc.) e **passivas**, as quais se voltam ou para a manutenção dos trabalhadores durante o período em que estes se encontram fora do mercado de trabalho, tornado mais “tolerável a condição de desempregado” (RAMOS, 2003, p. 15), como é o caso do seguro desemprego, ou para diminuir a oferta de trabalho disponível no mercado (caso das aposentadorias antecipadas, ou do retardamento da entrada dos jovens no mercado de trabalho). Tal concepção é compartilhada por Pochman (1997, p. 35), que afirma que:

As políticas de trabalho podem ser divididas em ativas e passivas (compensatórias) sendo as primeiras aquelas que atuam sobre a demanda de mão-de-obra e as segundas as que incidem sobre a oferta e manutenção das ocupações já existentes.

Desta forma, conclui-se, tal como Nunes (1997, p. 73), que as políticas de emprego e renda devem “se preocupar não apenas com os aspectos quantitativos da demanda de mão-de-obra, mas, sobretudo com a qualidade desses empregos ou ocupações.”, sendo que no atual contexto, parece-nos certo

de que tal concepção tem sido abandonada, haja vista, o grande número de empregos precários que têm sido gerados nos últimos anos.

Além dos elementos já elencados anteriormente, pode-se também considerar como componentes do universo das políticas de emprego outras políticas, as quais não são diretamente definidas como de emprego ou trabalho, mas que com certeza têm atrelados a si um bom desempenho destas últimas. Fala-se aqui das políticas macroeconômicas (juros, câmbio, comércio, gasto público, indústria, agricultura) as quais acabam por condicionar os níveis de investimento (tanto público como privado) e de crescimento, o que se reflete segundo Barbosa e Moretto (1998, p. 22), tanto na quantidade quanto na qualidade dos postos de trabalho gerados.

Além disso, têm-se como políticas que afetam ou influem na geração de emprego e renda, as chamadas políticas estruturais, ligadas à renda, propriedade e relações entre trabalho e capital, interessando mais especificamente, no caso do trabalho ora em curso, as negociações entre trabalhadores e proprietários, visando à definição de salários e de condições de trabalho. Além de tais negociações, são importantes as definições de regras ou legislações trabalhistas, as quais servem para nortear as referidas discussões. Tais políticas são aqui elencadas, pelo fato de servirem como estímulo tanto ao investimento como ao consumo, podendo assim ampliar a demanda por trabalho em meio ao ambiente econômico.

Por fim, cabe citar as políticas de proteção social, que não permitem que o trabalhador perca sua renda, bem como seu trabalho, mesmo que esteja em condições específicas que não permitam o seu comparecimento ao local em que exerce suas funções. Tais condições seriam (segundo Barbosa e Moretto, op. cit. p. 23) “casos de acidente no trabalho, doença e/ou velhice [...]”

Assim, pode-se esquematizar os tipos ou níveis das políticas de emprego da seguinte forma:

Quadro III: Níveis de políticas de emprego

POLITICAS PASSIVAS	Seguro desemprego, aposentadoria antecipada e incentivo à permanência dos jovens no sistema escolar.
POLITICAS ATIVAS	Criação de emprego público, redução das jornadas de trabalho, subsídios à contratações no setor privado, oferta de crédito, às microempresas, formação profissional e intermediação de mão-de-obra.

POLÍTICAS MACROECONÔMICAS	Definem o nível dos juros, o câmbio, as medidas comerciais, o nível do gasto público e ações setoriais para a indústria e a agricultura.
POLÍTICAS ESTRUTURAIS	Sistemas de negociação coletiva, mudanças na estrutura dos impostos sobre a propriedade e sobre a renda (lucros e salários).
POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	Saúde, previdência e assistência social.

Adaptado de Barbosa e Moretto (1998, p. 23).

Quanto à adoção das referidas políticas, pode-se citar duas visões, do ponto de vista teórico: a liberal e a estruturalista. Segundo Barbosa e Moretto (op. cit. p. 24), na visão estruturalista os autores “priorizam os níveis das políticas macroeconômicas e estruturais”, estes argumentam que “[...] a eficácia das políticas de emprego [...] depende das tendências gerais da economia e da forma de organização da sociedade”. Já na visão liberal, argumenta-se que as políticas de emprego devem se voltar para “[...] o aumento da eficiência do mercado de trabalho e da competitividade das empresas [...]” dando prioridade, assim às “[...] políticas ativas e menor importância ao ambiente macroeconômico.”

Entretanto, deve-se levar em consideração que, mesmo considerando as políticas de emprego como fundamentais para a manutenção do equilíbrio do mercado de trabalho, essas são por si só insuficientes para atingir tais objetivos, sendo que devem “[...] vir acompanhadas de mudanças substanciais na condução das políticas econômicas e sociais e nas formas de reinserção internacional. Para isso torna-se fundamental o rompimento com as causas do desemprego [...]” (POCHMANN, 1997, p. 21-22).

4.1 O contexto histórico de surgimento das primeiras políticas públicas de emprego

Feitas algumas breves considerações acerca do campo das políticas públicas de emprego, sua definição e abrangência, considera-se importante demarcar as razões históricas que levaram à adoção por parte dos Estados, de políticas públicas específicas, voltadas para o mercado de trabalho.

Primeiramente, deve-se considerar que as políticas de emprego, resultam exatamente da necessidade de se buscar formas de reduzir os impactos da diminuição deste em determinados períodos da História. Assim, deve-se entender que o nível de emprego de um dado local, depende de dois grupos de fatores, os quais resultam em redução das demandas por trabalho, em razão da retração da produção, registrada por causa das crises econômicas (internas ou externas) que atingem os países, o que se denomina de desemprego conjuntural (pois resulta da conjuntura econômica, em um dado momento), bem como das transformações nas estruturas da economia capitalista, resultantes de mudanças na forma de produção em um dado momento, o chamado desemprego estrutural.

Para Barbosa e Moretto (op. cit. p. 28), são vários os fatores que desembocam na redução do número de postos de trabalho, tais como o crescimento populacional, e as inovações tecnológicas, fatos que não só reduzem o número de vagas disponíveis no mercado, como também levam a uma diminuição os salários daqueles que mantêm suas ocupações, o que conhecemos como precarização das relações de trabalho.

Na Inglaterra, já no século XIX, surgiu o que se pode classificar como o início da preocupação moderna com o desemprego, a partir da publicação de estatísticas periódicas sobre o mesmo. Tais estatísticas mostravam que já no início do século XX, o desemprego se mostrava como um grave problema a ser enfrentado, pois demonstrava oscilações significativas, e positivas (ou seriam negativas?).

Entretanto, há que se considerar que não existe apenas um tipo ou modalidade de desemprego, haja vista que este apresenta sensíveis diferenças quanto ao perfil dos desempregados, seja em áreas seja em períodos históricos distintos. O quadro IV, elaborado a partir das idéias de Chiswick e O'Neil (1997, apud, Barbosa e Moretto, op. cit. p. 32-33) mostra algumas das definições existentes, com base em estudiosos do assunto, para os diversos tipos de desemprego:

Quadro IV: Modalidades ou tipos de desemprego

Desemprego friccional	Refere-se ao período decorrido entre a demissão do trabalhador (seja ela voluntária ou não) de um emprego, e sua admissão em outro.
Desemprego cíclico ou conjuntural	Decorrente das demissões em massa, ocorridas durante períodos de recessão ou baixas taxas de crescimento econômico.
Desemprego sazonal	Desemprego que ocorre em determinados períodos do ano, em razão de demissões ocorridas em períodos de menor atividade em um dado ramo da economia (por exemplo, um cultivo agrícola).
Desemprego estrutural	Decorre de transformações na estrutura da economia, tais como a passagem de uma base rural para industrial, ou a ocorrência de alterações tecnológicas drásticas.
Desemprego oculto	Relacionado às atividades informais ou aos “bicos”, típicos dos países subdesenvolvidos, onde o desemprego é ocultado pelo número significativo de trabalhadores em tais condições.

Baseado em Chiswick e O’ Neil (1997) apud BARBOSA e MORETTO (1998, p. 32-33)

Assim, a partir das últimas décadas do século XIX, e as primeiras do século XX, busca-se reduzir os “efeitos nocivos” do desemprego, que não tinha suas origens questionadas, mas deveria ter os seus efeitos combatidos, seja por intermédio do Estado, seja de associações ou entidades filantrópicas.

Com o aumento cada vez maior da vulnerabilidade dos trabalhadores, a partir da segunda metade do século XIX, o Estado passa, segundo Castel (1998), a se inserir de forma gradual na política social, dado o fato de que tais políticas ainda eram predominantemente de responsabilidade de entidades não estatais (tais como as associações filantrópicas).

A primeira das políticas Estatais voltadas para o amparo aos trabalhadores constitui-se, segundo Barbosa e Moretto (op. cit. p. 38) no chamado “seguro contra os riscos sociais”, o qual cobre em principio os acidentados, depois doentes, idosos e finalmente os desempregados. Tal demora em relação a adoção de um seguro aos desempregados, se dava pelo fato de estes serem muitas das vezes vistos como responsáveis pela sua situação, não se preocupando com sua qualificação profissional.

Segundo Rosanvallon (1991), é na Alemanha de Bismarck que se consolida o primeiro sistema realmente estruturado de seguro social, com o surgimento (em 1911) do Código de Seguros Sociais, resultado da fusão de

vários tipos diferentes de seguro (tais como o saúde de acidentes de trabalho contra a velhice e invalidez).

No tocante ao seguro desemprego, este surge primeiramente na Inglaterra também em 1911, sendo tal iniciativa seguida posteriormente por vários países europeus, como nos mostra o quadro a seguir:

Quadro V: Datas de introdução do seguro-desemprego em alguns países europeus

PAÍS	ANO
Inglaterra	1911
Itália	1919
Alemanha	1927
Suécia	1934
Estados Unidos	1935
Canadá	1940
França	1959

Fonte: Alber & Flora, 1987 (apud, BARBOSA e MORETTO, op. cit. p. 40).

Cabe considerar que a implantação de tais sistemas dependia de uma grande quantidade de recursos, os quais o Estado não estava apto a desembolsar, haja vista que tinham uma carga tributária muito limitada e impostos baixos, ou seja, durante os primeiros anos do século XX, o Estado era incapaz de arcar com os custos de programas sociais de grande monta, que exigissem elevados recursos.

Tal quadro só viria a se alterar após a primeira guerra mundial, quando surgem algumas iniciativas que beneficiam as classes trabalhadoras (tais como a redução das jornadas de trabalho para oito horas, e a difusão de negociações coletivas entre patrões e empregados), o que se deveu, em grande medida à maior expressão alcançada pelos partidos social-democratas, bem como por um certo temor em relação ao avanço de revoluções de cunho socialista (tal como a Russa) pela Europa ocidental (HOBSBAWM, 1995).

Assim sendo, ganham espaço medidas que visavam melhorar as condições em meio ao mercado de trabalho, o qual passa a sofrer uma maior regulação por parte do Estado, que atua em medidas como a redução do trabalho infantil, estabelecimento de jornadas de trabalho máximas, ampliação do ensino público, das aposentadorias e do seguro-desemprego (BARBOSA e MORETTO,

op. cit. p. 42), ações que reduziram, por um lado, a oferta de trabalho, e por outro, os excedentes de mão-de-obra.

Entretanto, o cenário de crise do liberalismo nos anos vinte (século XX), o qual culminou com a crise do sistema capitalista e a quebra da bolsa de Nova York em 1929, não permitia uma grande geração de empregos (pelo menos não em quantidades suficientes para o atendimento das demandas da época).

A consolidação das políticas voltadas para a questão do emprego só veio se consolidar no contexto do Estado de Bem-Estar Social, definido exatamente a partir da ampliação da cobertura contra os diversos tipos de “risco social” (BARBOSA e MORETTO, op. cit. p. 43), e já referido no presente trabalho (cap. 3), a quem vai caber, a garantia de condições sociais mínimas aos trabalhadores e cidadãos dos países onde se instala.

A rede de benefícios sociais construída durante a vigência do *Welfare State* (na qual se incluía o seguro desemprego), foi sustentada por:

[...] uma forte e progressiva taxaçoão do capital e dos rendimentos mais elevados, viabilizada pelo elevado crescimento econômico do período. Este último definido por alguns economistas como produto de um ‘circulo virtuoso’ [...] no qual o crescimento da produtividade, a distribuição dos ganhos daí decorrentes, a contínua expansão da demanda e a estabilidade dos mercados consumidores eram elementos fundamentais (FILGUEIRAS, 2000, p. 50-51).

É em meio a essa rede de benefícios sociais que cresce de forma acentuada, com o Estado de Bem-Estar Social, que vai surgir (a partir dos anos 50), um conjunto de políticas que se voltam de forma específica para a questão do emprego, e que se centram no mercado de trabalho, tais como o seguro desemprego, a intermediação da mão-de-obra, a formação profissional, subsídios públicos á contratação de trabalhadores, concessão de crédito para pequenos empresários e produtores, bem como a redução gradual das jornadas de trabalho (BARBOSA e MORETTO, op. cit. p. 44-45).

Entretanto, não bastava apenas o aumento da participação dos Estados na gestão da economia (ou seja, o crescimento dos gastos públicos não era suficiente), precisava-se também reativar a economia, de um modo geral, a fim de que se processasse o aumento dos níveis de emprego, a elevação dos níveis de renda, e a melhoria das condições sociais. Tais condições foram propiciadas por

uma conjuntura favorável, onde se percebeu um aumento das exportações, (em função do processo de reconstrução pós – segunda guerra) e das rendas, a partir das negociações entre trabalhadores e sindicatos, o que favoreceu não só a ampliação como também a melhoria qualitativa dos mercados internos. Tais fatores foram decisivos para o crescimento sem precedentes da economia capitalista mundial, (de forma nunca antes vista) durante os trinta anos que se seguiram à implantação maciça das políticas do chamado Estado de Bem-Estar (período que ficou mundialmente conhecido como “trinta anos gloriosos”, e que teve o seu avanço propiciado em muito pelo avanço do setor industrial).

Para Pochmann (1995, apud Barbosa e Moretto, op. cit. p. 47), o aumento da renda em tal período foi fundamental para a melhoria das políticas sociais (incluindo-se aí as políticas de emprego), dado ao fato de que o salário mínimo, servia como referência para outros tipos de salário, incluindo-se entre estes, os seguros por acidentes de trabalho, desemprego e doença, bem como as aposentadorias, os quais se incluem no rol das políticas de trabalho.

Assim, pode-se afirmar que “as principais políticas de emprego executadas nesse período [o dos trinta anos gloriosos] foram: o seguro desemprego, a intermediação da mão-de-obra e a formação profissional [...]” (BARBOSA e MORETTO, op. cit. p. 48).

Desta forma, tal contexto é acompanhado de uma generalização de políticas que possibilitam transferência de renda aos trabalhadores (caso do seguro desemprego, especialmente após a segunda guerra mundial), bem como de outras políticas que não visam transferir renda, mas sim recolocar os trabalhadores desempregados no mercado de trabalho (casos da intermediação da mão-de-obra e da formação profissional).

Assim sendo, percebe-se que no período que se seguiu à segunda guerra mundial, houve um avanço significativo no tocante às políticas de emprego, as quais cumpriram o seu papel enquanto o volume de recursos que lhes era destinado foi significativo. No entanto, a crise econômica dos anos 70 do século XX, a qual se fez acompanhar de elevação dos índices de desemprego, não permitiu que os Estados (bastante endividados) pudessem aumentar suas despesas na mesma medida, do que decorreu um conjunto amplo de alterações nas políticas de emprego, as quais passaram a ser mais coordenadas, e a

privilegiar as políticas ativas (em especial a formação profissional), em detrimento das de transferência de renda (caso do seguro desemprego, que passaram a contar com maiores restrições quanto a sua cobertura e ao seu período de duração) (RAMOS, 1997). Surge aí uma nova noção de sistema público de emprego, que a partir da década de 1970, passa a ser visto como um conjunto de políticas de emprego integradas entre si.

Desta forma, as políticas públicas voltadas para o trabalho, instituídas após o enfraquecimento da atuação do Estado enquanto provedor de postos de trabalho (algo típico do Welfare State, de inspiração Keynesiana), demonstram a ocorrência de algumas “tendências”, as quais se centram “[...] no funcionamento do mercado de trabalho, [e] tornam-se expressão de ações descentralizadas, com focalização de recursos em grupos vulneráveis, principalmente os desempregados e trabalhadores do setor informal [...]” (SILVA, 2000a, p. 12).

Assim, as políticas públicas de emprego, passam a tentar responder a alguns “traços gerais de insegurança do trabalho que podem ser observados nas economias capitalistas” (POCHMANN, 1998, p. 110). Tais traços seriam: a presença de taxas de desemprego mais elevadas, menor estabilidade dos contratos de trabalho, surgimento de novos tipos de ocupação (em geral mais precárias) e evolução dos salários inferior à da produtividade (Idem, Ibid).

Desta forma, abriu-se espaço para a implantação em tal período (anos 70 do século XX) de um conjunto de políticas governamentais distanciadas do compromisso com o pleno emprego, típico do Estado de Bem-Estar. Passa-se assim, a uma situação de predomínio de políticas de cunho neoliberal, as quais se voltam mais para a valorização financeira do que para a produtiva do capital.

Assiste-se então, nas duas últimas décadas, a uma transformação das políticas de emprego em políticas voltadas quase que exclusivamente ao mercado de trabalho, focalizando suas ações (em muitos casos, de maneira provisória) em segmentos específicos da demanda ou oferta de mão-de-obra.

Assim sendo, busca-se novos modelos de política que procurem apenas limitar ou diminuir o tamanho do desemprego a patamares que não cheguem a comprometer a estabilidade social, política e econômica (POCHMANN, 1998, p. 111).

A partir da implantação dos programas de ajuste neoliberal, como forma de responder à crise do petróleo do fim dos anos 70 do século XX, percebe-se (como resultado do abandono ao compromisso com o pleno emprego) um agravamento do desemprego, que permaneceu elevado durante toda a década seguinte, e mesmo nos períodos em que apresentou alguma recuperação, percebe-se que esta se sustentou em formas precárias e atípicas de emprego.

Dos anos 90 em diante, observa-se a ocorrência de três características básicas referentes às políticas voltadas para o mercado de trabalho, as quais seriam, segundo Pochmann (1998, p. 114): “modificações nas normas do trabalho; fortalecimento das ações de formação e qualificação profissional; e readequação das ajudas de emprego e desemprego”.

O quadro abaixo apresenta algumas das principais modificações nas normas de trabalho, implementadas pós-ajuste neoliberal:

Quadro VI: Principais modificações implementadas nas normas de trabalho

Medidas	Objetivo	Justificativa	Resultado	Experiência
a) fixação do salário nominal	Descentralização das negociações coletivas, enfraquecimento do poder sindical e redução do grau de indexação salarial.	Custo do trabalho muito elevado provoca desestímulo ao investimento e a contratações adicionais.	Salário real subiu abaixo da produtividade, recuperação as margens de lucro sem efeito positivo no investimento e queda no desemprego.	Estados unidos, Austrália, Espanha, Países Baixos, Reino Unido, Noruega e Portugal.
b) Padrão de contratação e demissão	Facilitar a contratação por tempo parcial ou determinado e com estímulo fiscal para grupos sociais específicos; facilitar demissões.	Custo de contratação e demissão elevado e rígido dificulta à empresa a adaptação do peso do trabalho na estrutura dos custos.	Redução no custo de contratação e demissão, promoção de substituição de empregos regulares por empregos especiais e temporários.	Grande maioria dos países.
c) duração e distribuição do	Flexibilizar o uso do tempo de	Cai o núcleo estável dos	Sinais de elevação da jornada global	Grande maioria dos países.

tempo de trabalho	trabalho tornando-o adequado aos custos da empresa.	empregos, elevam-se os empregos subcontratados, com jornada de trabalho diferenciada.	de trabalho (núcleo de empregos estáveis reduz a jornada e aumento para as ocupações subcontratadas)	
-------------------	---	--	---	--

Fonte: Martinez, 1997 (apud, POCHMANN, 1998, p. 115 – grifos nossos).

Estas políticas são costumeiramente conhecidas como “[...] políticas de desregulação do trabalho [...]” (SILVA, 2000a, p. 12), e se caracterizam pela flexibilização do salário, do tempo de trabalho e do padrão de contratação, o que se constitui em uma das características das atuais políticas de trabalho e geração de renda, sendo que as demais são: Fortalecimento dos programas de formação e qualificação profissional, bem como a readequação de ajudas para empregados e desempregados, como indenização do desemprego e incentivo de aposentadoria antecipada além do desenvolvimento de programas especiais de geração de emprego mediante crédito e auxílio técnico. (Idem, p. 13).

No tocante às demais políticas, percebe-se uma concentração dos serviços públicos de emprego em ações voltadas para a intermediação da mão-de-obra, com o crescimento do papel dos serviços públicos de emprego (inclusive nas ações de qualificação e treinamento profissional).

Quanto às ajudas de emprego e desemprego, estas são reajustadas, ou readequadas. Assim, percebe-se um aumento das indenizações aos desempregados como forma de compensar a possibilidade de o trabalhador permanecer sem emprego e sem renda, aumentando assim a atuação de programas de garantia de renda aos trabalhadores desempregados ou com idade ativa avançada (POCHMANN, 1998, p. 118)

Além disso, investe-se em programas de pré-aposentadoria, visando fornecer o benefício a trabalhadores próximos dos 60 anos de idade, mesmo que ainda não tenham alcançado os requisitos exigidos pelos programas de aposentadoria tradicionais. Tais programas visam aliviar a pressão sobre a demanda por vagas no mercado de trabalho, a partir da liberação de trabalhadores ainda com condições de permanecer no mesmo.

Outro tipo de política que ganha força em tal contexto, refere-se às políticas de incentivo ao auto-emprego, como alternativa aos trabalhadores retirados do mercado de trabalho. Tais políticas destinam parte dos recursos públicos para subsidiar programas de assistência aos desempregados, no sentido de promover suas próprias ocupações, voltando-se não somente para o fornecimento de auxílio monetário ou formação profissional aos trabalhadores, mas também para o fornecimento de crédito e capacitação para que estes possam abrir seus próprios negócios, gerando ocupações para si e para a comunidade (no caso dos países tidos como subdesenvolvidos estes passam a incentivar programas de crédito popular, assentados em linhas apropriadas para as populações de baixa renda). Chega-se assim a algo próximo do previsto por Marx nos *Grundrisse* onde o referido autor falava do surgimento de uma “sociedade automatizada” (apud OFFE, 1995, p. 131), não no sentido de automação, mas de autonomia dos trabalhadores.

Assim, o foco das políticas passa “[...] da constituição de uma sociedade de pleno emprego para o pressuposto da **empregabilidade** (grifo nosso)” (SILVA, 2000a, p. 13).

No caso das atividades informais, estas acabam adquirindo um caráter utilitário em meio ao atual contexto, (no sentido de nortear as políticas de trabalho) especialmente nos países ditos subdesenvolvidos (como é o caso do Brasil), passando agora a ser mais bem aceitas e até mesmo incentivadas (ou subsidiadas) como se pode perceber no trecho a seguir:

[...] graças às recomendações emanadas daquele relatório (da missão do Quênia¹⁵), foram criados grandes programas de apoio às atividades informais, financiados com recursos nacionais e internacionais, e executados pelos governos estaduais. São exemplos relevantes o Programa de Emprego para a América Latina e o Caribe (Prealc), que realizou numerosos estudos e capacitou muitos técnicos nos países de sua área de atuação, e a Sudene, que financiou programas de apoio às atividades informais em todos os Estados do Nordeste brasileiro e diversas pesquisas nas metrópoles da região.” (TAVARES, 2004, p.34-35)

¹⁵ Tratou-se de uma missão de estudos, que analisou o problema do desemprego urbano no Quênia, com vistas a um diagnóstico e à proposição de políticas para a atenuação do desemprego e do subemprego naquela e em outras economias ditas subdesenvolvidas. A noção de ‘setor informal’ foi utilizada pela primeira vez no relatório resultante dessa missão. (ver TAVARES, 2004)

Desta maneira depara-se com um quadro de degradação das condições de trabalho, de diminuição do número de iniciativas de trabalho em condições consideradas como decentes, e da ampliação das atividades de pequena monta, tidas hoje como iniciativas empreendedoras, as quais resultam de processos econômicos e políticos de cunho recessivo, e que têm levado cada vez mais a classe trabalhadora a buscar estratégias tidas como autônomas, e que são cada vez mais funcionais ao capital, que a explora de maneira ainda maior, apesar do discurso da “independência” associado a tais atividades.

Nesse sentido, “[...] subutilização de força de trabalho pode ser [contabilizada como] emprego se o objetivo for apresentar menores níveis de desemprego” (Idem, p. 53) algo que é no mínimo perigoso, no sentido de que:

[...] ao valorizar o desenvolvimento do setor informal, o Estado esteja legitimando o não-respeito à lei e seja levado a, como escreve B. Lautier, administrar ‘uma sociedade de caos cujo único princípio regulador seria o da ordem mafiosa’. [...] Nada importa. No combate à pobreza extrema, a promoção do setor informal é apresentada como um complemento às políticas focalizadas de assistência. (SALAMA e VALIER, 1997, p. 123, apud, TAVARES, op. cit. p. 60)

No caso específico do Brasil, as políticas de trabalho acabam por seguir a tendência internacional, podendo-se observar no país pelo menos três referências estruturais em termos de políticas públicas sociais e do trabalho:

Uma referência inicial refere-se à fragmentação das ações diante de múltiplos e sobrepostos programas que atuam de forma desarticulada e sem integração entre si [...] Uma segunda referência está associada à existência de diversas instituições públicas que visam intervir nos mesmos problemas [...] Por fim a terceira referência estrutural associada às políticas sociais e do trabalho surge da opção governamental pela focalização das ações públicas. (POCHMANN, 2002, p. 63).

Assim, percebe-se em meio à realidade brasileira um campo fértil para a expansão e manutenção de tais políticas, tanto em função da incapacidade histórica da referida economia de gerar postos de trabalho suficientes (mesmo nos períodos de maior crescimento), como também pela “não conformação de um Estado de Bem Estar Social” (POCHMAN, 2002, p. 60). Tal constatação tem

levado a algumas interpretações se não incorretas, pelo menos um tanto equivocadas, tais como a de que “No Brasil, o desafio para enfrentamento do problema do desemprego conta com a dificuldade adicional de não ter sido desenvolvido, no passado, o que se possa considerar como políticas públicas de emprego” (SILVA , 2000a, p. 13).

O equívoco presente em tal afirmação reside no fato de ser perigoso generalizar tal quadro, afirmando que no país nunca houve políticas públicas de emprego, pois, pode-se sim perceber, ao longo da história, a existência, especialmente a partir do Estado desenvolvimentista, de um sistema (mesmo que residual, fragmentado, desarticulado, focalizado, etc.) público voltado para a questão do emprego no Brasil. É no esforço de compreender o processo de configuração atual das políticas de trabalho no país que se fará a seguir uma tentativa de descrição da evolução de tais políticas, a fim de que se possa perceber a sua atual estruturação, bem como a possível relação entre as transformações verificadas e a expansão das atividades tidas como informais.

4.2 Evolução das políticas públicas de emprego no Brasil e expansão das atividades informais

Ao se falar da evolução das políticas de emprego no contexto brasileiro, deve-se considerar que na referida realidade, o processo de urbanização foi (e ainda é em muitos locais do país), anterior à industrialização, o que gerou certo atraso no que concerne à implantação de políticas voltadas para melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores, os quais no contexto urbano concentravam-se, ainda no limiar do século XX, nos setores ligados aos serviços.

No Brasil, as primeiras conquistas da classe trabalhadora, começam a ser alcançadas próximo da década de 1920, com a implantação (em 1919) da proteção contra os acidentes de trabalho (lei 3724), seguida da criação das caixas de aposentadoria e de pensão (lei 4682, ou Elói Chaves), o que culminou, no mesmo ano, na criação do conselho nacional do trabalho.

Segundo Viana (1976, apud, BARBOSA e MORETTO, op. cit. p. 62) somente em 1926 é que são regularizadas as leis que tratam dos acidentes de trabalho, férias e códigos de menores, e no ano seguinte, estabelece-se o que

seria o primeiro embrião do direito do trabalho no país, com a criação do seguro contra doença.

As causas do grande atraso no surgimento das primeiras medidas de proteção social aos trabalhadores brasileiros, em relação aos trabalhadores europeus (cerca de trinta anos), residem em três motivos, os quais seriam a não difusão por todo o país da industrialização, sendo o trabalho assalariado mais exceção do que regra; o pequeno poder de pressão dos sindicatos, os quais se limitavam a apenas algumas atividades; e finalmente a estrutura política do país, bem diferente da observada no contexto europeu¹⁶, com forte participação, seja no poder executivo seja no legislativo, das oligarquias estaduais. (BARBOSA e MORETTO, op. cit.).

É na chamada revolução de 1930, que se conseguem avanços mais significativos para as políticas de emprego no país, as quais passam a se constituir em um dos eixos ou frentes prioritárias de atuação estatal.

Cria-se assim, no referido ano, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o qual ainda em 1930, promove uma maior participação dos brasileiros natos no mercado de trabalho nacional, com a criação da chamada “Lei dos dois terços”, que estabelecia a obrigatoriedade de dois terços do total de empregados serem brasileiros natos, a fim de reduzir as pressões sociais por emprego, decorrentes da crise de 1929.

Outras leis importantes foram instituídas em um curto espaço de tempo, resultantes da atuação do Ministério, entre as quais se podem citar: a regulamentação do trabalho feminino (1931 – a qual impedia a discriminação por gênero, bem como a demissão em razão de gravidez), a Lei do Trabalho do Menor (do mesmo ano, e que proibia o trabalho industrial para quem tivesse menos de 14 anos, e que regulamentava o trabalho entre 14 e 18 anos apenas sob determinadas condições). Sendo também do mesmo período, a regulamentação do trabalho noturno no país, também sob certas condições.

Em 1932, institui-se a carteira profissional, como documento para todos os trabalhadores ocupados com idade superior a 16 anos, a qual passa a servir como instrumento de registro de toda a vida profissional dos mesmos, sendo que no mesmo ano, cria-se a Lei das Convenções Coletivas, que dispunha sobre a

¹⁶ Sobre tal assunto ver FREY, 2000 e SILVA e MELO, 2000.

forma de negociação das condições de trabalho, diretamente entre empregadores e empregados (podendo estes ser representados pelos sindicatos), bem como a regulamentação das jornadas de trabalho do comércio e da indústria, instituindo-se também regras sobre o trabalho noturno e o descanso semanal, as quais foram estendidas, entre 1933 e 1936 para outras categorias de trabalhadores do setor de serviços.

Em 1934, é introduzido, pela constituição federal, o salário mínimo¹⁷, o qual, no entanto, só entrou em vigor em 1936, quando foram instituídas pela Lei nº 185, as comissões do salário mínimo, (que só vieram a ter sua composição definida em 1938), a quem caberia definir as necessidades essenciais da população, a fim de fixar o valor do salário mínimo. Assim, apenas em 1º de maio de 1940, pela lei nº 2162, o salário mínimo foi instituído, inicialmente com quatorze valores diferentes, e abrangendo apenas os trabalhadores urbanos com carteira de trabalho assinada, excluindo os trabalhadores rurais e urbanos sem carteira assinada.

Três anos depois da implantação do salário mínimo (em 1º de maio de 1943) o governo Vargas reúne toda a legislação trabalhista criada durante a década de trinta, a qual depois de compilada e organizada, é promulgada como Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que, segundo Barbosa e Moretto (op. cit. p. 69) “possibilitou a consolidação do mercado de trabalho nacional, contribuindo para o movimento de industrialização do país”.

Além de contribuir para o processo de estruturação do mercado, com a CLT, o Estado buscou também formas de suprir às necessidades de formação da mão-de-obra, a fim de atender à crescente demanda da indústria nacional por trabalhadores de maior qualificação. É nesse contexto que começam a surgir, ainda nos anos 40, iniciativas voltadas para o fornecimento de mão-de-obra especializada para a indústria, a partir da criação do Serviço Nacional de

¹⁷ Após sua instituição na constituição de 1934, o salário mínimo permaneceu nas cartas seguintes (1937, 1946, 1967 e 1988), sendo que a lei vigente, em seu Título II, Capítulo II, artigo 7º, inciso IV, estabelece que o mesmo deva ser: “[...] fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas [do trabalhador] e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo [...]”. Segundo o DIEESE, para atender a todas as necessidades citadas, no mês de janeiro de 2007 (considerando uma família de dois adultos e duas crianças, com estas consumindo o equivalente a um adulto), o salário mínimo necessário deveria ser de R\$ 1.562,35 contra um valor de R\$ 350,00 do salário mínimo nominal pago no país, no mesmo mês.

Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC). A partir de então, o “sistema S”¹⁸ passa a funcionar como formador de mão-de-obra especializada, ou de trabalhadores do “chão da fábrica”, sendo que o quadro de trabalhadores de nível médio (ou de 2º grau) passa a ser formado dentro do sistema formal de educação, com a atuação das escolas técnicas (sejam elas federais ou não).

Assim sendo, segundo Barbosa e Moretto (op. cit), no período que se estende do início dos anos 30, até o início dos 60, se observa a consolidação do mercado de trabalho no Brasil, tendo como base a expansão do trabalho assalariado e das ocupações urbanas.

No período que se seguiu à consolidação das leis de trabalho (década de 40), até os anos 80, percebeu-se um intenso processo de migração de pessoas das áreas rurais para os espaços urbanos, onde, segundo Pochmann (1997, p. 22-23)

[...] significativas transformações econômicas e sociais possibilitaram a criação média anual de 725 mil empregos assalariados, sendo a maior parte destes incorporada ao Estatuto do Trabalho, com registro em carteira de trabalho entre 1940 e 1980.

Assim, essa massa de trabalhadores que chegava às cidades tinha assegurados todos os direitos trabalhistas previstos na legislação, ocasionando um aumento da proporção de trabalhadores com carteira assinada de 30% em 1940, para 70% em 1980. Da mesma forma, aumentou a proporção de trabalhadores assalariados em relação ao total dos ocupados (taxa de assalariamento), que passou de 42% para 73% no mesmo período, reduzindo-se também, e de forma sem precedentes, o número de pessoas trabalhando por conta própria, sem remuneração e desempregadas, o que se deveu em grande medida às grandes taxas de crescimento econômico do período (cerca de 7% ao

¹⁸ O chamado “sistema S” compreende além do SENAI/SESI e SENAC/SESC, o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes – SENAT, e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (BARBOSA e MORETTO, op. cit. p. 70).

ano), o que inclusive motivou a denominação dada ao mesmo de período do milagre¹⁹ (BARBOSA e MORETTO, op. cit.).

Dentro de tal período, verificam-se avanços também no que se refere à previdência social, com a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) em 1966, o qual passou a gerir (a partir da ação estatal) aos antigos institutos existentes, sendo tal sistema expandido nos anos 70, passando a cobrir não só os trabalhadores formais urbanos, como também as outras categorias de trabalhadores urbanos, além de avançar para a cobertura dos trabalhadores rurais. Assim, conforme Barbosa e Moretto (op. cit.) foram incluídos no sistema os trabalhadores domésticos (1972), os autônomos e jogadores de futebol profissional (1973), bem como os trabalhadores temporários nas empresas.

No tocante à formação profissional, criou-se em 1963 o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (Pipmo - decreto 53324), o qual visava atender à demanda por mão-de-obra, através de cursos volantes em escolas e empresas, a fim de complementar a atuação do “sistema S” e das escolas técnicas. Em 1971, o Pipmo passou a integrar o Sistema Nacional de Ensino Supletivo, atuando também na formação profissional de trabalhadores de outros setores da economia, que não o da indústria. Nesse sentido, passou a ser responsável pelos seguintes programas: de qualificação (voltado para pessoas que ainda não exerciam ocupação), e de aperfeiçoamento e especialização (voltados para aprimorar os conhecimentos daqueles que já estavam inseridos no mercado, e que precisavam aprimorar o seu desempenho).

Quanto à proteção aos trabalhadores, foi criado em 1965 o FAD (Fundo de Assistência ao Desempregado, complementando o seguro-desemprego, já existente desde 1946), pela lei 4923. Tal auxílio correspondia a no máximo 80% do salário mínimo sendo, no entanto, reduzido com o passar dos anos (passou a ter mais exigências para o seu requerimento, bem como, teve seu valor diminuído par 50% do salário mínimo) (conforme MACHADO, 1994, apud, BARBOSA e MORETTO, op. cit. p. 77). Em 1966, surge o Fundo de Garantia por Tempo de

¹⁹ Conforme CONZATTI, 1989, a denominação de milagre se deveu à compatibilização, na referida época, de elevadas taxas de crescimento com queda da inflação. No entanto, as altas taxas de crescimento teriam ocorrido em grande parte, pelo aproveitamento da capacidade ociosa em que se encontrava a economia, após o período recessivo anterior.

serviço (FGTS, Lei nº 5170), com o intuito de flexibilizar os processos de demissão, já que possibilitaria uma maior rotatividade da mão-de-obra no país, pois não haveria mais necessidade de os empregadores pagarem aos trabalhadores indenizações, no momento das dispensas.

Em 1975, durante o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento, vigente entre 1975 e 1979), implanta-se um sistema estatal de intermediação de mão-de-obra, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), atendendo às determinações da OIT (Organização Internacional do Trabalho - convenção nº. 88), mas sendo ainda bem diferente dos sistemas europeus, onde a intermediação funcionava de forma articulada a outros instrumentos, tais como a formação da mão-de-obra, o seguro-desemprego e os programas de fomento às micro e pequenas empresas (os quais só surgiram no Brasil em períodos posteriores).

Cabe considerar que em tal período (entre os anos 40 e os 80 do século XX), ainda não havia uma preocupação muito acentuada por parte do Estado com a questão da falta de empregos, até pelas elevadas taxas de crescimento da economia brasileira no período. Tal fato só veio a se modificar no início da década de 1980, período em que há um agravamento do desemprego no Brasil, fato que tem grande importância para a evolução das políticas públicas estatais de trabalho no país, no período recente.

Na referida década o Brasil passou por um processo de desaceleração ou mesmo estagnação econômica (apesar de alguns períodos de recuperação ou crescimento) o que levou o país a reduzir a sua capacidade de investimento a fim de retomar o crescimento verificado durante o período anterior (o chamado milagre brasileiro).

Assim, no plano econômico, de década de 1980 trouxe um agravamento do desemprego, muito em razão das baixas taxas de crescimento (em média de 2% ao ano, de acordo com BARBOSA e MORETTO, op. cit.) observando-se a necessidade de elevar a preocupação com a questão do desemprego (a qual havia sido relegada a um segundo plano no período anterior), e com a conseqüente piora dos níveis de renda, consumo e das condições sociais, a qual poderia criar uma espécie de círculo vicioso, bastante perigoso para os que governavam o país.

Tal fato se liga diretamente à política salarial adotada à época, a qual elevou o valor do salário mínimo após a sua unificação (1984), que considerou para todo o território o valor do maior salário pago no país (correspondente ao da região Sudeste), o que fez com que o desemprego chegasse em tal período à casa dos “[...]10% tendo persistido ao redor desse nível nos dois anos seguintes [1985/86]. Percebe-se assim que a política salarial posta em prática exatamente num período de contração da economia agravou o problema do desemprego” (CONZATTI, 1989, p. 77)

Além da política salarial, contava também como fator favorecedor do aumento das taxas desemprego e necessidade ou ânsia das empresas em reduzir os custos, o que foi em grande medida favorecido pelas dimensões do exército industrial de reserva. Assim, o empresariado “[...] na impossibilidade de (por dispositivos legais) baixar os salários nominais do empregado em exercício de suas funções, o fazia com a demissão forçando a rotatividade de pessoal” (Idem, p. 78). Tal rotatividade funcionava no sentido de que os novos contratados sempre recebiam salários inferiores aos dos antigos ocupantes dos postos de trabalho, reduzindo indiretamente o valor médio dos salários.

No que se refere ao plano social e político, os anos 80 apontam para a redemocratização do país, o que culminou na promulgação da constituição de 1988, a qual passa a prever uma maior participação dos trabalhadores, e aprimora a legislação referente aos direitos sociais. No campo das políticas de emprego/trabalho (as quais já contavam a partir de 1985 com a implantação de outra conquista por parte dos trabalhadores, especialmente os mais pobres, que foi a instituição do vale transporte, pela Lei nº 7418/85, regulamentada pelo decreto 98.180/85) estabeleceu-se a jornada de trabalho de 44 horas semanais, o aumento da remuneração das horas extras em 50% em relação ao salário base, a criação do bônus de um terço do valor dos salários nas férias, bem como o aumento da licença maternidade para 120 dias e a criação da licença paternidade.

Além disso, no que se refere às relações de trabalho, a carta de 1988 (segundo Amadeo e Camargo, 1994, apud Barbosa e Moretto, op. cit. p. 82) traz algumas inovações, como a maior liberdade dada aos sindicatos a partir da legalização do direito à greve e permissão da formação de centrais sindicais e de

comissões de fábrica, bem como do fim da interferência do governo junto às atividades desenvolvidas pelos mesmos (algo típico do período anterior à redemocratização).

Com a regulamentação do seguro desemprego, em 1986, começa-se a pensar de maneira diferente a questão do desemprego no país, o qual passa a ser visto como problema a ser enfrentado com urgência, exigindo-se do Estado, respostas para solucionar a questão, bem como impedir que os trabalhadores ficassem desamparados em casos de perda de seus empregos.

Nesse sentido, o Seguro-desemprego prevê o fornecimento de uma assistência financeira àqueles que tenham sido dispensados (sem justa causa) de seus empregos, bem como visa fornecer auxílio aos trabalhadores nas busca por uma vaga no mercado de trabalho, integrando programas de orientação, qualificação e recolocação profissional (algo que até os dias atuais ainda não está consolidado, apesar de alguns avanços observados no atual governo no sentido de solidificar o sistema público de emprego no país).

Quanto ao Seguro Desemprego, o grande número de exigências iniciais para se ter acesso ao benefício acabou por restringir bastante a sua cobertura, a qual até o fim da década de 80 (século XX) não chegava a 5% dos trabalhadores demitidos pelo setor formal, o que só viria a se modificar com a redução dos requisitos para o recebimento do mesmo, a partir de 1990, com a implantação da Lei 7998, a qual levou a abrangência do programa a 40% dos trabalhadores demitidos do setor formal, ainda em 90, o que se elevou para 65% dos trabalhadores formais em meados da referida década, crescendo também a taxa de habilitação (proporção de trabalhadores atendidos, entre aqueles que requisitaram o seguro).

Outro instrumento importante das políticas de emprego, criado nos anos 90 (século XX) foi o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o qual, contando com recursos de diversas fontes entre as quais o PIS (Programa de Integração Social) e o Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), tinha como meta financiar o Seguro Desemprego, bem como outros programas de desenvolvimento econômico, através de repasses ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), sempre com o objetivo de qualificar os trabalhadores, e criar novos postos de trabalho, ocorrendo, entretanto, alguns

desvios na destinação dos recursos de tal fundo para outros fins (como custeio agrícola e gastos com saúde), fugindo assim do objetivo principal para o qual o mesmo foi instituído, ou seja, o desenvolvimento das políticas de emprego e renda.

Vale destacar também a mudança ocorrida em algumas das ações voltadas para a intermediação (colocação e recolocação) da mão-de-obra. Tendo como principal agente implementador o Sistema Nacional de Emprego (Sine), tem se percebido uma evolução quanto aos números referentes à recolocação dos trabalhadores no mercado, entretanto, tal sistema ainda está longe de atingir os seus reais objetivos, visto que, na prática, são pouquíssimos os órgãos desta natureza que de fato, funcionam enquanto intermediadores eficazes de mão-de-obra, colocando-nos a necessidade urgente de se reformular tal sistema, pois se mantendo o quadro atual, perpetuam-se situações em que:

[...] o desempregado fica condenado a buscar um novo emprego de forma ineficiente [sendo que] a providência tomada por mais de 80% dos desempregados para procurar um novo emprego é a de 'consultar um parente ou um amigo'. Para os mais qualificados, resta sempre a caminho de recorrer a empresas privadas especializadas no ramo" (URANI, 1997, p. 55).

Além das iniciativas já citadas, são importantes também as políticas de qualificação profissional, as quais ganham um novo formato a partir da década de 90 (século XX), bem como das políticas destinadas à geração de emprego e renda, a partir do incentivo ao empreendedorismo e ao auto-emprego, muito comuns, não somente nos países mais pobres, em meio ao atual contexto de reestruturação da produção capitalista, e crise do mercado de empregos, em nível global.

Assim sendo, o Estado brasileiro deixa de se comportar apenas como financiador de parte das políticas de qualificação implantadas por meio da iniciativa privada (caso do "sistema s"), mas passa também a fornecer programas próprios de qualificação, através do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), direcionado a todos os trabalhadores que estivessem em busca de colocação no mercado de trabalho, em especial àqueles grupos considerados como em "desvantagem social" (BARBOSA e MORETTO, op. cit. p. 91).

Dentro da estrutura do PLANFOR (o qual foi substituído em 2002 pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ), cabe destacar a criação dos PEQs (Programas Estaduais de Qualificação), os quais se voltam, no âmbito dos estados, para trabalhadores beneficiários do seguro desemprego e dos programas de geração de emprego e renda, para trabalhadores com risco de perda de emprego, bem como para autônomos, incluindo também microprodutores informais, devendo os Programas Estaduais de Qualificação (PEQs) estar articulados às políticas públicas de trabalho e geração de renda, o que demonstra claramente a preocupação governamental em, na impossibilidade de extinguir formas autônomas e/ou precárias de trabalho, pelo menos dotá-las de melhores condições.

Os resultados de tal programa mostram-nos, que em que pese o avanço quantitativo do número de trabalhadores qualificados, pode-se afirmar, conforme no coloca Simões (2007, p. 11) que a efetividade do mesmo, no sentido de recolocação dos egressos no mercado de trabalho, foi bastante limitada (mesmo considerando-se as limitações a fim de se efetivar uma avaliação precisa do mesmo).

No tocante às iniciativas voltadas para a geração de emprego e renda, tem-se como medida importante a implantação, em 1994, do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER, dividido em rural e urbano), o qual tem como objetivo principal fornecer crédito a segmentos com poucos recursos, e com dificuldade de acesso ao sistema financeiro tradicional.

Assim, além de fornecer financiamentos a micro e pequenas empresas, bem como às cooperativas de trabalhadores (ou outras formas de associação), este também visa financiar atividades informais, visando a partir de sua estruturação, fazer com que estas passem a integrar o mercado formal. Além do financiamento, o PROGER visa também oferecer aos tomadores de crédito, programas voltados para a qualificação e capacitação técnica dos mesmos, levando o PROGER a se associar ao Planfor, numa importante iniciativa de integração de políticas de emprego, visando a consolidação de um sistema integrado.

Nesse campo, foram criados também o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego),

centrado na realização de obras de infra-estrutura, a fim de gerar empregos em áreas com graves problemas de desemprego, além do Programa de Crédito Produtivo Popular, inspirado em experiências internacionais e voltado ao fornecimento de crédito às camadas da população de mais baixa renda, oferecendo empréstimos a taxas de juros abaixo do mercado, tentando assim se afastar do rótulo de política assistencialista.

A implantação de uma série de medidas visando a geração de emprego e renda, a qualificação do trabalhador, a recolocação no mercado de trabalho, bem como o financiamento daqueles que não tiveram a oportunidade de retornar a este, mostram a evolução das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, o que aponta para a consolidação de um sistema público de emprego, o qual, no entanto, deve ser visto a partir de seus avanços, mas sem esquecer as ainda numerosas limitações de tal sistema, as quais se tentará discutir no item seguinte.

4.3 Limites e possibilidades (potencialidades) das políticas de emprego no Brasil

No presente momento, busca-se alguns elementos, a fim de contribuir para o debate acerca dos principais entraves às políticas de emprego no Brasil, bem como das possibilidades de crescimento do sistema público de emprego no país, mediante correção de alguns equívocos presentes na política estatal de emprego adotada no mesmo, ao longo do seu processo de implantação, durante o século XX, até os dias atuais.

O primeiro passo é admitir, como nos afirma Pochmann (1997, p. 22) que:

No Brasil, os estudos a respeito do mercado de trabalho [...] são marcados por concepções teóricas muito distintas e que implicam, constantemente, em medidas propositivas divergentes para o enfrentamento da questão do emprego.

Assim sendo, faz-se necessário antes de tudo, uniformizar o discurso (político e teórico) acerca das políticas públicas, mantendo algum tipo de continuidade nas políticas de trabalho, a fim de evitar que as mesmas se tornem descontínuas, e fazendo com que seus resultados sejam mais satisfatórios, a

partir da manutenção das políticas bem sucedidas, bem como da revisão e correção dos rumos das políticas que não estejam atingindo resultados que possam ser considerados satisfatórios.

O mesmo autor coloca que a discussão acerca da necessidade ou não de uma política estatal voltada para a geração direta, ou ao incentivo à geração indireta de empregos, é algo que teve sua discussão no Brasil reforçada a partir dos anos 30 do século XX, período em que se observa o fim do chamado Estado Liberal. No mesmo período também, ganha força a tese de que não deveria haver qualquer intervenção por parte do Estado em tal política, pois “o livre funcionamento das forças de mercado levaria automaticamente ao pleno emprego.” (POCHMANN, 1997, p. 22).

O primeiro passo para a elaboração de políticas públicas de emprego realmente eficazes no Brasil, se ligaria à aceitação da idéia de que o desemprego local estaria associado a dois grupos de fatores, externos (estruturais) e internos (históricos), e que haveria a necessidade de se reconhecer as especificidades destas duas causas do desemprego, para que se elaborassem políticas realmente condizentes com a realidade do país.

No Brasil, deve-se levar em conta a histórica dualidade presente no mercado de trabalho, a qual proporcionaria uma:

[...] existência paralela e combinada de um setor moderno, com elevada produtividade, empregos formais estáveis e de altos salários, e de um setor atrasado, com baixa produtividade, ocupações informais instáveis e de remunerações deprimidas (Idem, p. 23).

Além da referida dualidade, pode-se citar também como um dos problemas histórico-estruturais que afetam o mercado de trabalho no Brasil a questão da heterogeneidade do mesmo, levando-nos à situações em que estruturas arcaicas (tais como o alto grau de precariedade e informalização das relações de trabalho, desigualdade social e deficiência dos sistemas de proteção, bem como o baixo nível de qualificação da força de trabalho) chocam-se com os novos paradigmas de abertura do mercado, inovação tecnológica e globalização financeira.

Tal quadro jogou por terra a perspectiva defendida durante o período do chamado milagre econômico, de que a melhoria das condições de vida da população poderia ser um resultado direto do acelerado processo de crescimento econômico verificado pela economia do país em tal período, colocando como prioritário o tema das políticas sociais (incluindo-se as de emprego), no seio da agenda pública nacional (AZEREDO, 1998).

Para Pochmann (1997), a interrupção do “ciclo de industrialização nacional” trouxe à baila pelo menos três novas visões acerca dos estudos sobre o mercado de trabalho no Brasil, sendo a primeira ligada à idéia de que o desemprego era uma consequência direta das baixas taxas de crescimento da economia, o que criava a necessidade de se flexibilizar o mercado de trabalho, a fim de elevar o número de vagas criadas. A segunda visão, afirmava que não havia problemas de emprego no Brasil, no sentido de quantidade de vagas criadas, sendo o principal problema do mercado de trabalho nacional, a baixa qualidade das ocupações geradas, em geral pouco produtivas e ligadas a baixos rendimentos.

A terceira e última das visões, liga-se à dimensão estrutural do desemprego no país, seja em função do abandono das chamadas “reformas clássicas do capitalismo moderno” (como a da estrutura agrária, e a construção do Estado de Bem Estar Social, entre outras), em favor das políticas voltadas para a atividade industrial; seja por causa do abandono do projeto de industrialização, da crise dos anos oitenta (crise do “milagre”) e do processo abrupto de abertura comercial e de reestruturação empresarial em curso a partir dos anos 90 do século XX.

Assim sendo, o crescimento das ocupações autônomas ou por conta própria, revelaria a necessidade de implementação de “[...] um conjunto de medidas voltadas para a geração de emprego e renda no Brasil” (POCHMANN, 1997, p. 24), dado o novo perfil e a maior dimensão do desemprego no país, verificada em função da “trajetória de queda do poder aquisitivo dos salários e da diminuição dos postos de trabalho assalariados com carteira assinada” (Idem, p. 25), a partir dos anos 80.

Desta forma, a ausência de um crescimento econômico realmente sustentado, aliada às diversas medidas implementadas tendo em vista o objetivo

de abrir comercialmente a economia nacional durante o período de 1990/92, teriam sido responsáveis pela maior precarização do mercado de trabalho no período recente, o que levou o país a uma situação em que:

[...] constatou-se a instabilidade crescente das empresas, a subcontratação, de parte da produção por grandes estabelecimentos e a importação de componentes antes produzidos internamente. Em função disso, empregos e salários apresentam comportamentos distintos (POCHMANN, 1997, p. 31).

O mais grave em relação a tal situação, é o fato de que as políticas públicas de emprego no Brasil, (em que pesem os avanços alcançados na 2ª metade do século XX) sempre foram caracterizadas por sua fragilidade e pouca integração, sendo em geral, como já fora afirmado anteriormente, residuais e focalizadas²⁰, ou como nos coloca Pochmann (1997 p. 32), não são políticas explícitas de emprego, as adotadas no Brasil, fato que acaba por agravar as mudanças observadas no mundo do trabalho, exigindo novas respostas por parte de tais políticas.

Cabe aqui a consideração de que a experiência brasileira no campo das políticas públicas de emprego é bastante recente, se comparada às experiências européias (o seguro desemprego, que é um dos eixos fundamentais das políticas européias implantadas pós – 2ª guerra, só foi implantado de fato no Brasil na segunda metade da década de 80 do século XX), o que coloca a perspectiva e a possibilidade de melhorias em nosso sistema.

Outro grande problema da política de emprego no Brasil seria o fato de que “A maioria das instituições que regem o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro são arcaicas [...] se originaram no Estado novo e têm, portanto, marcadas características corporativas” (URANI, 1997, p. 48), sendo desta forma dissonante com o atual estágio das relações de trabalho, em nível global, necessitando-se assim de medidas que sirvam para atualizar as políticas de

²⁰ Alguns autores, tais como Azeredo (1998b) e Silva (2000a) defendem inclusive a idéia de que nunca houve políticas de emprego no Brasil, a qual, apesar de demonstrar alguma coerência (tendo em vista a fragilidade do sistema público de emprego no país), pode ser pelo menos parcialmente contestada, tendo em vista as iniciativas no sentido de implementar políticas de emprego no país, já destacadas anteriormente no presente trabalho.

emprego mais antigas (sem que se realizem ações excessivamente flexíveis e desregulamentadoras), a fim de facilitar o ingresso (e a permanência) dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Deste modo, o principal desafio das políticas públicas de emprego no Brasil, nos dias atuais, seria a busca por medidas que façam com que os trabalhadores que venham a ser desligados de seus empregos atuais no âmbito das reformas que têm sido implantadas nos últimos anos possam:

- a) Sofrer o mínimo de perdas, em termos de rendimento, possível no período em que estejam sem seus empregos;
- b) Ser empregados em funções que sejam adequadas às suas capacidades produtivas, e caso estas não existam, sejam recapitados, a fim de que possam exercer outras funções;
- c) Receber crédito e capacitação no sentido de formarem seus próprios negócios em caso de impossibilidade de reinserção (funcionando como fonte geradora de auto-emprego, e como agentes multiplicadores na geração de empregos novos), ou mesmo ter suas aposentadorias antecipadas, a fim de desocuparem postos que possam ser ocupados por outros trabalhadores, sem que os antigos tenham perda de rendimento. (URANI, op. cit. p. 47-49)

No campo das políticas ativas de trabalho, algumas alternativas poderiam ser implementadas a fim de aperfeiçoar o seu funcionamento. Pochmann (1997) aponta a existência de cinco dessas alternativas as quais seriam: estabelecimento de um projeto nacional, capaz de definir as linhas gerais do crescimento econômico, ou seja, a definição de metas econômicas comprometidas com a ampliação do emprego. A segunda, consistiria em consolidar, ou mesmo realizar, a reforma agrária no país, a qual além de possibilitar a geração de trabalho e renda no campo, proporcionaria a diminuição do número de pessoas que migram das áreas rurais para as urbanas, pressionando o mercado de trabalho nas mesmas.

A terceira alternativa, passaria pela desconcentração da renda nacional, a qual permitiria a diminuição do chamado auto-serviço, possibilitando o aumento do número de postos de trabalho tanto no setor secundário como principalmente no terciário, a partir da contratação desses serviços por pessoas que hoje os realizam por conta própria pelo fato de não possuírem renda para consumi-los de

terceiros. A quarta alternativa, seria a retomada maciça dos investimentos em infra-estrutura material, os quais “além de geradores de muitos empregos, são portadores de efeitos multiplicadores sobre o nível de atividade em vários setores econômicos”.

Por fim, os investimentos no serviço social, formariam a quinta alternativa para as políticas públicas ativas de emprego, através da formação de frentes de trabalho (urbanas e rurais), bem como da melhoria dos serviços públicos ligados a tal atividade, sendo exemplos disto os serviços de saúde, educação e prestação de serviços comunitários.

Outras medidas importantes no sentido de melhorar o sistema público de emprego no Brasil, passariam por reformas nos diversos programas voltados para a questão do emprego no país, considerando também a heterogeneidade dos trabalhadores que demandam as políticas, a fim de criar políticas específicas para cada grupo, em função do grau de possibilidade do seu retorno (ou ingresso) no mercado de trabalho²¹.

²¹ Urani (1997) traça um bom quadro das reformas necessárias às políticas públicas de emprego no Brasil, as quais não foram abordadas em maior profundidade no presente trabalho.

5 A NOVA FACE DAS POLÍTICAS DE TRABALHO E A MUDANÇA DE ENFOQUE EM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES INFORMAIS

Neste momento, busca-se empreender uma breve análise das políticas públicas estatais voltadas para os trabalhadores informais, algo que vem sendo realizado em nível mundial, principalmente a partir da década de 70 do século XX, quando foi cunhado pela OIT o termo setor informal, passando-se assim a recomendar a criação de políticas de apoio aos trabalhadores ligados ao referido setor (algo feito por organismos como a própria OIT, e o Banco Mundial), dada a grande amplitude que tais atividades passam a alcançar a partir de tal período.

No caso brasileiro, segundo Diniz (2005) a atuação do Estado em favor dos trabalhadores informais se dá inicialmente por intermédio do Centro Nacional de Recursos Humanos/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (CNRH / IPEA), sendo depois alvo das proposições de diversos órgãos, tais como o SINE (Sistema Nacional de Emprego), a extinta LBA (Legião Brasileira de Assistência), o CEBRAE (Centro Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas), o CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Nas três últimas décadas (a partir dos anos 70 do século XX), segundo Diniz (op. cit.), as políticas de apoio às chamadas atividades informais têm assumido posições baseadas em três enfoques ou abordagens principais, quais sejam, a abordagem técnica, na qual se levava em consideração a idéia de que o setor informal nada mais era do que uma espécie de anomalia passageira, a qual tenderia segundo alguns estudiosos, a desaparecer em alguns anos.

Com base em tal concepção, o Estado Brasileiro levou a cabo políticas compensatórias voltadas para a uma espécie de formalização dos informais, as quais tenderiam à extinção em definitivo das atividades as quais estes se ligavam, a partir da regularização dos empreendimentos e da incrementação da renda dos trabalhadores. Dois órgãos se destacam, de acordo com Diniz (op. cit. p. 43), por atuar em tal perspectiva, o já citado CNRH/IPEA, e a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), sendo o primeiro o responsável pela introdução da idéia de setor informal na agenda do governo, bem como na política de emprego e renda.

Quanto à SUDENE, esta foi responsável pela montagem e implantação de programas regionais no âmbito do Nordeste destinados a orientar os informais, com destaque para o PATRA (Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo e de Baixa Renda), que previa a instalação, em todas as capitais e em algumas cidades de maior porte da região, de postos voltados para o atendimento e a prestação de serviços de orientação aos diversos tipos de autônomos.

Entretanto, a referida concepção pecou por desconhecer a realidade dos trabalhadores informais, concebendo o “setor informal” como algo homogêneo e desconsiderando as várias diferenças existentes em meio às atividades de cunho informal, bem como por perceber a atuação do Estado como algo excessivamente positivo, “minimizando limites e restrições políticas a essa ação” (DINIZ, op. cit. p. 45). Ou seja, a visão ou abordagem técnica, acabava por apresentar uma insuficiente percepção da realidade dos informais, bem como acreditava excessivamente na capacidade de transformação da realidade por parte do Estado, tendo como aspecto positivo, o fato de ter sido a primeira a tentar pensar a chamada economia informal, algo que nunca tinha sido feito no país, em que pese a existência não tão recente das atividades informais em meio à realidade brasileira.

Uma segunda abordagem foi a política, a qual surge na segunda metade dos anos 80 (século XX), em um período de grandes transformações de âmbito social e político, com a queda do regime militar e a subida ao poder de um governo civil, depois de duas décadas. No campo econômico, a realidade era de crise, fruto do aumento excessivo do desemprego e das atividades informais, bem como da redução acentuada dos rendimentos da classe trabalhadora em função da escalada inflacionária da época.

Nesse quadro, passa-se a dar uma maior atenção às políticas voltadas para o mercado de trabalho, com o objetivo de incluir os “excluídos do milagre”, via iniciativas de melhor distribuição da renda nacional. Nesse contexto, a expansão das atividades informais já deixara de ser vista como algo residual e passageiro, sendo encarada (seja por políticos, seja por teóricos ligados à temática), como uma espécie de “resposta da força de trabalho à ausência de emprego e de um sistema de seguridade universalizado” (DINIZ, op. cit. p. 46), ou seja, o chamado “setor informal” torna-se, em tal período, “um dos pilares da

absorção e da reprodução da força de trabalho” (Idem, *Ibid*). Entra-se assim, em uma nova concepção acerca das atividades informais, o que fôra chamado de “Segunda idade do Informal” (LAUTIER, 1994).

Assim sendo, a abordagem política vai promover sensíveis transformações na atuação estatal voltada para os informais. Passa-se, segundo Diniz (op. cit, p. 47), a não mais tentar formalizar ou extinguir as atividades informais, e sim a exaltar as virtudes de tal universo, visando aproveitar as potencialidades destas afim de enfrentar a questão de desemprego e alcançar a cidadania. Desta forma, deixa-se de colocar as ações voltadas para o apoio aos informais no campo das políticas de emprego, colocando-as agora na condição de políticas sociais.

Como conseqüência dessa nova visão, tem-se a criação de um grande número de programas de apoio aos informais, tocados por organismos governamentais ou não (ONG's)²². Entretanto, mesmo com toda essa rede de instituições agindo em programas de apoio aos informais, as ações estatais em favor destes continuaram a ter um caráter muito residual e restrito, sendo ainda ações fragmentadas e pouco integradas ente si, as quais passaram em muitos casos a servir como instrumento de clientelismo político, especialmente na região Nordeste, onde no caso do PATRA, as ações passaram a ser coordenadas pelos estados, sendo implementadas de maneira heterogênea e isolada e com uma visão extremamente próxima do assistencialismo e da caridade.

Já com relação a terceira e última abordagem, a subsidiária, esta vai resultar segundo Diniz (op. cit. p. 49) de uma espécie de “reinterpretação à brasileira do discurso neoliberal”. Assim, combina-se uma maior atuação da sociedade civil, com a idéia de subsidiariedade ou de redefinição do(s) papel(is) do Estado.

Nesse sentido, a atuação omissa do Estado em relação à questão social vai ocasionar uma maior participação dos grupos organizados dentro da

²² Segundo Silveira e Mello (1991, apud DINIZ, op. cit. p. 47-48), no fim dos anos 90, cerca de 172 instituições trabalhavam com programas de apoio aos informais, dentre as quais apenas 57 eram governamentais, com destaque para a LBA, que chegou a gerir entre o fim dos anos 80 e início dos 90, 3/4 dos recursos destinados a programas de apoio aos informais, conforme THEODORO, 1995.

sociedade civil, no sentido de rever toda a política social de cunho estatal, incluindo-se aí a idéia de apoio aos informais, que por ainda serem vistos como válvula de escape da população, em especial a mais pobre e menos qualificada, passam a ser incentivados, e até financiados, a partir de idéias ligadas ao empreendedorismo e a possibilidade de geração do chamado auto-emprego. Assim, três instituições passam a tratar da questão dos informais, quais sejam: a comunidade solidária via banco do povo; o Ministério do Trabalho/CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) via PROGER; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), via BNDES – Trabalhador e BNDES – Solidário (DINIZ, op. cit. p. 51).

Na perspectiva agora adotada, cada trabalhador é visto como uma pequena unidade de produção, capaz de gerar emprego e renda não somente para si próprio, como para outros trabalhadores, bastando para isso conceder-lhes maior acesso e facilitação ao crédito²³ (mesmo que de pequena monta) em uma visão mais liberal acerca das atividades informais. Tais programas dão uma nova roupagem às políticas voltadas para os informais, com uma maior cobertura em relação aos programas anteriores, porém ainda com alguns problemas, tais como a grande abrangência alcançada pelas atividades informais, fato que faz com que os programas voltados para estas sejam em geral menos eficazes do que se poderia esperar; bem como pelo redirecionamento de alguns programas voltados para os informais, a outros fins (notadamente, no caso do PROGER, que tem uma boa parte de seus recursos destinados a outros programas como PROGER-Rural e o PRONAF).

Além dessa nova visão acerca da questão da responsabilidade pela geração dos postos de trabalho, diante do novo contexto sócio-político-econômico, tem-se também a idéia de uma maior participação do meio social, via mecanismos de atuação mais direta da comunidade na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, as quais se baseiam nos chamados conselhos gestores de políticas públicas, que se constituem em uma verdadeira transformação na maneira como se vê a gestão pública, baseando-se

²³ A iniciativa pioneira neste sentido, foi dada pelo Grameen Bank, de Bangladesh, fato que influenciou inclusive na concessão ao referido banco e ao seu criador, Muhammad Yunus, do Prêmio Nobel da paz de 2006, por sua importância no combate a pobreza a partir da concessão de empréstimos à pessoas que não tem acesso aos instrumentos de crédito tradicionais.

na co-gestão e na partilha do poder de decisão, constituindo-se em novos espaços ou novas esferas públicas nas quais a agenda fundamental é justamente a agenda voltada para o fortalecimento dos direitos de cidadania.

Com relação a esta maior participação da sociedade civil na resolução dos conflitos nela criados (o que se constitui em outra característica de visão subsidiária), percebe-se também que o aumento da participação popular nas decisões estatais nem sempre se constitui em algo que reflita fielmente o contexto social em que estão inseridas tais representações, tendo em vista que as mesmas, em que pesem os avanços por elas alcançados (no caso das políticas citadas, tem-se como avanço a criação das comissões de emprego, que fazem parte destas), nem sempre conseguem refletir a sociedade como um todo, sendo que, em muitos casos, acabam privilegiando os setores mais organizados desta.

Assim, a abordagem subsidiária tende a projetar na atuação estatal uma maior participação da sociedade civil organizada, bem como uma visão de cunho mais liberal no tocante ao apoio aos trabalhadores informais, passando o Estado da condição de transformador (típica do chamado Estado Desenvolvimentista) para a de gestor no sentido de “administrar” a pobreza a fim de reduzir (e não mais solucionar) os conflitos, tendo agora uma maior participação da sociedade civil na busca pelo cumprimento de tal tarefa.

Esta nova perspectiva demonstra a visão que o Estado passa a ter das atividades informais (orientado por organismos internacionais), no sentido de não mais combatê-las, e sim apóia-las, a fim de que a própria sociedade gere os postos de trabalho necessários, algo que o poder público e a grande iniciativa privada têm se mostrado incapazes de fazer.

A seguir, faz-se uma tentativa de análise de alguns programas presentes na atual política estatal voltada para o trabalho, no sentido de perceber a relação entre a nova visão acerca das políticas de trabalho, e a expansão recente das atividades informais no Brasil, dando destaque ao caso de São Luís, capital do Estado do Maranhão.

5.1 As Políticas Públicas de Trabalho e as Atividades Informais: Das ações de combate às de apoio e estruturação

No presente momento, busca-se o estabelecimento de possíveis (e por que não dizer concretas) relações de apoio e/ou complementaridade entre as atuais políticas públicas voltadas para a questão do trabalho e a expansão das atividades informais, seja no sentido de fornecer maior acesso a crédito (de forma direta ou indireta), seja no sentido de fornecer capacitação e qualificação profissional aos trabalhadores ligados ao ramo informal da economia.

Nesse sentido, buscou-se analisar três políticas que contam com a participação do Estado e que, notadamente, atuam no sentido de dotar as atividades informais de uma melhor infra-estrutura, a fim de que estas alcancem um status mais próximo dos parâmetros do chamado trabalho decente, reconhecido pela OIT (Organização Internacional do Trabalho), como um dos principais problemas ou desafios enfrentados pelos trabalhadores ligados à tais atividades.

As políticas selecionadas nesse sentido foram o PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda), o PLANFOR/PNQ e o Seguro-desemprego. Tais ações foram destacadas pelo fato de fornecerem apoio aos informais (apesar de não ser este o único - ou mesmo o real - fim das referidas políticas), seja no sentido de oferecer financiamento a tais atividades (caso do PROGER), seja no sentido de melhor capacitar os trabalhadores para o trabalho (caso do PLANFOR/PNQ), seja atuando nos dois sentidos (caso do Seguro-desemprego).

Para Chahad (2002) os recursos alocados para tais políticas no Brasil já demonstram alguma evolução do modelo de sistema público de emprego implementado no país, haja vista que o investimento feito nos mesmo, chega a cerca de 1% do PIB nacional, valor muito próximo do verificado nos países onde estas políticas operam há muito mais tempo.

Com relação à primeira das políticas citadas, o PROGER, este teve a sua instituição amparada pela resolução CODEFAT, nº 59, de 25 de março de 1994²⁴ (BORGES, 2002, p. 38), sendo um dos pilares da atual política nacional de

²⁴ Mesmo tendo sido criado a partir da referida resolução, a efetiva operacionalização do PROGER só se deu a partir da Resolução CODEFAT nº 73, de 16/12/1994, a qual dispõe sobre a alocação

trabalho (juntamente com o seguro desemprego, a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra). Constitui em um conjunto de linhas especiais de crédito voltadas para o financiamento de quem quer iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio (tanto nas áreas rurais como nas urbanas), tendo por objetivo gerar e manter emprego e renda, especialmente em meio àqueles negócios em que há maior dificuldade para obtenção de crédito no sistema financeiro tradicional (em especial, pequenas e microempresas, cooperativas, formas associativas de produção e iniciativas de produção próprias da economia informal).

Sua concepção partiu do princípio de que a crise econômica verificada no Brasil, a partir da década de 1980, não seria resolvida de forma rápida, sendo que a retomada do crescimento econômico tendia tanto a se dar de maneira lenta e gradual, como a não ser acompanhada, pelo menos na mesma medida, por uma expansão proporcional do mercado de trabalho.

A preocupação com tal quadro, levou uma série de organismos de caráter nacional e internacional, governamentais ou não, a pensarem na formação de programas de geração de emprego e renda, a partir de meados da referida década.

O objetivo principal de tais programas foi segundo Azeredo (1998b, p. 146-147) “[...] oferecer alternativas de geração de emprego e renda, de inserção no processo produtivo, portanto, sem o recurso a práticas assistencialistas ou paternalistas” desta forma, a referida autora complementa que “o estímulo à capacidade empreendedora e à busca de auto-sustentação são assim traços comuns a eles” (Idem, p. 147)

Além de constituir instrumento de geração e/ou manutenção de postos de trabalho, o PROGER faz parte do Programa do Seguro-Desemprego, complementando outras ações integrantes da Política Pública de Emprego, como a qualificação profissional e a intermediação ao emprego. Desta forma, no Sistema Nacional de Emprego - SINE, o empreendedor tem à sua disposição gratuitamente uma estrutura de recursos humanos para o recrutamento, a seleção e a capacitação da mão-de-obra requerida em seu negócio, podendo, ainda,

de recursos do FAT nos agentes financeiros do programa e aprova o plano de trabalho do Banco do Brasil (conforme AZEREDO, 1998a, p. 145).

receber informações para a elaboração de um plano de funcionamento do mesmo. Os recursos são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e este, por sua vez, advém, em sua maioria, das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP.

Os interessados em receber recursos provenientes do PROGER deverão procurar informações sobre como se habilitar ao financiamento diretamente nas agências dos bancos credenciados, os quais são o Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (por intermédio de seus agentes financeiros credenciados), e arcar com juros de até 4% ao ano, mais Tjlp (taxa de juros de longo prazo)²⁵.

Em sua metodologia de trabalho, o PROGER estabeleceu os grupos a destinatários de seus recursos, os quais seriam:

1. pessoas que hoje estão trabalhando de maneira informal, em pequenos negócios familiares, como por exemplo as que fazem serviços de marcenaria, fabricam roupas, comidas, doces caseiros, artesanato etc., aos profissionais recém-formados, aos mini e pequenos produtores rurais, aos pescadores artesanais (com fins comerciais), aos seringueiros que se dediquem à exploração extrativista da seringueira na Região Amazônica, dentre outros;
2. pequenas e microempresas;
3. cooperativas e associações de produção, formadas por micro ou pequenos empreendedores, urbanos e rurais;
4. professores da rede pública e privada de ensino, para aquisição de equipamento de informática;
5. pessoas físicas, para aquisição de material para construção ou para aquisição de unidade habitacional.

Assim, o programa definiu algumas linhas de trabalho, voltadas para públicos específicos, as quais envolveriam trabalhadores das áreas rurais, empreendedores populares, exportação de produtos, habitação, investimentos

²⁵ A Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP foi instituída pela Medida Provisória nº 684, de 31.10.94, publicada no Diário Oficial da União em 03.11.94, sendo definida como o custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES. Tem período de vigência de um trimestre-calendário e é fixada pelo Conselho Monetário Nacional, sendo divulgada até o último dia útil do trimestre imediatamente anterior ao de sua vigência.

produtivos, trabalhadores do meio urbano, projetos estruturantes e de infraestrutura e atividades ligadas ao turismo.

No caso específico do presente estudo, interessam os braços do programa que tem entre seus públicos-alvo trabalhadores informais, casos do PROGER Setor Informal – Pessoa Física e Profissional Liberal (gerido pelo banco do Brasil), e do PROGER FAT – Empreendedor popular (gerido pela Caixa Econômica Federal) ambos destinados a ampliar o acesso ao crédito para os microempreendedores informais de baixa renda, consistindo em mecanismos auto-sustentáveis e, portanto, não assistencialistas de fomento ao auto-emprego, como estratégia de combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social. Seus beneficiários são as pessoas físicas de baixa renda que atuem como microempreendedores populares.

Assim sendo, constituem-se em características que compõem tais linhas do PROGER as seguintes:

- a) PROGER Setor Informal – Pessoa Física e Profissional Liberal (Banco do Brasil):** voltado para financiar máquinas, equipamentos, móveis e utensílios, bem como capital de giro; tendo como públicos alvo tanto profissionais liberais como trabalhadores do setor informal. As despesas de crédito associadas a tal linha envolvem TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) mais juros de 6% ao ano, com prazos de seis meses de carência e 30 meses para amortização, financiando 100% dos investimentos, até o limite de dez mil reais.
- b) PROGER FAT – Empreendedor popular (Caixa Econômica Federal):** Tem como única finalidade financiar atividades ligadas ao setor informal (profissionais autônomos) dividindo-se em duas sub-linhas, uma voltada a investimento, com taxas de juros de 6% ao ano mais TJLP e prazos de dezoito meses para amortização e seis de carência; e outra voltada a fornecer capital de giro com taxas de juro de 15% ao ano mais TJLP, e prazo de dezoito meses para amortização, sem direito a carência.

Segundo Azeredo (1998b), alguns limites podem ser elencados quando tratamos de iniciativas como o PROGER, entre as quais o seu custo financeiro, em geral bem superior ao crédito bancário convencional, e no caso brasileiro, pode-se identificar problemas de várias naturezas, tais como: “[...] de mercado, de organização jurídica, gerenciamento, marketing, assim como de relacionamento

entre os interesses públicos e privados, identificados como parte do vasto sistema de mediações que envolve esse tipo de projeto” (AZEREDO, 1998b, p. 148).

Conforme estudo publicado em 2004 (OIT, 2004) um outro limite ou problema associado ao PROGER, especialmente o seu braço voltado par as áreas urbanas (PROGER Urbano) seria o curto período de sobrevivência dos negócios por ele financiados, “denotando problemas de gerenciamento dos mesmos” (OIT, op. cit. p. 19), mesmo nos casos em que havia algum tipo de exigência em termos de capacitação técnico-gerencial, qualificação profissional e assistência técnica.

Além disso, o fato de que tais programas criam uma espécie de dependência em relação aos mesmos, que a partir da sua implantação, funcionariam como um instrumento de “rolagem” das dívidas contraídas, o que pode ser confirmado, com base em dados do próprio programa, que mostram um pequeno número de financiamentos novos, acompanhado de um elevado índice de renovação dos financiamentos (AZEREDO, 1998b)

Pode-se apontar ainda como desafios ao PROGER, a exclusão (ou pelo menos redução) da possibilidade de uso dos recursos destinados ao programa (em especial os oriundos do FAT) para fins que afastem tais recursos de sua destinação original (tais como financiamento de safra, ou de programas destinados à área rural, os quais contam com recursos específicos), bem como a inclusão de profissionais recém-egressos do ensino superior como clientela preferencial do programa, especialmente no plano de trabalho da Caixa Econômica Federal, o que não se constitui como meta inicial do programa.

No caso dos programas voltados para a capacitação e a qualificação profissional dos trabalhadores, resolveu-se incluir entre as políticas analisadas no presente estudo, o conjunto de políticas de qualificação pertencentes ao PLANFOR e ao PNQ, os quais se constituem em um marco das políticas ativas de trabalho e renda no país.

Em relação do PLANFOR²⁶, este foi implantado como forma de responder à chamada crise do mundo do trabalho, iniciada no final dos anos 70 do século XX, a qual gerou ondas de desemprego em todo o planeta.

No caso da América latina, segundo Martins (2005, apud PRESTES, 2006, p. 113), entre 1990 e 1995, de todos os empregos gerados, cerca de 84% correspondiam a postos criados em meio às atividades informais, sendo que estas passaram a responder por 56% do total de trabalhadores ocupados, e dos 16 milhões de empregos criados em tal período na referida região, 14,4% pertenciam a tais atividades.

Um dos principais resultados de tal crise, especialmente nos países tidos como subdesenvolvidos, foi a grande expansão destas atividades, as quais, em que pese o fato de serem historicamente um dos traços mais marcantes das economias periféricas do sistema capitalista, atingiram no final dos anos 90 do já referido século XX taxas ou índices nunca antes alcançados, mesmo em países que as têm como traço histórico.

Assim, com a ampliação do desemprego e de formas precárias de trabalho, várias instituições internacionais passaram a encarar a questão da falta de emprego como tema político, a qual passou a ter uma enorme centralidade nas discussões de tal cunho, gerando a ampliação das políticas de incentivo à educação e ao trabalho, especialmente na Europa onde ações voltadas para a qualificação das populações já são executadas desde o fim da década de 1980.

No Brasil, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR – foi estruturado e implementado a partir de 1995, constituindo-se como um mecanismo das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, tendo como principal fonte de financiamento o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O Plano surgiu com o propósito explícito de propiciar uma oferta de educação profissional suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos, 20% da População Economicamente Ativa – PEA, algo em torno de 15 milhões de pessoas com idade superior aos 16 anos.

²⁶ Criado em 1995, sendo denominado inicialmente Plano Nacional de Educação Profissional, tendo sua denominação alterada em 1999 (com manutenção da mesma sigla) para Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (conforme PRESTES, 2006).

Dois mecanismos principais o estruturaram: os Programas Estaduais de Qualificação – PEQs e as Parcerias Nacionais e Regionais – PARCs. Entre 1995 e 2001, foram envolvidos 15,3 milhões de trabalhadores nos Planos de Qualificação Profissional financiados com recursos do FAT. Ampliando o atendimento de 153 mil educandos, em 1995, para algo próximo de 4 milhões, em 2001. Durante esse período, houve crescimento significativo do volume de recursos disponibilizados pelo FAT.

Com relação ao PLANFOR, percebe-se em seu período de vigência uma grande expansão das atividades classificadas como informais, sendo que o plano, talvez com o fim de conter a expansão do desemprego e do caos no mundo do trabalho, e no intuito de manter um mínimo de coesão social, acaba se voltando em grande medida para categorias de trabalhadores que podem ser classificadas como informais (as quais acabam até por se tornar públicos prioritários de tal programa, segundo SALM, 1997, apud PRESTES, op. cit.), até pelo fato de este tipo de ocupação ter sido, como já referido anteriormente, o que mais cresceu durante a vigência do Plano.

Tal situação inclusive acabou por se tornar uma das principais críticas feitas ao PLANFOR, na medida em que o mesmo pode não ter contribuído, pelo menos da maneira desejada, para o alcance de uma melhor qualidade de vida por parte dos públicos atendidos, mas apenas tenha servido como meio de “materializar estratégias de sobrevivência” (PRESTES, op. cit. p. 118).

Deste modo, após completar dois quadriênios (1995-1998 e 1999-2002), tornou-se evidente a necessidade de mudanças profundas, após intenso desgaste institucional. Um conjunto de denúncias, veiculado amplamente pela mídia levou o Tribunal de Contas da União – TCU e a Secretaria Federal de Controle da Corregedoria-Geral da União – SFC/CGU a proporem mecanismos visando garantir maior controle público e operacional.

Uma flagrante baixa qualidade dos cursos, em geral, e uma baixa efetividade social das ações do PLANFOR reforçaram tal desgaste e levaram o MTE, no Governo Lula, a instituir o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, extinguindo o PLANFOR e reorientando as diretrizes da Política Pública de Qualificação (PNQ, 2003-2007).

As principais lacunas percebidas no PANFOR, as quais motivaram em grande medida a sua total reformulação, podem ser resumidas nos seguintes tópicos (PNQ, 2003-2007, p. 19):

- Pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão-de-obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho, etc.);
- Desarticulação desta em relação às Políticas Públicas de Educação;
- Fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CETs e CMTs, como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação;
- Baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do Plano Nacional de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros;
- Ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das “habilidades específicas”, comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral;
- Fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR.

Assim, o novo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), surge com o intuito de corrigir os erros cometidos durante a vigência do PLANFOR na política nacional de qualificação profissional, fundamentando-se, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em seis dimensões principais: política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional. As quais demarcam, em seu conjunto, um novo momento da Política Pública de Qualificação no País (PNQ, 2003-2007, p. 20-21):

Seria assim a grande meta do PNQ contribuir para a promoção da integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação; promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir

para uma formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos mesmos, e para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente bem como da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, a fim de reduzir os níveis de desemprego e subemprego.

Além disso, busca-se também elevar a escolaridade dos trabalhadores, por meio da articulação com as Políticas Públicas de Educação, em particular com a Educação de jovens e adultos, com o intuito de incluir socialmente as camadas menos privilegiadas da população, reduzindo a pobreza e buscando diminuir a vulnerabilidade das populações;

Em síntese, o PNQ articula-se e estrutura-se em torno de três grandes objetivos: a) inclusão social e redução das desigualdades sociais; b) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e c) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Com o fim de atender ao maior número possível de beneficiários, definiram-se no PNQ dez públicos prioritários, os quais recebem ações setorializadas em seu benefício, em áreas específicas da qualificação, os quais envolveriam os seguintes:

- Trabalhadores/as sem ocupação cadastrados/as no Sistema SINE e/ ou beneficiários/as das demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda, particularmente: ações de primeiro emprego, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, **microcrédito** e economia solidária;
- Trabalhadores/as rurais: agricultores familiares e outras formas de produção familiar, assalariados empregados ou desempregados, assentados ou em processo de assentamento, populações tradicionais, trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda;
- **Pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria**, cooperativada, associativa ou autogestionada;
- Trabalhadoras/es domésticos;

- Trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;
- Pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social, de ações afirmativas de combate à discriminação, de ações envolvendo segurança alimentar e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;
- Trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas socioeducativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante análogo à escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil;
- Trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública;
- Trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, de setores exportadores, setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda e de setores econômicos beneficiados por investimentos estatais;
- Gestores e gestoras em Políticas Públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de Políticas Públicas e Sociais.

Entretanto, apesar dos avanços verificados após a implantação do PNQ, percebe-se neste a persistência de alguns limites. Pode-se considerar como o primeiro destes, a persistência de elevadas taxas de desemprego no país, dado a incapacidade da geração de empregos, de acompanhar o ritmo de crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), do que resultam índices de desemprego elevados e aumento do número de pessoas vivendo em condições de trabalho precárias ou a partir de estratégias de sobrevivência (fato que inclusive faz com que estas sejam incluídas entre os públicos do programa).

Outro limite referente ao PNQ, e apontado por Costa (2006) refere-se à dificuldade de efetivação do controle social assentado nos conselhos gestores de políticas públicas, limites que vão desde a manutenção de uma cultura autoritária de gestão das políticas sociais, passando pelas disparidades na relação entre as representações estatais, a recusa do poder público em partilhar poderes e encaminhar decisões, a baixa representatividade dos conselheiros e o deficiente

fluxo de informações, as dificuldades dos atores envolvidos em lidar com a pluralidade, a baixa qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções, a ausência de posturas inovadoras (seja por parte do poder público, seja dos representantes da sociedade civil), as tentativas de cooptação dos representantes da sociedade pelos do Estado, as dificuldades de reconhecimento da legitimidade dos interlocutores e por fim, a risco de transformar os conselhos em órgãos meramente legitimadores das decisões estatais.

Outro aspecto limitante à ação do PNQ ainda na visão de Costa (op. cit.), constitui-se na manutenção de um modelo de desenvolvimento que prima pela tentativa de “inserção subordinada do Brasil no processo de globalização” (p. 148), ou que “exclui direitos e restringe a cidadania” (Idem, Ibid).

Tal modelo, o qual não tenta impor nenhum tipo de resistência ao atual processo de globalização do capital, acaba por privilegiar estratégias tidas como modernas, nem sempre respeitando particularidades e singularidades locais, tão presentes no Brasil, em face da sua enorme e complexa diversidade sócio-cultural-ambiental, levando muitas das vezes à construção de um mercado de trabalho que prima pela flexibilização e precarização das relações no âmbito do trabalho, ao invés de ampliar a participação, o acesso aos direitos fundamentais e conseqüentemente à cidadania.

Para Costa (op. cit, p. 148), as soluções para tais questões estariam em mudanças que:

[...] possibilitem a preparação dos diferentes atores envolvidos na política de qualificação profissional para interferir de forma crítica na formulação e implementação dessa política, bem como na construção de uma política de qualificação profissional que incorpore as demandas advindas da estrutura social e ocupacional da PEA e os potenciais sócio-econômicos e culturais e se articule com as propostas de desenvolvimento em curso no plano estadual e nos municípios.

No tocante ao Seguro-desemprego, o mesmo foi selecionado para fazer parte da presente análise justamente pelo fato de funcionar, segundo Urani (op. cit.), como uma espécie de “[...] incentivo à informalização das relações de trabalho” (p. 53) crítica que, aliás, é feita pelo próprio governo, dada a forma como tal programa é executado no Brasil, ou seja, oferece renda por um determinado período ao trabalhador desempregado, sem contudo exigir deste nenhum tipo de

contrapartida (como é feito no caso europeu, por exemplo), tal como a participação em cursos de capacitação/qualificação, afim de que este possa retornar ao mercado de trabalho formal.

O Seguro-desemprego, oferece uma ampla proteção aos trabalhadores de renda mais baixa (ou seja, a ampla maioria da população ativa do país), abrangendo a grande maioria dos trabalhadores demitidos sem justa causa, havendo, no entanto, um bom número de trabalhadores que sequer solicitam o benefício, ou por que conseguem rapidamente se re-inserir no mercado formal, ou por que estão em faixas de renda superiores à abrangida pelo seguro (cerca de 1,56 salários mínimos (AZEREDO, 1998b, p. 130).

É óbvio que qualquer comparação entre o programa brasileiro e experiências de outros países se torna inviável, ou pelo menos não tão recomendável, haja vista que o Brasil tem como peculiaridade histórica o grande peso das atividades informais, as quais não estão abrangidas pelo programa, e se estivessem, poderiam contribuir para uma redução acentuada dos seus níveis de eficácia e abrangência.

Deste modo, seriam problemas atrelados ao programa brasileiro, o fato de que este não usa de nenhum critério de seletividade, o que evita o atendimento a clientela específicas, bem como a não adoção de mecanismos que associem as políticas de assistência financeira a outras presentes na política de trabalho, tais como a ajuda na recolocação no mercado e a qualificação profissional (AZEREDO, 1998b).

Tal gargalo é um dos principais desafios do atual governo, o qual mostrou sua preocupação com a ainda persistente fragmentação das políticas de trabalho no Brasil durante os dois congressos nacionais sobre o sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil (2004 e 2005), onde se destacou que:

Um dos grandes desafios que o país encontra pela frente é transformar este conjunto, ainda disperso e fragmentado de políticas, num sistema público, que compreenda a participação dos vários atores da sociedade civil e a distribuição de funções entre os entes da federação e os municípios, explicitando uma estratégia comum e integrada de intervenção frente aos dilemas específicos do mercado de trabalho brasileiro (II CONGRESSO NACIONAL, 2005, p. 287).

Tem se buscado no Brasil, formas de aperfeiçoar o Seguro-desemprego, aumentando sua abrangência a partir da redução do tempo mínimo de permanência no mercado de trabalho (hoje de seis meses), bem como da inserção dos afetados pelo chamado “desemprego de inserção”²⁷, o que pode ser visto com reservas, haja vista serem situações de natureza diversa da do seguro-desemprego.

Entretanto, um dos motivos responsáveis pela adoção do Seguro-desemprego como um dos focos de análise de presente trabalho, reside no fato de que o mesmo, principalmente por sua limitadíssima capacidade de fornecer capacitação aos trabalhadores desempregados, funcionar não apenas como um sistema de manutenção do trabalhador durante o período em que este se encontra afastado do mercado de trabalho, qualificando-o para regressar a este mesmo mercado, mas sim como um importante financiador (mesmo que não seja este um de seus objetivos) de iniciativas autônomas de caráter mais popular, típicas da economia informal, além é claro de incentivar a expansão de outros tipos de atividades informais diversas das ora analisadas, tais como os empregos sem contrato formal, pois:

[...] o trabalhador pode conjuntamente receber o benefício e ter um emprego informal, com o que o empregador também se beneficia dispondo da força de trabalho por até cinco meses sem os custos sociais correspondentes (TAVARES, op. cit. p. 136.)

A questão central que se coloca, é que as iniciativas atuais da política de trabalho no Brasil, mesmo que de forma não intencional, acabam por se adaptar, em grande medida, à expansão das atividades informais, entendidas não apenas como sendo aquelas que não tem nenhum tipo de registro, ou não pagam tributos, mas sim como as voltadas, sobretudo para a subsistência direta de seus envolvidos, sem qualquer característica que as ligue à organização de empresas tipicamente capitalistas.

Deve-se, no entanto, observar que tais iniciativas devem sim se constituir em meta das políticas de trabalho, haja vista a dificuldade (ou mesmo

²⁷ Consiste na forma de desemprego que atinge aqueles que ainda não conseguiram ingressar no mercado de trabalho, principalmente jovens recém-egressos do sistema escolar (AZEREDO, 1998b).

impossibilidade) de se gerar empregos formais no atual contexto econômico mundial, devendo ser colocada como questão central (como afirma Azeredo, 1998b) não apenas a geração de empregos, mas sim a ocupação dos trabalhadores, via financiamento, qualificação ou os dois de maneira concomitante.

5.2 Permanências e mudanças nas políticas de trabalho no Brasil como resultado da expansão e da mudança de enfoque em relação às atividades informais

No presente momento, tenta-se fazer um esforço no sentido de perceber dentre as transformações observadas nas políticas voltadas ao trabalho no Brasil ao longo das últimas décadas, quais as que conseguiram resistir às investidas da liberalização e da flexibilização econômicas, observadas no pós-regime militar e na crise do chamado Estado desenvolvimentista brasileiro, bem como o impacto que tais mudanças e permanências tiveram para o mercado de trabalho no país.

Tenta-se ainda perceber em que medida tais transformações, procuram introduzir em meio às novas concepções ligadas às políticas públicas de trabalho noções relacionadas ao apoio, financiamento ou mesmo estruturação das atividades informais, mesmo que isto se dê de forma velada, falando-se em alguns casos de apoio às capacidades empreendedoras da população que se encontra fora do mercado formal de trabalho, ou até mesmo nos casos em que a política é direcionada de forma aberta aos informais, (como no caso do PROGER), apesar de o discurso oficial passar a idéia de que deseja combater as atividades informais, porém sob uma perspectiva diferente das anteriores, buscando primeiramente estruturar tais atividades para depois formaliza-las.

Neste sentido, faz-se necessário o resgate do período de implantação de algumas das políticas públicas de trabalho observadas no país, a fim de se perceber quais as políticas resistentes e quais as que “fracassaram” (no sentido de não terem conseguido se manter até os dias atuais), e como o surgimento, desaparecimento e a manutenção das políticas de emprego no Brasil ao longo dos séculos XX e XXI acabaram por refletir uma maior preocupação, e por que

não dizer aceitação, das atividades informais, dada a incapacidade do Estado em combatê-las, bem como a necessidade de evitar embates diretos com os trabalhadores, dada a impopularidade desse tipo de ação em meio a comunidade de um modo geral.

Quadro VII: Síntese das principais políticas de trabalho no Brasil, e sua data de implantação.

Anos	Políticas
1919	Implantação da proteção contra os acidentes de trabalho (Lei 3724), das caixas de aposentadoria e de pensão (Lei 4682 ou Elói Chaves) e do Conselho Nacional do Trabalho;
1930	Criação do Ministério do Trabalho e Implantação da chamada “Lei dos dois terços”;
1931	Regulamentação do trabalho feminino e noturno, criação da lei do trabalho do menor;
1932	Instituição da carteira profissional, criação lei das convenções coletivas;
1934	Criação do salário mínimo (somente instituído em 1940);
1943	Promulgação da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas);
1963	Criação do Pipmo (Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra);
1965	Criação do FAD (Fundo de Assistência ao Desempregado);
1966	Criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência social) e do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço);
1975	Criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE);
1986	Regulamentação do Seguro Desemprego (já existente desde 1946);
1988	Instituição da jornada de trabalho de 44 horas semanais, aumento da remuneração das horas extras (50%) e da licença maternidade (passou a ser de 120 dias), criação da licença paternidade, legalização do direito de greve);
1990	Instituição do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador – Lei 7998)
1994	Instituição do PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda – Resolução CODEFAT nº 59 de 25/03/1994)
1995	Criação do PLANFOR (Inicialmente Plano Nacional de Educação Profissional, que teve sua denominação alterada em 1999 para Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador);
2002	Implantação do PNQ (Plano Nacional de Qualificação).

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

O quadro anterior permite perceber de forma clara, o quanto as políticas de trabalho sofreram influência do ambiente político nacional ao longo do tempo, tendo seu auge em períodos de grande crescimento econômico, e regredindo

consideravelmente ao longo das crises e ajustes por que passou a economia brasileira.

Cabe considerar que a existência de avanços recentes no campo das políticas públicas de trabalho no país, mesmo em um cenário de desestímulo a este, como é o caso do chamado Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda, o qual tem como meta agrupar em um só sistema todas as políticas voltadas ao mercado de trabalho no país, o qual, porém, encontra-se ainda em fase embrionária bem distante do que pode ser considerado ideal.

Percebe-se, no entanto, que algumas das políticas citadas, dentre as mais antigas, ainda resistem ao ambiente adverso ao trabalho presente nos dias atuais, entretanto, as mais resistentes tiveram que adequar algumas de suas características originais ao cenário contemporâneo, casos do salário mínimo, que persiste, porém com comprovada perda de seu valor real em relação ao período de sua criação, e mesmo desrespeitando a lei máxima da república, uma vez que o seu valor nominal atual é, em qualquer análise feita acerca do assunto, insuficiente para garantir tudo o que prevê o texto constitucional.

Além disso, algumas das garantias e direitos resultantes da constituição de 1988, foram vítimas da situação de flexibilização e precarização das relações trabalhistas, fugindo muitas das vezes do previsto no texto legal, em função de acordos individuais entre patrões e empregados, visando a preservação dos empregos (casos da licença maternidade, das férias e da jornada de trabalho de 44 horas). O quadro abaixo demonstra alguns exemplos de flexibilização das leis trabalhistas no Brasil:

Quadro VIII: Exemplos de Flexibilização das leis de trabalho no Brasil.

Flexibilização	Medida	Objetivos
Contratual	1. Cooperativa profissional ou de prestação de serviços. (Lei 8949/94); 2. Contrato por tempo determinado. (Lei 9601/98); 3. Contrato por jornada parcial. (MP 1709/98); 4. Suspensão do Contrato de Trabalho. (MP 1726/98);	1. Cria cooperativas de prestação de serviço, sem caracterização de vínculo empregatício (sem os direitos trabalhista da CLT) 2. Reduz critérios de rescisão contratual e as contribuições sociais; 3. Estabelece jornada de até 25 horas semanais, com salário e os demais direitos proporcionais e sem participação do sindicato na negociação. 4. Suspende o contrato de trabalho,

	<p>5. Denúncia da Convenção 158 da OIT. (decreto 2100/96);</p> <p>6. Setor público: demissão (lei 9801/99 e lei complementar 96/99);</p> <p>7. Trabalho temporário (Portaria 2, 29/06/96);</p> <p>8. Contrato para micro e pequenas empresas (Lei do Simples 9517/96);</p> <p>9. Terceirização (Portaria TEM de 1995 e Enunciado 331 do TST)</p>	<p>por prazo de 2 a 5 meses, associado à qualificação profissional, por meio de negociação entre as partes;</p> <p>5. Elimina mecanismos de inibição da demissão imotivada e reafirma a possibilidade de demissão sem justa causa;</p> <p>6. Define limites de despesas com pessoal, regulamenta e estabelece o prazo de 2 anos para as demissões por excesso de pessoal, regulamentando a demissão de servidores públicos estáveis por excesso de pessoal;</p> <p>7. Redefine a lei 6.019/74 de contrato temporário, estimulando o contrato de trabalho precário;</p> <p>8. Estabelece a unificação de impostos e contribuições e a redução de parte do custo de contratação do trabalho;</p> <p>9. Favorece a terceirização do emprego e das cooperativas de trabalho.</p>
Tempo de Trabalho	<p>1. Banco de Horas (Lei 9061/1998 e MP 1709/98);</p> <p>2. Liberação do Trabalho aos domingos (MP 1878-64/99)</p>	<p>1. Define jornada organizada no ano para atender flutuações dos negócios e prazo de até 1 ano para sua compensação, através de acordo ou convenção coletiva;</p> <p>2. Define o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, sem necessidade de negociação coletiva.</p>
Salarial	<p>1. Participação nos lucros e Resultados (MP 1029/94 e Lei 10.10/2000);</p> <p>2. Política Salarial (Plano Real – MP 1053/94);</p> <p>3. Salário Mínimo (MP 1906/97).</p>	<p>1. Define a participação nos lucros e resultados (PLR) da empresa através da negociação coletiva de trabalho;</p> <p>2. Induz a “livre negociação”, através da eliminação da política de reajuste salarial do Estado e proíbe as cláusulas de reajuste automático de salários;</p> <p>3. Fim da correção do salário mínimo, sendo seu valor definido pelo Poder Executivo e introduz o piso salarial regional.</p>
Organização do trabalho	<p>1. Fim do Juiz classista (PEC 33-A/99);</p> <p>2. Limitação da ação sindical no setor público (Decreto 2066/96);</p> <p>3. Ultratividade acordo/convenção (MP 1620/98);</p> <p>4. Substituição de</p>	<p>1. Acaba com o juiz classista na Justiça do Trabalho;</p> <p>2. Estabelece punição para servidores grevistas e limita o número de dirigentes sindicais;</p> <p>3. Inibe a validade de acordos e convenções até que novos sejam renegociados entre as partes;</p> <p>4. Define a contratação temporária de</p>

	grevistas no setor público (MP 10/2001).	até 3 meses, renováveis, em caso de greve de funcionários públicos por mais de 10 dias.
Demissão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comissão de conciliação prévia – CCP (Lei 8959/2000) 2. Rito Sumaríssimo (Lei 9957/2000); 3. Fiscalização do MTE (Portaria 865/95). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelece condições de julgamento em primeira instância dos dissídios individuais, funcionando de forma paritária, mas sem estabilidade para seus membros; 2. Define procedimento sumaríssimo para dissídio individual com valor abaixo de 40 vezes o valor do salário mínimo; 3. Restringe a autuação no caso de conflito da legislação com acordo/convenção e desincentiva a aplicação de multa trabalhista em caso de ilegalidade trabalhista.

Fonte: SOUZA FILHO, 2004.

No contexto das políticas resistentes, as quais já foram referidas anteriormente, encontram-se aquelas que o presente trabalho se propõe a analisar, quais sejam o Seguro Desemprego, o Programa de Geração de Emprego e Renda e o Plano Nacional de Qualificação Profissional, as quais se constituem, dentro da política nacional de emprego trabalho e renda naquelas que, por motivos já descritos anteriormente, mais demonstram em seus fundamentos, preocupações com a expansão das atividades informais, objetivando ou financiá-las, ou proporcionar um mínimo de capacitação para que todos aqueles que estejam alijados do mercado de trabalho formal possam gerar suas próprias ocupações (auto-emprego).

No caso do seguro desemprego, percebe-se que o seu objetivo principal, exposto na lei que o regulamenta (7998/90, em seu artigo 2º, parágrafo I), os qual se constitui em “Prover **assistência financeira temporária** ao trabalhador desempregado” dá margem a esse mesmo trabalhador investir em atividade informais, seja buscando um emprego não formal (passando aí a ter uma renda dupla), seja usando parte dos recursos recebidos para financiar um pequeno negócio, dada a dificuldade encontrada por muitos de regressar ao mercado formal.

A própria evolução do seguro desemprego, que a partir da década de 90 passa a ter um menor número de exigências para a sua obtenção, demonstra a preocupação governamental com o aumento do período que o trabalhador

passa sem emprego, bem como, com a maior dificuldade deste no tocante ao acesso ao mercado de trabalho, o que fez com que a partir de tal período houvesse um aumento tanto da procura (numero de desempregados que requerem o benefício), como do número de segurados em relação aos requerentes (taxa de habilitação). O quadro abaixo mostra a evolução do seguro no Brasil entre os anos de 2000 e 2005:

Tabela 2: Evolução do Seguro Desemprego no Brasil (2000-2005).

Anos	Requerentes	Segurados	Taxa de habilitação
2000	4.261.498	4.181.855	98,13%
2001	4.774.342	4.691.850	98,27%
2002	4.885.677	4.807.634	98,40%
2003	5.065.997	4.987.592	98,45%
2004	4.895.421	4.817.209	98,40%
2005	5.498.435	5.402.487	98,25%

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (adaptado pelo autor).

Pode-se constatar com base nos dados expostos, e no considerável aumento do número de requerentes do Seguro Desemprego, em nível nacional, a maior vulnerabilidade do mercado de trabalho brasileiro, e sua menor capacidade de geração de novos postos de trabalho, o que contribui decisivamente para o aumento do número de pessoas à margem do mercado de trabalho formal, e o conseqüente aumento do número de trabalhadores que se vêem forçados a apelar para as atividades informais.

No caso do Maranhão e de São Luís, capital do estado, percebe-se com base nas tabelas 3 e 4, um comportamento parecido com o verificado em nível nacional o que demonstra a existência de uma tendência em todo o país de maior acesso ao seguro desemprego, em razão do já citado aumento da vulnerabilidade do mercado de trabalho no país:

Tabela 3: Evolução do Seguro Desemprego no Maranhão (2000-2005)

Anos	Requerentes	Segurados	Taxa de habilitação
2000	45.878	44.814	97,68%
2001	52.510	51.477	98,03%
2002	59.129	57.834	97,81%
2003	60.941	59.653	97,89%

2004	60.916	59.687	97,98%
2005	71.446	70.064	98,07%

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (adaptado pelo autor).

Tabela 4: Evolução do Seguro Desemprego em São Luís (2000-2005)

Anos	Requerentes	Segurados	Taxa de habilitação
2000	23.386	22.894	97,90%
2001	26.132	25.659	98,19%
2002	28.260	27.765	98,25%
2003	27.789	27.294	98,22%
2004	27.294	26.849	98,37%
2005	30.106	29.615	98,37%

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (adaptado pelo autor).

Os dados apresentados revelam que houve um considerável aumento entre o número de requerentes do seguro no período considerado, com uma pequena diminuição entre os anos de 2003 e 2004 (em ambos os casos), tidos como os melhores anos, no sentido econômico, do atual governo federal.

Entretanto, comparando-se os dados do último ano (2005) com os do primeiro (2000), percebe-se no caso maranhense um aumento de 55,73%, (25.568 requerentes a mais) sendo que no caso da cidade de São Luís, o aumento foi (no mesmo período) de 28,73%, o que, apesar de apresentar um número bem melhor do que o estadual, não deixa de ser preocupante, pois ainda demonstra um número expressivo de pessoas que foram retiradas do mercado formal.

Os números apresentados, associados às informações do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a quantidade de trabalhadores formais e informais existentes tanto no estado do Maranhão, como em sua capital para o ano de 2006 (tabela 5), podem ser facilmente associados:

Tabela 5: Trabalhadores formais e informais no Maranhão e em São Luís (2006)

Local	Trabalhadores		Trabalhadores		Total
	Formais	%	Informais	%	
Maranhão	346.350	25,2	1.025.768	74,8	1.372.118
São Luís	125.723	49,3	129.101	50,7	254.824

Fonte: IBGE/MTE (dados adaptados pelo autor).

Desta forma, pode-se associar a expansão da economia informal, tanto em nível estadual como municipal, à expansão ou permanência de elevados índices de desemprego formal nos dois contextos trabalhados, sendo que, o mesmo se torna mais grave em nível estadual²⁸, dada a sua amplitude, bem como ao pouco preparo profissional desses trabalhadores para regressarem ao mercado formal, o qual exige cada vez mais qualificação do trabalhador.

Nesse sentido, convém analisar também os números referentes à qualificação profissional no estado do Maranhão, tendo em vista o fato de que existem planos nacionais que visam aumentar os níveis de qualidade da PEA, não somente no referido estado, como em todo o restante do território nacional.

É importante ressaltar que apesar de o PNQ ter como meta primordial, de acordo com a resolução que o instituiu (CODEFAT, nº 333/2003), em seu artigo 2º, parágrafo I, a “formação integral (intelectual, técnica cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as”, este abre espaço em seu parágrafo II para a formação de agentes multiplicadores de emprego, ou de auto-emprego, quando diz ter como meta contribuir para a “[...] participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda”, demonstrando a preocupação do poder público com a possibilidade de, mesmo após o curso de capacitação, o trabalhador não encontrar espaço no mercado.

Além disso, a referida resolução coloca em seu artigo 8º, parágrafo III, como um dos segmentos populacionais prioritários de sua ação “pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada”, além dos trabalhadores domésticos (parágrafo IV) bem como beneficiários de seguro desemprego, microcrédito e de ações de economia solidária (parágrafo I).

Por fim, além dos pontos já elencados, outra evidência da incorporação das atividades informais dentro das políticas de emprego, no que pode ser chamado de novo enfoque das políticas públicas de trabalho sobre a

²⁸ Pode-se relativizar os altos índices de desemprego, bem como de informalidade em meio à PEA maranhense, haja vista o fato de o estado ter ainda um elevado percentual de pessoas vivendo em áreas rurais, desenvolvendo atividades ligadas à subsistência mas que são muitas das vezes relacionados nas estatísticas oficiais como informais e/ou desempregados. Tal fato não invalida, no entanto, a amplitude do desemprego em meio à economia maranhense, especialmente nas áreas tidas como mais urbanas.

informalidade, é a incorporação como conteúdos fundamentais dos cursos oferecidos pelo PNQ e pelos PlanTeQs de noções de autogestão, associativismo, e cooperativismo, (Resolução 333 CODEFAT, artigo 9º, parágrafo I) os quais deverão (juntamente com outros conteúdos tidos como fundamentais) compor pelo menos 20% da carga horária dos cursos oferecidos.

Cabe ressaltar que tais noções já se encontravam presentes entre os conteúdos fundamentais do PLANFOR, tendo neste, no entanto uma carga horária bem menor, o que demonstra senão o surgimento, pelo menos o aumento da preocupação governamental com a expansão das atividades informais na transição entre o PLANFOR e o PNQ.

Desta forma, percebe-se que a qualificação profissional volta-se cada vez menos ao regresso dos trabalhadores ao mercado formal de trabalho, e mais à possibilidade deste mesmo trabalhador se auto-sustentar, via cursos de empreendedorismo e associativismo, desenvolvidos pelos planos de qualificação, dada a já referida incapacidade do setor formal de gerar postos de trabalho em quantidades suficientes para o atendimento das demandas.

A tabela 6 mostra-nos informações sobre o Plano Estadual de Qualificação (PEQ) para o Maranhão, entre os anos de 2000 e 2005, e demonstra a crescente demanda no estado por cursos e qualificação:

Tabela 6: Dados do PEQ/PlanTeQ - MA (2000-2005)

Anos	Investimento (R\$)	Municípios atendidos	Treinandos/educandos
2000	6.713.000,38	217	54.801
2001	13.530.000,00	217	118.113
2002	3.000.000,00	126	29.854
2003	*	*	*
2004	1.967.605,00	*	4.099
2005	1.967.677,00	*	4479

Fonte: SETRES-MA (Secretaria do Trabalho e Economia Solidária do Maranhão).

*Dados não disponíveis.

Complementam os dados apresentados, informações sobre a crescente demanda por cursos não apenas voltados à preparação para o retorno ao mercado de trabalho formal, mas também visando a abertura de pequenos negócios, sejam eles individuais ou ligados à cooperação, tanto que o próprio governo estadual, na gestão iniciada em 1º de Janeiro de 2007, criou a secretaria

de trabalho associada à de economia solidária (SETRES), com o intuito de promover o fomento a iniciativas desse tipo.

Os próprios dados dos PlanTeQs de 2004 e 2005, mostram-nos que do total de demandantes por cursos de qualificação, 43% podem ser associados à atividades informais ou a auto-emprego. Consideram-se os 5% autônomos ou autoempregados, além de 28% ligados à economia solidária ou sem ocupação beneficiados por microcrédito (geração de emprego e renda), bem como 10% ligados a atividades de turismo e artesanato.

Destaque-se que a diminuição do número de formados pelo PNQ no Maranhão, a partir de 2002, resulta do aumento da carga horária dos cursos de qualificação oferecidos, o que impossibilitou muitos trabalhadores de se dedicarem aos mesmos, bem como aumentou bastante os custos dos referidos cursos. Entretanto, considera-se que a perda quantitativa tenha sido compensada com o ganho qualitativo propiciado pelo aumento da duração dos cursos oferecidos.

Convém destacar ainda o incentivo a políticas voltadas ao fornecimento de micro-crédito, a empreendedores populares e trabalhadores informais, através de programas governamentais geridos por bancos oficiais (caso do PROGER), os quais têm como meta a geração de empregos via pequenos negócios familiares, bem como a estruturação de iniciativas já existentes (caso dos trabalhadores informais), a fim de que se tornem formas de trabalho decentes, e em razão da já referida incapacidade da economia nacional de gerar empregos em número suficientes para o atendimento das demandas. A tabela a seguir mostra dados sobre a evolução de PROGER (FAT-Empreendedor Popular) em nível nacional, entre os anos de 2001 e 2004:

Tabela 7: Evolução do PROGER – Empreendedor Popular no Brasil (2001-2004).

Anos	Quantidade de Operações	Valor das Operações
2001 + 2002	14.060	62.956.483
2003 + 2004	219.374	419.928.810
Totais	233.434	482.885.653

Fonte: MTE (Dados relativos a todas as operações realizadas no Brasil).

O significativo aumento do número e do valor de operações feitas pelo PROGER entre 2001/2002 e 2003/2004, da ordem de 567% (no tocante ao valor das operações), mostra-nos a crescente demanda por microcrédito, objetivando a abertura de novos negócios populares em meio ao ambiente urbano do país, o que pode ser explicado tanto pelo aumento do número de pessoas interessadas em trabalhar por conta-própria, seja por terem sido dispensadas do mercado formal, seja por não terem conseguido ingressar no mesmo (o que em ambos os casos demonstra o aumento da fragilidade e da vulnerabilidade do mercado de trabalho no Brasil), seja pela maior divulgação de tais linhas de crédito por parte do poder público e dos agentes financeiros que operam tais linhas, fato que demonstra a preocupação estatal em melhorar as condições de trabalho daqueles que não tem acesso ao mercado formal e a já referida mudança de enfoque das políticas públicas de trabalho em relações aos trabalhadores informais.

Os elementos ora apontados demonstram a consolidação de uma mudança de enfoque em relação à noção que o poder público, especialmente no Brasil, tem tido sobre as atividades tidas como informais, no sentido de que as mesmas, além de menos perseguidas passaram a ser, se não incentivadas, pelo menos apoiadas, a fim de adquirirem uma melhor estrutura e dotarem os trabalhadores nela envolvidos de condições de trabalho que, se ainda não são as ideais, pelo menos sejam mais decentes.

Tal mudança de postura é reflexo do reconhecimento das atividades informais como traço histórico da realidade socioeconômica brasileira, bem como da expansão sem precedentes verificada em tal setor da economia, a partir da implantação de relações de trabalho mais flexíveis, resultantes da implantação dos PAE's e da passagem do Estado de Bem-Estar Social para o Estado Neoliberal, o que se verificou no Brasil a partir do final da década de 80 (neste vaso, passagem do Estado Desenvolvimentista para o Neoliberal).

6 A MUDANÇA NO ENFOQUE DADO ÀS ATIVIDADES INFORMAIS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO

No presente momento, faz-se um esforço no sentido de levantar alguns indícios da mudança de enfoque das políticas públicas de trabalho em relação aos trabalhadores informais, em meio à realidade dos trabalhadores que atuam no município de São Luís, capital do Estado do Maranhão, procurando identificar ações que demonstrem a tendência ora defendida de não mais combater, mais sim estruturar as atividades desenvolvidas em condições de informalidade.

Nesse sentido, buscou-se levantar informações sobre as visões que os trabalhadores informais têm das já demonstradas transformações das políticas públicas de trabalho e da mudança de enfoque destas em relação às atividades por eles desenvolvidas, bem como em relação ao grau de atendimento das políticas aqui tratadas, em meio os trabalhadores informais de São Luís, o que foi feito a partir da realização de entrevistas, junto a trabalhadores informais atuantes no centro comercial da referida cidade.

Cabe considerar que a ausência de dados estatísticos referentes às políticas trabalhadas (Seguro Desemprego, PNQ e PROGER), nesta etapa do presente trabalho deve-se à grande dificuldade encontrada para a obtenção de tais dados, fruto talvez da desorganização de algumas instituições públicas tanto em nível municipal como estadual, ou mesmo da não disponibilidade em divulgar, para fins científicos e de pesquisa, dados que podem não condizer com aqueles passados à comunidade através dos instrumentos de mídia utilizados pelos poderes públicos em tais esferas.

6.1 As políticas públicas voltadas para os informais: as iniciativas da Prefeitura de São Luís – MA

No que tange às políticas públicas de apoio às atividades informais em São Luís, estas tem seu marco inicial com a implantação, no fim da década de 80 (século XX), do que ficou popularmente conhecido como “camelódromo”, (denominação que, aliás, não é muito bem vista pelos trabalhadores informais), na Praça Deodoro (Figura 6) o que segundo Melo (1991, p. 38, apud, PORTO,

2003, p. 7) não foi amparado em ato legal. Entretanto tal medida, que pode ser entendida como uma tentativa de dotar os trabalhadores de melhores condições para o desenvolvimento de suas atividades, pode ser também interpretada como fruto do atendimento às reivindicações dos comerciantes do centro, que tinham como meta retirar os informais da Rua Oswaldo Cruz (Rua ou Caminho Grande) e de suas transversais.

Figura 6: Imagem aérea da Praça Deodoro (São Luís-MA), no local onde foi instalado no fim dos anos 80 o “Camelódromo” da cidade.



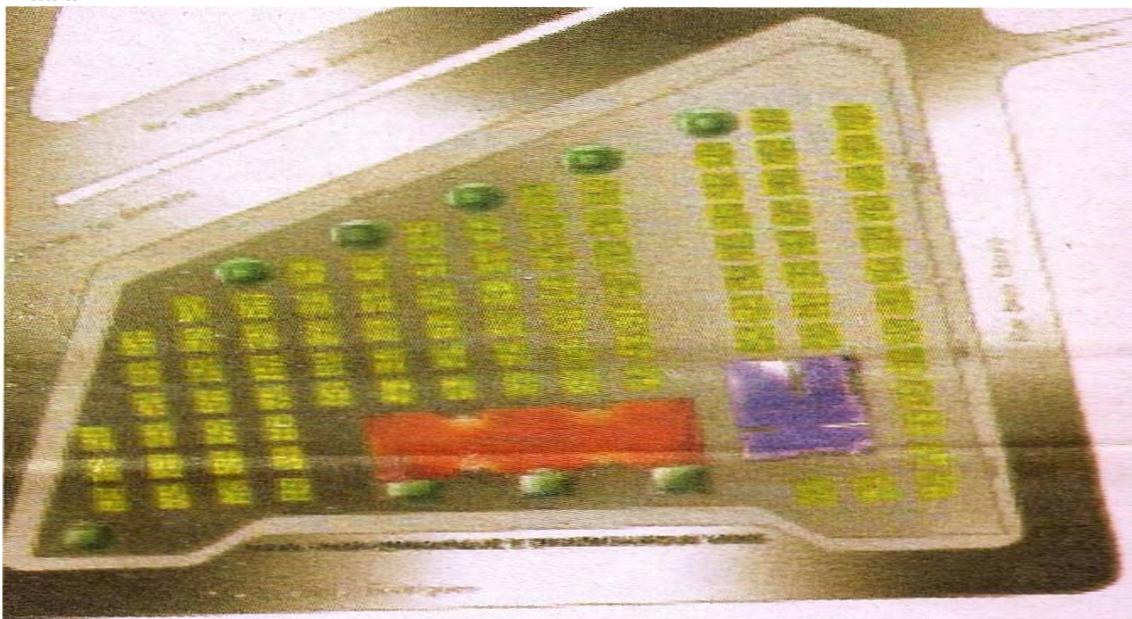
Fonte: Google Earth

No período recente, sob a justificativa de racionalizar o uso dos espaços públicos da capital, e de atender as determinações constantes do código de posturas do município de São Luís (Lei n.º 790 de 12 de Maio de 1968), bem como da Lei que regulamenta o comércio ambulante na cidade (Lei n.º 3.016 de 28 de Dezembro de 1989) a atual administração municipal promoveu a retirada de comerciantes informais de vários pontos da cidade, ato que gerou indignação e motivou uma série de protestos realizados pelos trabalhadores informais, bem como de parte da comunidade local. Tais ações motivaram a elaboração por parte do Centro de Integração Sindical de Assistência e Representação dos Vendedores Ambulantes e Similares (CISARVAL), na pessoa de seu presidente, de uma pauta (em anexo), contendo um conjunto reivindicações dos trabalhadores, datada de 17 de março de 2005, a fim de conter o conflito e

acalmar os ânimos dos trabalhadores, a qual continha entre outras propostas, a de que se instalassem “camelódromos” nos diversos bairros da capital, em locais de grande circulação de pedestres e dotados de toda a infra-estrutura necessária, em termos de barracas, fardamento para os ambulantes, iluminação, segurança pública e saneamento.

O atendimento de parte das reivindicações pela municipalidade ludovicense acabou por dirimir, ou pelo menos atenuar o conflito. Entre as reivindicações atendidas estão a construção na Avenida Magalhães de Almeida, de um “mini-shopping” popular (Figura 7), o qual irá abrigar (segundo informações da Prefeitura) cerca de 172 trabalhadores informais atualmente instalados na referida avenida, bem como na Praça João Lisboa e Rua de Nazaré, contando ainda com cerca de 100 vagas, destinadas a trabalhadores cadastrados pela SEMTHURB, e que se interessem em trabalhar no local.

Figura 7: Projeto do CCI (Centro do Comércio Informal) ou Shopping Popular de São Luís – MA.



Fonte: Secretaria Municipal de Terras Habitação e Urbanismo de São Luís (SEMTHURB).

Com previsão inicial de instalação para setembro de 2005, o projeto (financiado com recursos do Banco do Brasil, a serem pagos pelos trabalhadores), ainda encontra-se em fase de construção (Figura 8), e irá contar, além das barracas padronizadas (as quais irão custar cerca de R\$ 600,00, que

poderão ser financiados em até dois anos) com espaços para armazenamento de mercadorias, bem como banheiros, praça de alimentação e administração.

Além disso, conforme informações do presidente do CISARVAL em entrevista a nós concedida, estão previstas a instalação no local de uma agência/posto do Banco Popular do Brasil, de um posto da Polícia Militar, bem como de rede de cartão de crédito. Nos finais de semana, o espaço será utilizado para a chamada “feira do troca-troca”, contando também com shows de artistas populares a fim de que se atraia o público e se crie uma cultura de freqüentamento ao local (assim como já ocorre nos shopping-centers, por exemplo).

O CCI deve contar também com rede de cartões de crédito, recebimento de contas diversas, ponto final das “vans” que circulam pelo centro da cidade e restaurante popular (para isso a prefeitura deve comprar o prédio do antigo Oscar Frota, próximo ao local de instalação do CCI). Fora o que já foi referido, os trabalhadores terão direito a uma linha de crédito no Banco do Brasil, onde será disponibilizado aos mesmos o valor correspondente a 30% do financiamento das barracas (cerca de R\$ 180,00) para que estes possam incrementar e diversificar suas mercadorias, bem como serão incentivados a pagar à previdência social (em função da diminuição da alíquota exigida para trabalhadores autônomos, prevista na lei geral das micro e pequenas empresas, já referida no presente trabalho) o que deve aumentar o total de contribuintes dos cerca de 30% atuais para mais de 80% (pelo menos entre os sindicalizados, segundo o presidente do CISARVAL).

Como exigências para ingresso no projeto, feitas pela prefeitura, juntamente com o Banco do Brasil, estão a não inserção de vendedores de CD's e DVD's pirateados (por se tratar de uma ilegalidade, que envolve um série de direitos, tais como os autorais), os quais terão disponíveis as suas vagas no projeto desde que aceitem fazer a troca nas suas mercadorias (para isso o Banco do Brasil está oferecendo o acesso a linhas de crédito exclusivas para tais trabalhadores). Além disso, os envolvidos no projeto terão que abrir contas no Banco do Brasil, bem como se submeterem à realização de cursos de capacitação, envolvendo noções de administração de pequenos negócios e técnicas de venda, oferecidos pelo SEBRAE, sendo prevista também, em uma

etapa posterior, a criação de uma cooperativa dos trabalhadores do centro do comércio informal de São Luís – MA, que terá a função de administrar o CCI.

Entretanto, as medidas ora tomadas ainda não são consideradas suficientes, nem mesmo pelos trabalhadores informais, haja vista que, segundo o presidente do CISARVAL cerca de dez pessoas procuram o sindicato de suas responsabilidades todos os dias, com o objetivo de ter um local para trabalhar fato que, segundo o mesmo, está ligado principalmente aos problemas no campo maranhense e brasileiro, tendo em vista que “enquanto não houver um trabalho para fixar o homem no campo, as cidades não vão crescer, vão inchar”, sendo tal inchaço, segundo o referido entrevistado, o grande responsável pela ampliação das atividades informais.

Figura 8: Centro do Comércio informal (CCI), em fase final de construção.



Além do projeto referente à Magalhães de Almeida, há outro que tem por objetivo organizar as atividades informais instalados nas transversais da Rua Oswaldo Cruz ou Rua Grande (Foto 9), o qual contará com cadastramento dos informais, bem como com a padronização das barracas e o fornecimento de uniformes aos trabalhadores.

Nos dois projetos está prevista a capacitação dos mesmos com cursos envolvendo noções de atendimento ao público, bem como de empreendedorismo

e auto-gestão, coordenados pelo Programa Nossa Vez, vinculado à prefeitura e voltado para o apoio a pequenos comerciantes e empreendedores.

Alem das iniciativas citadas, outra mais recente refere-se à implantação do Programa Nossa Feira, implantado pelo Instituto Municipal da Produção e Renda, o qual tem por objetivo dotar as feiras livres da capital maranhense de uma estrutura composta de barracas padronizadas, administração e quiosques para lanche, visando uma maior qualidade na comercialização dos produtos expostos nas referidas feiras.

Figura 9: Trabalhadores informais na Rua Oswaldo Cruz (Rua Grande), no centro de São Luís (Imagem aérea).



Fonte: Google Earth

Assim sendo, pode-se afirmar que a realidade municipal acompanha a tendência nacional (e por que não dizer mundial) de não combater, mas sim tentar dotar tais atividades de uma melhor infra-estrutura, a fim de proporcionar a estas condições de trabalho mais próximas do definido como trabalho decente, até por que, segundo os dados anteriormente apresentados no presente trabalho (p. 120), mais da metade da população ativa da capital maranhense (50,7%) encontra-se na informalidade, sendo que só no centro comercial da cidade estima-se que haja cerca de 5.000 trabalhadores nestas condições, dos quais, cerca de 1200 são cadastrados pela prefeitura municipal (através da

SEMTHURB) e 1186 são sindicalizados, afiliados ao CISARVAL (conforme informações do mesmo), o que pode ter despertado a atenção do poder público municipal para a extensão do problema.

6.2 A percepção dos trabalhadores informais de São Luís – MA

Feitas as considerações acerca da relação entre a expansão das atividades informais e as transformações observadas em meio às políticas públicas estatais voltadas para o trabalho, e considerando ser evidente a influência que a expansão das referidas atividades exerce sobre determinados paradigmas das ações de cunho estatal voltadas para a questão do trabalho, especialmente no tocante a noção (e mudança na noção) das mesmas presente no seio de tais ações, pretende-se no presente momento averiguar até que ponto tais transformações tem sido verificadas pelos trabalhadores ligados às atividades informais, e qual a percepção que estes trabalhadores tem acerca dessas políticas, bem como de outros aspectos envolvendo sua atividade produtiva.

É importante ressaltar que a busca pela opinião dos trabalhadores é necessária pelo fato de se entender que, em uma pesquisa de caráter científico, o confronto de opiniões é necessário, com o intuito de tornar os resultados obtidos menos sujeitos a unilateralidades e/ou generalizações, bem como de revelar se a realidade condiz com aquilo que foi apreendido em meio ao referencial teórico utilizado, haja vista que pelo fato de se trabalhar com um recorte espacial específico, onde poucos estudos acerca da presente temática foram realizados (pelo menos com o mesmo enfoque do estudo ora em curso), poderemos ter algumas surpresas, ou a não confirmação daquilo que foi verificado em realidades diferentes.

Ademais, a opinião dos trabalhadores dá visibilidade a aspectos das políticas que os números podem não revelar, pois as dificuldades e/ou facilidades que os trabalhadores enfrentam no exercício de suas atividades estão diretamente relacionadas com a cobertura (ou ausência desta) proporcionada aos trabalhadores pelas referidas políticas.

Neste sentido, foi-se a campo investigar a opinião dos trabalhadores informais de São Luís - MA, através da realização de entrevistas com os mesmos,

em locais de grande concentração das atividades informais na referida cidade (Praça Deodoro, Avenida Magalhães de Almeida e Rua Oswaldo Cruz, popularmente conhecida como “Rua Grande”), a partir das quais se pode perceber a deficiência no acesso a algumas das políticas trabalhadas no presente estudo, por parte dos trabalhadores ludovicenses.

Além disso, buscou-se perceber a opinião e/ou o grau de satisfação dos trabalhadores em relação às atividades por eles exercidas, bem como fazer com que os mesmos apontassem os principais problemas por eles vividos, e quais as políticas e/ou esferas do poder estatal que estão mais próximas dos mesmos, e que mais lhes são presentes, em momentos de necessidade.

6.2.1 Vínculos com o mercado de trabalho

Durante as trinta e duas entrevistas realizadas, procurou-se inicialmente identificar aqueles trabalhadores egressos do mercado formal de trabalho, indagando a estes se já haviam tido empregos e/ou carteira de trabalho assinada, bem como o tempo de permanência nos mesmos, e há quanto tempo haviam deixado o chamado mercado formal.

Nos itens a seguir, mostram-se alguns dados relativos às relações entre os trabalhadores informais de São Luís e o mercado formal de trabalho.

a) Egressos do mercado formal de trabalho

No tocante à existência ou não de vínculos anteriores dos trabalhadores entrevistados com as atividades formais, percebeu-se que grande parte dos trabalhadores é oriunda da chamada economia formal, especialmente no que se refere aos trabalhadores de maior idade, fato que pode comprovar a estreita relação da expansão das atividades informais na capital do Maranhão com a já verificada expansão das taxas de desemprego formal na mesma.

Deste modo, do total de entrevistados, mais da metade, ou 56,2% já exerceram de alguma forma atividades ligadas à economia formal, sendo importante ressaltar, no entanto, que nem todos os que responderam que já haviam trabalhado para a economia formal eram de fato formais, haja vista que

22,2% dos trabalhadores atuavam nesta, mas sem ter carteira de trabalho assinada, como mostram os gráficos a seguir:

Gráfico 1: Emprego formal

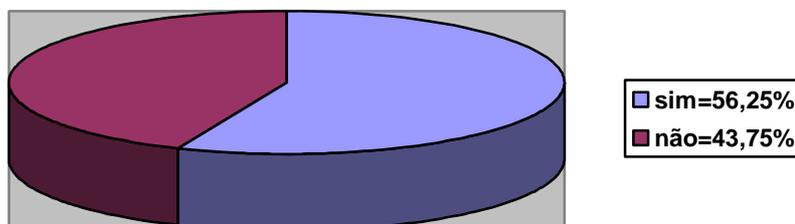
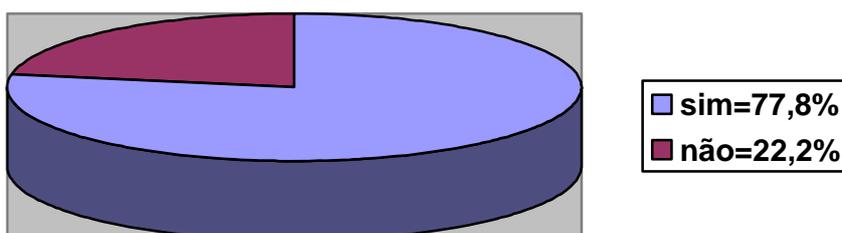


Gráfico 2: Emprego com carteira assinada



b) Atividades exercidas

Quando se analisou as principais atividades exercidas pelos trabalhadores em meio à economia formal, percebeu-se que estas são, em geral, ocupações que requerem pouca ou nenhuma qualificação, e mesmo nos casos em que as atividades requerem algum tipo de conhecimento um pouco mais técnico, grande parte dos trabalhadores afirmou que aprendeu o ofício “na prática”, sem necessidade de realização de cursos de qualificação ou aperfeiçoamento, o que confirma o fato, presente na literatura pesquisada, de que as atividades informais estão relacionadas a pessoas com pouca qualificação para o trabalho. Entre as atividades mais exercidas, podem ser citadas as de vigilante (em geral não contratados de firmas de segurança), trabalhadores na

construção civil (mestres de obras, pedreiros e auxiliares) e domésticas (sendo que tal categoria compõem o maior percentual de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada).

No que se refere ao período em que se encontravam, na data da pesquisa, trabalhando sem carteira de trabalho assinada (tabela 08), constatou-se que uma parte expressiva dos trabalhadores já estava há algum tempo fora do mercado formal de trabalho, sendo que a maioria admitiu que não mais procura por vagas no mesmo (inclusive nos casos em que demonstraram algum interesse em voltar a trabalhar como empregados), como é o caso de um dos entrevistados, que trabalha na Rua Grande, próximo ao antigo Cine Passeio, o qual afirmou que:

Nos primeiros meses até que eu tinha estímulo para procurar trabalho, mas quando chegou um ano tive que procurar uma coisa fixa para fazer, pois não dava mais para viver de 'bico'. A partir daí, deixei de procurar, mas se aparecer a gente aceita.

Tabela 08: tempo de ruptura de vínculo empregatício formal

Período	Totais (%)
Até 1 ano	14,3
Entre 1 e 2 anos	21,4
Entre 2 e 3 anos	21,4
Entre 3 e 4 anos	14,3
4 anos ou mais	28,6

Além da questão do tempo em que os trabalhadores se encontram fora do mercado de trabalho, perguntou-se também por quanto tempo os trabalhadores estiveram ligados ao trabalho formal, através de carteira de trabalho assinada, (tabela 09), sendo que nesse caso, também se percebeu o predomínio de trabalhadores com mais de quatro anos de trabalho, havendo inclusive alguns que chegaram a se aposentar, mas que voltaram a trabalhar como forma de complementar a renda da família.

Tabela 09: período de tempo com Carteira assinada

Período	Totais (%)
Até 1 ano	7,2
Entre 1 e 2 anos	21,4
Entre 2 e 3 anos	21,4
Entre 3 e 4 anos	7,2
4 anos ou mais	42,8

c) Percepção acerca do aumento da força de trabalho em meio às atividades informais

Outro dado interessante, e que comprova boa parte das afirmações contidas no presente trabalho, bem como serve de boa justificativa para o mesmo, refere-se à opinião dos trabalhadores quanto ao aumento do número de pessoas trabalhando em meio às atividades informais. Nesse sentido, a totalidade dos entrevistados verificou aumento no número de informais seja no local onde trabalham, seja ao longo de toda a cidade, sendo que alguns afirmaram as duas coisas, sempre demonstrando grande preocupação com um possível aumento da concorrência, bem como colocando a culpa por tal aumento no governo.

Tabela 10: Percepção acerca do aumento do número de trabalhadores informais no local onde trabalha.

Opinião	Totais (%)
Sim, onde trabalho	90,6
Sim, em toda a cidade	56,25

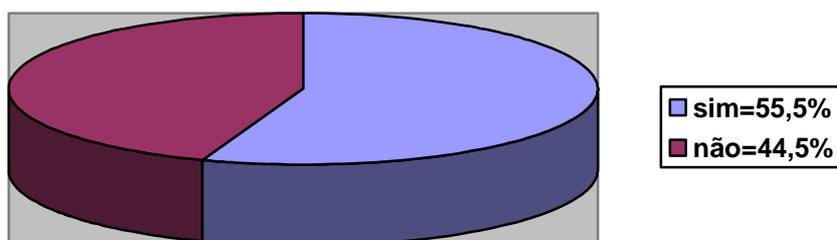
Tais dados nos expõem o ritmo acelerado em que se expandem as atividades de cunho informal, como também a preocupação destes trabalhadores com tal expansão, tendo em vista o conhecimento que têm acerca da realidade que envolve as mesmas, bem como a preocupação, seja com o aumento da concorrência, seja com a confirmação da impossibilidade cada vez maior de retorno ou ingresso nas atividades formais, pois para muitos dos entrevistados, o aumento do número informais significa que não estão sendo gerados empregos em quantidade suficiente, o que sepulta em muitos a esperança de conseguirem um lugar em meio à economia formal, bem como reduz as esperanças alimentadas com relação ao ingresso de seus filhos, e/ou pessoas próximas no mesmo.

d) Desejo de retorno ao mercado formal de trabalho

No tocante ao já referido interesse de alguns em se empregar novamente, percebeu-se certo desalento por parte de alguns entrevistados, sendo que, embora a maioria (55,5%) ainda mantivesse algum interesse em retornar a

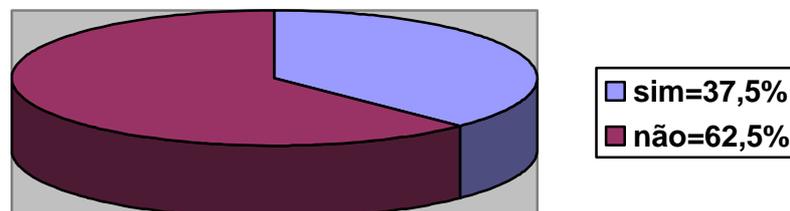
um posto formal de trabalho, uma parcela considerável dos trabalhadores que já foram empregados (44,5%), não demonstrava mais nenhum interesse em retornar ao mesmo, tais dados poder ser observados no gráfico 3:

Gráfico 3: Interesse em se empregar novamente



Quanto aos motivos dados para as respostas, as principais alegações dos que ainda almejam trabalhar no chamado setor formal ligaram-se ao fato de os empregos formais oferecerem maior segurança, direitos trabalhistas, bem como pelo fato de o trabalho ser em geral menos duro “a nossa atividade é muito insegura, tem dia que se vende bem, tem dia que não, isso sem falar que a gente não tem direito a nenhum benefício quando se adoenta ou quando envelhece”, é o que afirmou outro entrevistado, trabalhador da Praça Deodoro. Já os que não demonstraram interesse em voltar ao mercado formal alegam principalmente que são independentes (patrões), não tem que seguir horários fixos e seus rendimentos são superiores aos do período em que eram formais “aqui eu sou patrão né, sou eu que faço meu dia e meu horário” diz um dos entrevistado, que trabalha na Rua Grande.

Um dado curioso é, que apesar do expressivo número de trabalhadores egressos da economia formal que não demonstrou interesse em regressar à mesma, no geral, a maioria dos informais (62,5%) admitiram que não estão satisfeitos/não gostam da sua atividade, sendo que os motivos alegados por estes em geral, foram praticamente os mesmos citados no item anterior. Os números a esse respeito podem ser vistos no gráfico 4:

Gráfico 4: Satisfação em trabalhar como informal

Pode-se perceber que a grande maioria dos trabalhadores entrevistados pertence ao que a literatura especializada em relações de trabalho chama de “grupos com maior vulnerabilidade” ou com “dificuldades de inserção” no mercado formal de trabalho, haja vista que a maioria dos egressos de atividades formais, entre os entrevistados, constitui-se em pessoas do sexo masculino, com faixa etária variando entre 40 e 55 anos, (grupos vulneráveis) havendo ainda, no total dos entrevistados, um número expressivo de jovens (entre 18 e 25 anos), predominantemente do sexo masculino e com baixa qualificação educacional/profissional (grupos com dificuldade de inserção).

Tais dados servem também para confirmar a tese de que na impossibilidade de conseguir um espaço em meio ao mercado formal, é preferível se inserir nas atividades informais, mesmo considerando as dificuldades inerentes às mesmas, bem como os fatores que dificultam (ou mesmo impedem) o ingresso em atividades formais.

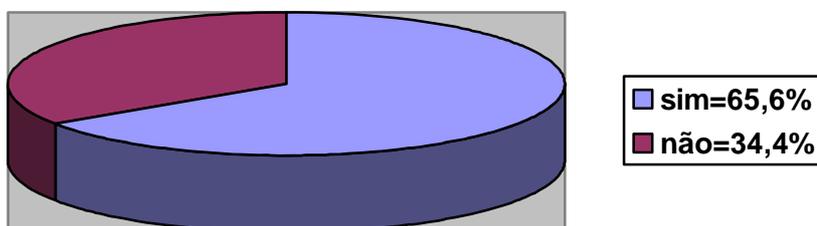
6.2.2 Acesso às políticas de microcrédito

Outro aspecto incluído na presente análise refere-se ao nível de acesso a crédito entre os trabalhadores informais da cidade de São Luís – MA, item incluído na mesma em função da constatação, em meio ao referencial teórico utilizado, de que uma das tendências atuais das políticas de trabalho constitui-se no fornecimento de crédito de pequena monta, a juros mais baixos e prazos considerados mais realistas, a populações com dificuldade de inserção no

mercado formal de trabalho, no intuito de possibilitar a geração de oportunidades de geração de renda, mesmo em um cenário onde há dificuldades de criação de empregos formais.

Assim, ao serem perguntados sobre o seu acesso às políticas de microcrédito (tais como o PROGER) e/ou a empréstimos, a maioria (65,6%) dos entrevistados afirmou já ter tido acesso a algum tipo de recurso oriundo de tais fontes, como mostra o gráfico 5:

Gráfico5: Acesso a microcrédito ou empréstimo



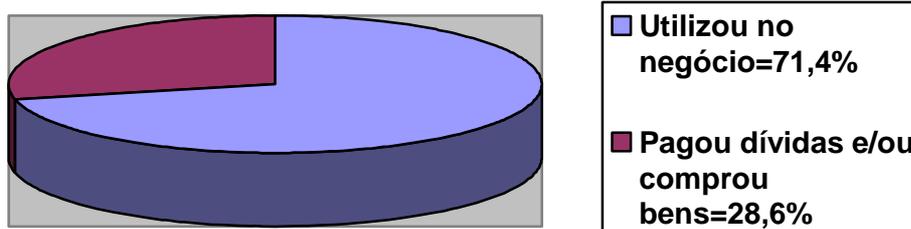
Cabe considerar que em relação ao PROGER (uma das políticas analisadas no presente estudo) percebeu-se um enorme desconhecimento por parte dos trabalhadores em relação à referida linha de crédito, inclusive por parte do presidente do CISARVAL, o qual afirmou nunca ter ouvido falar da mesma. Do total de entrevistados, apenas 3,1% conheciam e haviam tentado conseguir recursos provenientes do programa, sendo que os mesmos não teriam tido acesso a tal programa em razão do excesso de exigências feitas pelo agente financeiro (no caso, a Caixa Econômica Federal), algo que é no mínimo contraditório, tendo em vista que um programa que tem linhas voltadas especificamente para trabalhadores ligados às atividades informais, não pode (e nem deve) exigir destes os mesmos requisitos cobrados junto às iniciativas ligadas ao mercado formal.

A tabela a seguir mostra os principais tipos de empréstimos contraídos pelo conjunto de trabalhadores informais entrevistados:

Tabela 11: Tipos de empréstimo/financiamento contraídos

Empréstimo/financiamento	Totais (%)
Banco Popular	80,9
CREDIAMIGO	38,1
Banco BMG	9,5
Fininvest	4,75

Questionou-se também, aos entrevistados que tiveram acesso a crédito, de que forma eles utilizaram os mesmos, a fim de identificar se os recursos conseguidos estavam sendo destinados exclusivamente ao investimento nos negócios. Percebeu-se que a absoluta maioria (71,4%) tem buscado crédito para investir em suas atividades, na maioria dos casos com o intuito de aumentar as vendas, bem como com o fim de diversificar os produtos comercializados. Porém uma parcela importante (28,6%) utilizou os recursos com o fim de adquirir algum bem, assim como para melhorar suas condições de moradia, cabendo a ressalva de que nestes casos, os mesmos podiam utilizar os recursos para outros fins, diversos do investimento em suas atividades, não se configurando assim em desvio de função das quantias adquiridas que, aliás, são em sua maioria resultantes do chamado crédito pessoal. Tais dados podem ser observados no gráfico que se segue:

Gráfico 6: Formas de utilização do crédito

Já com relação aos que não tiveram acesso a nenhuma forma de crédito, percebeu-se que as principais justificativas para tanto, ligam-se à grande quantidade de exigências feitas por parte dos agentes financeiros, bem como ao medo de se endividar e aos poucos recursos oferecidos aos informais (em comparação com os ofertados às atividades formais). A tabela a seguir resume os

principais motivos para que, na opinião dos próprios trabalhadores, estes não tenham acesso à crédito:

Tabela 12: dificuldades no acesso à crédito (para os que não tiveram acesso ao mesmo)

Dificuldade Apontada	Totais (%)
Excesso de exigências	36,4
Medo de se endividar	27,2
Pequenas quantias oferecidas	18,2
Nunca tiveram interesse e/ou vontade	18,2

6.2.3 Acesso às Políticas Públicas

Um outro item que se julgou importante estar contido na presente análise refere-se ao acesso (ou não) dos trabalhadores entrevistados às Políticas Públicas voltadas para o trabalho, no sentido de perceber se os mesmos têm sido atendidos por políticas estatais ligadas a tal questão (casos do seguro desemprego e das políticas de qualificação), bem como no de colher as opiniões que os trabalhadores têm das políticas públicas implementadas em seu benefício. Nesse sentido, chegou-se aos seguintes resultados:

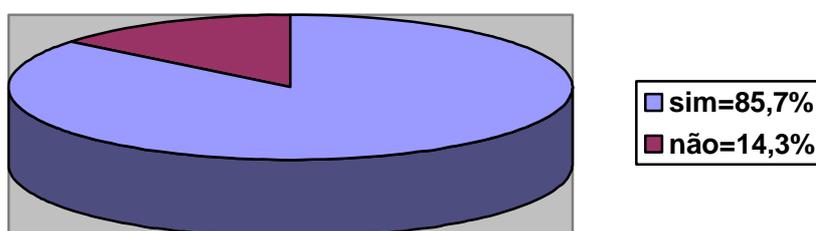
a) Seguro desemprego

Além dos empréstimos e/ou financiamentos, questionou-se também aos trabalhadores (no caso, os que tinham sido egressos da economia formal), se estes haviam tido acesso ao Seguro Desemprego. Colocou-se tal questão neste item, pelo fato de parte da literatura (cita-se AZEREDO, 1998 e TAVARES, 2004) afirmar que um dos principais problemas do seguro desemprego no Brasil reside no fato de que este funciona como um importante financiador da expansão das atividades informais (sejam elas modernas ou arcaicas), realizando assim, as mesmas funções reservadas aos programas de financiamento e microcrédito (mesmo que esta não seja uma de suas atribuições).

Observou-se que 85,7% dos trabalhadores egressos do mercado formal, dentre os entrevistados, tiveram acesso ao benefício (gráfico 7), sendo que destes, a grande maioria (66,7%) investiu de alguma forma recursos provenientes do Seguro Desemprego em seus negócios. Os dados relatados

confirmam a tendência verificada na literatura, de facilitação do acesso ao Seguro Desemprego, como forma de prover a manutenção do trabalhador durante o período em que este se encontra fora do mercado formal de trabalho (situação cada vez mais comum no cenário atual), bem como a tese ora defendida de que o Seguro Desemprego constituiu-se em um importante financiador das atividades informais.

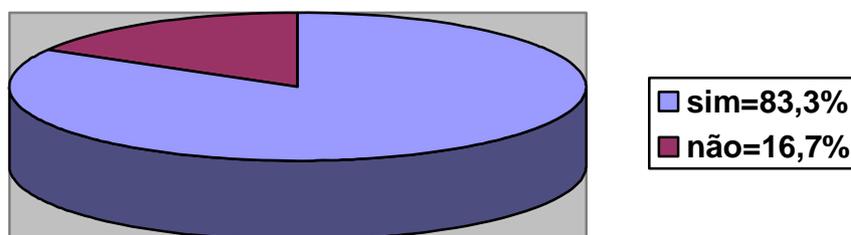
Gráfico 7: Acesso a seguro desemprego



b) Participação em cursos de qualificação/capacitação

No que se refere à participação dos trabalhadores em programas e/ou cursos de capacitação/qualificação, observou-se que entre os trabalhadores da Avenida Magalhães de Almeida, 83,3% fizeram cursos de capacitação e/ou qualificação profissional. Entretanto, estes são quase que em sua totalidade, ligados ao projeto de implantação do CCI (cursos estes que ainda se encontram em andamento), envolvendo os trabalhadores atuantes na referida avenida, sendo realizados pelo SEBRAE e fazendo parte das exigências feitas pelos financiadores do projeto para o ingresso no mesmo:

**Gráfico 8: Acesso a curso(s) de qualificação/capacitação
(Av. Magalhães de Almeida)**



Em relação aos benefícios oriundos de tais cursos, todos entrevistados na Magalhães de Almeida afirmaram que os cursos feitos lhes trouxeram algum tipo de benefício, sendo que as principais opiniões a respeito podem ser resumidas na tabela a seguir:

Tabela 13: Benefícios oriundos dos cursos de qualificação/capacitação (Av. Magalhães de Almeida)

Opinião	Totais (%)
Melhoraram as atividades, vendas e/ou lucros	50
Aprendi coisas novas	30
Todo conhecimento é válido/bem vindo	20

Já em relação aos trabalhadores da Praça Deodoro e Rua Grande, apenas 10% dos entrevistados (em ambos os casos) tiveram acesso a algum curso de qualificação e/ou capacitação, sendo que estes foram feitos sempre por conta própria, e nunca ligados a iniciativas provenientes do poder público. Quanto às opiniões dos mesmos acerca dos cursos, os 10% que responderam favoravelmente na Rua Grande afirmaram que estes não lhes trouxeram nenhum benefício, haja vista que os cursos feitos, visavam à obtenção de emprego, o qual, mesmo com a participação nos cursos não foi conseguido. Já com relação aos entrevistados da Praça Deodoro, estes acham que os cursos, por mais que não tenham servido para retorno ao mercado formal de trabalho, serviram para o aprendizado de coisas novas, as quais são sempre “importantes e bem vindas”.

Acerca das políticas públicas voltadas para o trabalho, também foram encontradas diferenças importantes quando comparados os trabalhadores

envolvidos no projeto de criação do CCI (Magalhães de Almeida) e os das demais áreas pesquisadas. Assim, para um total de 83,35% dos trabalhadores da Avenida Magalhães de Almeida as políticas de trabalho são de algum modo positivas (estes se referiram principalmente às políticas municipais), com as ressalvas de que só agora tais políticas começaram a atingi-los, e que as mesmas são executadas mediante muitas exigências. Já os que trabalham na referida área, mas vêem as políticas como negativas, afirmam que tais políticas “não chegam até os mais pobres” e que “os políticos não fazem nada, e quando fazem colocam muitas dificuldades”. Destaque-se aqui que a avaliação negativa das políticas na Magalhães de Almeida partiu de trabalhadores envolvidos com a comercialização de CD's e DVD's falsificados, os quais, como já referido no presente estudo, não foram envolvidos no projeto do CCI em função das exigências feitas pelos financiadores do projeto, que não tinham o interesse de associar seu nome à pirataria, tendo inclusive oferecido a tais trabalhadores, como já referido anteriormente, a possibilidade de acesso a crédito, com o intuito de trocaram os referidos produtos por outros, o que encontrou forte resistência por parte de alguns, pelo fato de a venda de CD's e DVD's piratas ser tida (inclusive pelos próprios trabalhadores) como uma das mais lucrativas.

Tabela 14: Avaliação das políticas públicas voltadas para o trabalho (Av. Magalhães de Almeida)

Opinião	Totais (%)
Positivas	66,7
Nem positivas nem negativas	16,65
Negativas	16,65

Quanto aos trabalhadores da Rua Grande, a absoluta maioria dos entrevistados (90%) afirmou que as políticas são negativas e que não chegam até eles, sendo que os que viam as políticas como positivas (10%) citaram o caso do Programa Bolsa Família (entendido como uma política de trabalho por auxiliar no sustento da família), alegando que o mesmo “se não é grande coisa, pelo menos já dá uma ajuda”. No caso dos trabalhadores da Praça Deodoro todos os entrevistados demonstraram uma visão negativa das políticas alegando que as mesmas nunca chegavam até eles, e que por culpa do “governo” não existiam empregos suficientes, fato que lhes prejudicava por causar um aumento do número de informais, e conseqüentemente gerar um aumento da concorrência.

Tabela 15: Avaliação das políticas públicas voltadas para o trabalho (Rua Grande)

Opinião	Totais (%)
Negativas	90
Positivas	10

OBS: Citou o Programa Bolsa Família

Com relação às opiniões acerca das políticas públicas voltadas ao trabalho, agora relacionadas às ações de cunho municipal dirigidas especificamente aos informais, percebe-se que também há uma forte diferença entre aqueles trabalhadores contemplados pelo projeto do CCI de São Luís (atuantes da Avenida Magalhães de Almeida), e os demais entrevistados. Entre os trabalhadores da referida avenida, 75% consideraram as ações da municipalidade são positivas (sempre se referindo ao CCI), enquanto que apenas 8,3% consideram a mesma negativa, com o detalhe de que tal percentual encontra-se entre aqueles que não fazem parte do referido projeto, por razões já anteriormente explicitadas.

Tabela 16: Avaliação da ação do poder público municipal em relação às atividades informais (Av. Magalhães de Almeida)

Opinião	Totais (%)
Positiva	75
Nem negativa nem positiva	16,7
Negativa	8,3

Já entre os informais que trabalham na Rua Grande e na Praça Deodoro, percebeu-se uma avaliação predominantemente negativa da atuação municipal (80% dos entrevistados), enquanto que alguns classificam a atuação como nem negativa nem positiva, afirmando, como no caso de um dos entrevistados (trabalhador da Rua Grande) que esta “não existe”, e apenas uma pequena minoria (5%) vê algo de positivo nas ações de caráter municipal (citando o CCI e a promessa de organização dos demais trabalhadores informais do centro da cidade). Uma observação importante é a de que praticamente todos os entrevistados que avaliaram a atuação municipal como negativa, tem essa opinião ligada ao quadro atual, onde não estão sendo atingidos por nenhuma política de caráter municipal, mas que, no entanto, passariam a considerar tal atuação positiva, caso viessem a ter acesso a algo que os beneficiasse, o que demonstra

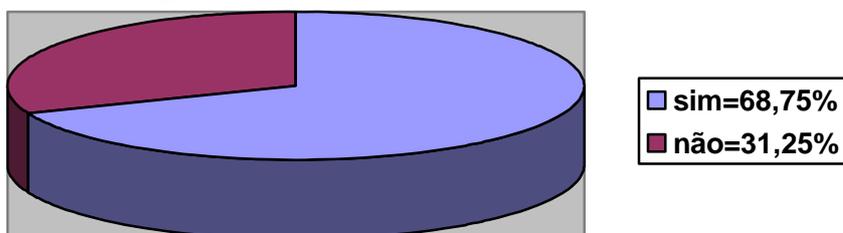
que as opiniões positivas ou negativas acerca das políticas públicas estão intimamente ligadas ao acesso que os trabalhadores têm a tais ações.

Tabela 17: Avaliação da ação do poder público municipal em relação às atividades informais (Deodoro e Rua Grande)

Opinião	Totais (%)
Negativa	80
Positiva	5
Nem negativa nem positiva ("não Existe")	15

Assim sendo, pode-se afirmar que a opinião negativa de boa parte dos trabalhadores em relação às políticas estatais de trabalho, está ligada ao não acesso destes a tais ações, e não a uma convicção de cunho político ou ideológico como alguns podem imaginar. Tal afirmação pode ser feita também com base no fato de que quando perguntados se gostariam de participar de alguma política, programa e/ou ação do poder público voltada para o trabalho, 68,75% dos trabalhadores afirmarem que sim, que gostariam de ser inseridos em alguma ação desse tipo, principalmente com o fim de melhorarem suas atividades e/ou conseguirem um emprego formal. Os 31,25% que responderam não ter interesse em participar de políticas estatais voltadas para a questão do trabalho afirmaram ou que estão muito bem, ou que não gostariam de depender de "ajudas" ou "esmolas" dadas pelo governo, o que pode ser resultado do caráter assistencialista dado à maioria de nossas políticas sociais atuais, sejam elas ligadas ao poder público federal, estadual e/ou municipal.

Gráfico 9: Desejo de participar de alguma política/programa voltada(o) para o trabalho



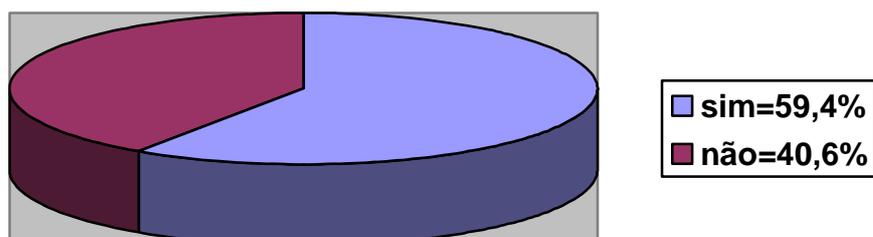
Tal dado pode ser associado à opinião dos trabalhadores acerca do que falta para que os mesmos tenham um maior (e melhor) acesso às políticas

públicas voltadas para o trabalho. Nesse sentido, a grande maioria dos entrevistados creditou as deficiências em tal acesso à ação dos políticos, colocando que “falta vontade” dos mesmos para resolver os problemas da população. Cabe considerar, porém que alguns entrevistados consideraram que o não acesso deles as políticas de trabalho estaria ligado ou ao seu baixo grau de instrução, colocando que quando alguma oportunidade é criada, muitos se candidatam, mas poucos têm preparo para assumir as funções, bem como, alguns creditaram a sua precariedade de acesso a tais políticas à falta de apoio por parte da população às suas reivindicações, no sentido de que esta, apesar de consumir os produtos por eles oferecidos, em grande medida não se mobiliza no apoio às reivindicações dos trabalhadores, e chega mesmo a apoiar ações do poder público que vão de encontro aos interesses dos trabalhadores (caso das ações de reordenamento das atividades informais promovidas pela municipalidade local no início do ano de 2005).

c) Acesso às Políticas de assistência social e previdência

Um outro dado que consideramos como importante, refere-se ao recebimento ou não por parte dos trabalhadores de benefícios de caráter assistencial e/ou previdenciário, o que pode nos demonstrar diversos aspectos, principalmente em função de a maioria (59,4%) dos trabalhadores receberem alguma ajuda financeira proveniente da ação governamental.

Gráfico 10: Acesso a benefício de caráter assistencial e/ou previdenciário



Percebe-se assim, que uma parcela considerável dos trabalhadores informais de São Luís se encontra em situação de vulnerabilidade social e percebendo rendas baixas (um dos requisitos para o recebimento de alguns dos benefícios citados). Além disso, outra parte é composta por pessoas em idade avançada, as quais deveriam estar gozando de um merecido descanso após anos de trabalho, e não exercendo atividades que exigem em muitos casos (talvez a maioria) um esforço desproporcional à idade em que se encontram. A tabela a seguir resume os tipos de benefícios de caráter assistencial e/ou previdenciário encontrados entre os trabalhadores entrevistados:

Tabela 18: Tipos de benefícios a que tem/tiveram acesso

Benefícios	Totais (%)
Bolsa família (Assistência Social)	47,36
Aposentadoria (Previdência)	21,05
Auxílio Doença (Previdência)	15,8
Pensão (Previdência)	15,8
Auxílio idoso (Assistência Social)	10,5

d) Percepção acerca das Políticas Públicas de Trabalho

Em outra parte das entrevistas, procurou-se perceber a opinião que os trabalhadores informais do centro de São Luís tinham das políticas públicas voltadas para a questão do trabalho, abrangendo políticas de financiamento, qualificação, colocação e recolocação dos trabalhadores no mercado de trabalho. Percebeu-se neste item que a grande referência que os trabalhadores têm acerca das políticas de trabalho, é o poder municipal, talvez pela maior proximidade deles em relação aos administradores em tal esfera de poder estatal.

Nesse sentido, percebeu-se uma cisão entre as opiniões dos trabalhadores atuantes na Avenida Magalhães de Almeida e os demais entrevistados, trabalhadores da Praça Deodoro e Rua Grande (como já observado anteriormente). Assim sendo, as opiniões dos entrevistados na Avenida Magalhães de Almeida são, de um modo geral, mais positivas do que as daqueles que se encontram nas demais áreas de realização da pesquisa, fato que pode ser explicado pela recente implantação na referida avenida de um espaço destinado a abrigar os trabalhadores ligados às atividades informais presentes na área (o chamado Centro de Comércio Informal ou CCI). É por tal motivo, que se

resolveu dividir (nos pontos de maior divergência) as opiniões dos trabalhadores das três áreas, sendo que em algumas ocasiões, reuniu-se as opiniões dos trabalhadores da Praça Deodoro e da Rua Grande, em função de sua maior homogeneidade.

6.2.4 Dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores

Procurou-se também, saber junto aos trabalhadores, quais as maiores dificuldades enfrentadas em meio às atividades por eles exercidas, considerando a já citada desatenção de poder público para com a maioria dos trabalhadores informais de São Luís (na visão deles próprios). Assim, foram elencadas as maiores dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores na tabela abaixo:

Tabela 19: Principais problemas e/ou dificuldades enfrentados

Problemas	Totais (%)
Falta de estrutura	56,25
Falta de espaço adequado/decente	53,12
Dureza da atividade	37,5
Baixo lucro	34,3
Perseguição da Prefeitura/Governo/SEMTHURB	31,25
Dificuldades em conseguir empréstimo/crédito	25
Chuvas	15,6
Preconceito	9,4

Com base nos dados relatados, percebe-se que o grande problema das atividades informais reside na ausência de uma infra-estrutura que possa ser considerada como adequada, mesmo entre aqueles que estão prestes a ocupar o CCI de São Luís (tal dado refere-se aos dois principais problemas indicados pelos trabalhadores, lembrados em ambos os casos por mais da metade dos mesmos).

Outro aspecto relevante, observado nos dados coletados, refere-se aos lucros percebidos, colocados como problema para mais de 34% dos entrevistados, o que pode ser entendido como algo que contrasta com parte da literatura, que afirma que muitos trabalhadores optam pela informalidade em função desta proporcionar rendimentos superiores aos verificados nas atividades formais, mas que pode também demonstrar o grau de precarização em que chegaram as atividades formais, as quais demonstram rendimentos menores do que os verificados em meio às informais, mesmo sendo estes muito baixos.

Além disso, outro item que chama a atenção refere-se ao que os entrevistados chamaram de dureza da atividade, (referida como problema por 37,5% dos entrevistados), a qual estaria ligada às condições muitas das vezes insalubres em que as mesmas se realizam, bem como à falta de cobertura ou mesmo de acesso destas às políticas públicas em diversos níveis (trabalho, saúde, previdência e assistência social), sendo que grande parte dos que citaram tal item, demonstraram grande preocupação com seu futuro, quando os mesmos já não puderem mais trabalhar, por não terem contribuído para a previdência pública ou algo similar, tendo em vista que a grande maioria ainda desconhece o fato de que podem contribuir para a previdência social como autônomos.

Surpreende também a inclusão de itens como a perseguição por parte da prefeitura, mesmo em um contexto onde esta não mais se constitui na tendência observada em meio à ação pública. Na realidade, o que se pôde observar durante as entrevistas é que tal “perseguição” se refere à fiscalização da SEMTHURB, a qual, na atual administração municipal se tornou mais presente tendo em vista o fato de a mesma ter estabelecido como uma de suas metas, a chamada racionalização do uso do solo urbano na capital do Maranhão, tendo em vista o cumprimento das determinações emanadas do “8º colóquio das cidades patrimônio mundial”, realizado em Julho do ano de 2005, na cidade de Cuzco, no Peru, o qual tinha como lema a frase: “Patrimônio da Humanidade, Patrimônio com Humanidade”.

Além disso, causa surpresa a inclusão do item chuvas, o qual pode estar ligado ao período de realização das entrevistas, correspondente à “estação das chuvas” no Maranhão, bem como às dificuldades encontradas pelos trabalhadores informais durante a ocorrência destas. Surpreende também o aparecimento do item preconceito, tendo em vista a já destacada boa aceitação de tais atividades por parcela considerável da população (especialmente a mais pobre) o que, no entanto pode ser explicado quando se coloca que tal preconceito refere-se aos donos de estabelecimentos formais, os quais se sentem prejudicados pela presença da concorrência dos informais.

6.2.5 Tratamento dado aos informais por parte do governo

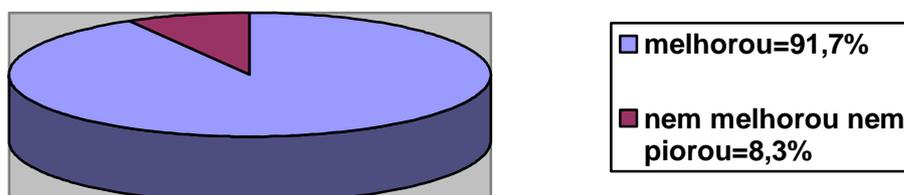
Sabe-se que a forma como o poder público, em todas as suas esferas, trata das atividades informais tem evoluído bastante nos últimos anos, no sentido de que tais atividades não serem mais vistas como entrave ao crescimento e ao desenvolvimento, mas sim como possibilidade de inserção daqueles que por necessidade ou mesmo por opção, ingressaram no seio das mesmas, e passaram a ser apoiados pelos poderes públicos, a fim de que possam trabalhar e prover seu sustento e de suas famílias de forma, senão ideal, pelo menos mais digna.

Desta forma, como último ponto da presente análise, perguntou-se aos trabalhadores informais do centro de São Luís sobre a opinião dos mesmos acerca da maneira como os governos, em suas esferas federal, estadual e municipal, têm tratado os informais, questionando se estes consideravam que entre o período decorrido desde o seu ingresso na atividade até os dias atuais havia ocorrido uma melhora ou uma piora em tal tratamento. Considera-se tal dado importante, na medida em que um dos eixos da tese apresentada neste trabalho assentar-se sobre as relações entre a evolução das políticas públicas de emprego e a evolução das atividades informais baseando-se no fato de que houve tanto uma mudança na visão que os governos têm dos informais, bem como a incorporação das atividades informais como uma categoria relevante em diversas políticas públicas, passando-se de uma visão de “combate” a uma visão de “subsidiariedade” (DINIZ, op. cit.).

Nesse sentido, percebeu-se uma avaliação predominantemente positiva por parte dos trabalhadores acerca de tal tratamento, especialmente entre os trabalhadores da Avenida Magalhães de Almeida (contemplados pelo já referido projeto do CCI de São Luís), e os que estão a mais tempo na atividade, os quais afirmam que diminuíram os confrontos com a polícia e com os donos de lojas (apesar destes ainda existirem, especialmente com os comerciantes formais).

Assim sendo, entre os trabalhadores da Magalhães de Almeida, a absoluta maioria (91,7%) afirmou ter havido uma melhoria no trato dos trabalhadores informais por parte do poder público, especialmente o municipal, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 11: Opinião sobre a forma de tratamento dada aos informais pelo poder público: Av Magalhães de Almeida



Já entre os trabalhadores da Deodoro e Rua Grande, apesar de também predominar a opinião de que houve uma melhora no tratamento (60%), neste caso, o percentual foi bem menor do que o observado na Avenida Magalhães de Almeida, sendo que se verificou também a presença de alguns que afirmaram que tal tratamento nem melhorou nem piorou (10%), bem como um maior percentual dos que observaram piora em relação ao mesmo (30%), principalmente entre os mais jovens, tendo sido destacado que ainda há uma grande “perseguição” por parte do poder municipal (SEMTHURB), bem como um grande número de promessas não cumpridas, como se pode ver no gráfico abaixo.

Gráfico 12: Opinião sobre a forma de tratamento dada aos informais pelo poder público: Praça Deodoro e Rua Grande



Assim sendo, pode-se afirmar a presença da opinião de que houve uma mudança de enfoque do poder público em relação às atividades informais, entre os próprios trabalhadores, os quais, em que pesem as críticas feitas a atuação

estatal, já reconhecem a existência de uma sensível melhoria, por parte da mesma, em relação a maneira como esta vê e trata os informais atualmente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente item tem como finalidade apresentar e compartilhar (com todos aqueles que se interessem pelo tema da expansão das atividades informais, ou simplesmente sejam curiosos, em busca de novos conhecimentos algo fundamental quando se trata de ciência), algumas das nossas conclusões (mesmo sabendo que o presente estudo ainda não é, e sequer tem a pretensão de ser algo conclusivo), e porque não dizer indagações em relação à já referida expansão das atividades informais, bem como à não resolução de um sem número de problemas e dilemas que afetam não só os trabalhadores informais, como também todos aqueles que não conseguem compartilhar de forma direta e plena dos benefícios do atual processo de evolução tecnológica científica e por que não dizer, social.

Cabe ressaltar que dentro da longa evolução pela qual passou o presente estudo, pelo menos três teses ou idéias diferentes foram abordadas, fato que pode (ou não) demonstrar uma evolução do nosso pensamento acerca da relação entre a expansão das atividades informais e as políticas públicas de trabalho. Em um primeiro momento, se pensou em analisar até que ponto a expansão dessas atividades estaria associada a certa ineficácia ou incapacidade das referidas políticas públicas, ligada ao não cumprimento de metas nelas estabelecidas, bem como à crescente expansão do desemprego e do subemprego no país (mesmo que se considere que houve nos últimos anos significativos avanços no que se refere à consolidação das políticas de trabalho no Brasil).

Tal idéia foi colocada em segundo plano (porém não abandonada, pois ainda cremos que, sob diversos aspectos as políticas voltadas para o trabalho no Brasil são sim ineficazes) em razão primeiro da obviedade colocada por tal tese, fruto talvez da nossa ainda pequena bagagem teórica acerca do assunto no início da pesquisa, bem como da dificuldade em se definir parâmetros para classificar uma política (ou qualquer outra coisa que se pretenda analisar) como ineficiente ou ineficaz.

Assim, partiu-se para uma segunda idéia, ou tese, a de que as transformações verificadas no decurso da evolução recente das políticas públicas

voltadas para a questão do trabalho, levariam a uma expansão das atividades informais, considerando-se que estas passaram a ser mais bem vistas (e em alguns casos até mesmo apoiadas) pelo poder público, o que poderia ter levado muitas pessoas a apelar para estratégias de sobrevivência ligadas às atividades informais (na impossibilidade de ingressar no mercado formal de trabalho).

Percebeu-se, no entanto, que na realidade é a expansão das atividades informais, de maneira nunca antes vista, que tem levado os poderes públicos a reverem a maneira como devem encarar tais atividades (terceira tese), tendo em vista não ser mais possível combatê-las pela força; até pelo enorme contingente de pessoas que já fazem parte das mesmas, bem como pelo grande número que nelas ingressam diariamente; como também, não se pode mais acreditar na idéia de que o simples crescimento da economia poderia levar ao desaparecimento natural de tais atividades (idéia bastante aceita há até bem pouco tempo), seja pelo fato de que a história comprovou ser tal tese não necessariamente um axioma, mesmo nos períodos de maior crescimento de nossa economia, seja por não apresentarmos hoje taxas de crescimento que possam servir como base para alimentarmos qualquer esperança de solução (pelo menos em curto prazo) dos graves dilemas sociais presente na realidade brasileira atual.

Uma das conclusões a que se chegou, reside no fato de que boa parte das explicações para a expansão das atividades informais no Brasil pode ser associada à natureza litigiosa da relação trabalhista, bem como aos custos da formalidade os quais funcionam como desestímulos para o aumento do trabalho formal e conseqüentemente como gatilho para a expansão do informal.

A referida expansão pode também servir como marco explicativo para a não cobertura, por parte das políticas públicas voltadas para o trabalho no Brasil, de toda a PEA nacional, tendo em vista que a maioria das políticas de proteção ao trabalhador volta-se aos desempregados, estando desenhada sobre o mercado formal de trabalho - o qual não atinge, como se sabe, praticamente a metade dos chefes de família os quais estão concentrados no mercado informal, (os mais pobres, em particular), seja como autônomos, seja como trabalhadores sem carteira de trabalho assinada.

Quanto às políticas de trabalho analisadas, estas apresentam algumas deficiências, as quais se acha importante destacar no momento destas palavras

finais. Quanto à qualificação profissional, e a análise do modelo brasileiro chegou-nos a conclusão de que, em que pese os inegáveis avanços conseguidos na passagem do PLANFOR para o PNQ, no início da década de 2000, a mesma ainda apresenta vários problemas, tais como inadequação dos cursos a algumas realidades locais, a sobreposição dos mesmos a outros, ligados a programas de aprendizagem profissional associados principalmente ao chamado “Sistema S”, o que é fruto da ainda baixa articulação entre estas últimas e o sistema público de qualificação.

Quanto aos programas de geração de emprego e renda, entre os quais analisamos o PROGER, pôde-se perceber nos mesmos alguns problemas de desenho, os quais precisam ser repensados. Pode-se colocar como um grande limite relacionado ao PROGER o seu pequeno alcance em relação aos mais pobres, Primeiro, em função do baixo acesso da população a esse serviço, o qual se encontra limitado, pelo fato de somente três instituições (Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) operarem o microcrédito, bem como (e no caso do presente trabalho principalmente), pelo desconhecimento dos potenciais beneficiários das referidas linhas da existência das mesmas, o que pode ser fruto do desinteresse das instituições financiadoras de divulgar as mesmas em meio a tais camadas da população, dado o risco que tais operações envolvem. Em segundo lugar, percebe-se que os beneficiários, em particular os setores mais pobres deles, incluindo-se aí os trabalhadores informais, têm dificuldades para oferecer garantias. Os bancos, para minimizar seus riscos, terminam escolhendo para ter acesso ao crédito, os menos vulneráveis restringindo a concessão do crédito àqueles que apresentam uma maior carência de comprovações (seja de renda, seja de capacidade de arcar com os compromissos assumidos).

Quanto ao seguro desemprego, a sua pouca articulação com os programas de qualificação bem como a não exigência de contrapartidas para os beneficiários de mesmo, faz com que o este funcione como um incentivo a informalização das relações de trabalho, bem como sirva de importante meio financiador da expansão das atividades informais, como foi demonstrado no presente estudo.

Tais problemas são de cunho estrutural, e o que se percebe é que o poder público, especialmente em sua esfera federal, tem demonstrado interesse em corrigir os defeitos, bem como tornar o nosso sistema público de empregos mais eficiente, (como demonstram os resultados das discussões feitas nos dois congressos sobre o sistema público de emprego no Brasil, promovidos em conjunto pelo MTE e pelo CODEFAT), porém muitos avanços ainda precisam ser feitos, seja no sentido de aumentar a segurança daqueles que permanecem no mercado formal de trabalho, seja no de melhorar as condições de vida daqueles que estão fora do mesmo.

No que concerne à realidade do Maranhão, em especial à de São Luís, capital do estado e campo escolhido para a presente pesquisa, o que se percebeu é que apesar da alegação do poder público municipal de que houve uma considerável melhora na geração de empregos na referida cidade nos últimos anos (conforme dados do próprio Ministério do Trabalho), as atividades informais continuam a se expandir, ao longo de toda a extensão da cidade, o que pôde ser comprovado no presente trabalho.

Tal expansão, no entanto, não tem sido acompanhada por uma melhora nas condições de vida e/ou de trabalho dos informais, tendo em vista os dados colhidos na pesquisa, os quais demonstram uma grande insatisfação dos referidos trabalhadores, no que concerne às condições de desenvolvimento de suas atividades, especialmente no tocante à falta de estrutura e de condições adequadas para a realização das mesmas, como também em relação à falta de proteção social (em todos os seus níveis) que atinge os trabalhadores informais. Persiste também uma grande insatisfação em relação à atuação do poder público (em especial o municipal), o qual, ainda deixa muito a desejar, sendo referido por alguns como algo inexistente, o que demonstra não só uma certa ineficácia das políticas públicas voltadas para o trabalho (em especial para os informais), como uma invisibilidade da política por parte dos trabalhadores, que não sentem a atuação do Estado em seu favor.

No tocante às políticas analisadas, no que se refere à realidade maranhense, o que se percebeu é que o acesso às mesmas em São Luís ainda é extremamente deficiente, tendo em vista que o alcance das mesmas

(notadamente o PROGER e o PNQ) ainda é muitíssimo restrito em meio aos trabalhadores informais da capital maranhense.

Percebeu-se também que, em que pese o fato de as políticas de trabalho, em sua evolução, apresentarem enormes ganhos para os trabalhadores que vivem em condições de informalidade – especialmente no tocante à maneira como os mesmos passaram a ser vistos e tratados pelo poder público, bem como no que se refere ao reconhecimento do potencial e das qualidades das atividades informais – a estrutura da maioria das políticas ainda é voltada para o atendimento a trabalhadores formais, necessitando-se ainda de uma série de ajustes nas mesmas (como no caso do PROGER, onde se exige dos informais praticamente as mesmas garantias que são postas aos formais, algo no mínimo contraditório, tendo em vista as características da cada atividade) a fim de que se garanta os acesso dos informais às mesmas.

Além do mais, percebeu-se ainda uma série de insatisfações dos trabalhadores informais em relação às condições em que os mesmos exercem suas atividades, demonstrando que mesmo com o reconhecimento público da importância que estas passaram a ter no contexto atual, como fonte geradora de trabalho e de renda, persistem altos níveis de precariedade, carecendo de todo o tipo de auxílio, seja no sentido de dotá-las de uma melhor infra-estrutura (ou mesmo de uma que seja digna), bem como de promover nas mesmas um acesso a melhores rendas, como também a políticas que proporcionem ganhos reais (sejam eles econômicos ou sociais) aos referidos trabalhadores.

Um notável avanço, referente às políticas de trabalho, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, diz respeito à descentralização feita em algumas destas (tanto que a maioria dos trabalhadores, ao criticar e/ou elogiar o poder público, faz referência à esfera municipal). Entretanto, ainda são necessários avanços na referida prática, sobretudo pelo fato de que esta não se deu, no campo do trabalho de maneira com a mesma eficácia verificada em outras áreas (especialmente educação e saúde), necessitando-se ainda (e com urgência) buscar mecanismos mais adequados e eficientes de integração vertical das políticas de mercado de trabalho, ampliando o seu grau de descentralização.

Assim, o maior desafio para as políticas de emprego e proteção social em realidades como a maranhense (e brasileira) é o de superar a atual visão dualística que ainda trata o segmento das atividades informais como um local para onde os trabalhadores expulsos do setor formal são forçados a se dirigir, ganhando salários de subsistência e dispostos a tudo para ingressar (ou regressar) no mercado formal. É evidente (seja com base em observações empíricas ou teóricas) que o setor das atividades informais, por sua heterogeneidade e dinâmica, é muitas das vezes escolhido por trabalhadores racionais em função de algumas de suas características – flexibilidade de horário e mesmo perspectivas de ganhos salariais maiores do que os verificados em meio às atividades formais, por exemplo, fato que nos leva a considerar a necessidade de políticas que vejam as atividades informais não mais como uma deformação da economia, mas como uma realidade muitas das vezes escolhida por pessoas desiludidas com um mercado de trabalho em flagrante (e grave) crise.

O que se argumenta aqui não é que as autoridades constituídas passem a decantar as atividades informais como a grande alternativa à chamada crise do mundo do trabalho, mas que reconheçam suas particularidades e trabalhem no sentido de fazer com que os trabalhadores envolvidos nas mesmas, tanto em nível nacional, como estadual e municipal, estejam eles na informalidade por opção ou por necessidade, adquiram condições de vida e trabalho que os levem a ter mais dignidade, seja do ponto de vista econômico, seja sob o das suas condições sociais.

REFERÊNCIAS

ALBORNOZ, Suzana. **O que é trabalho?** São Paulo: Brasiliense, 1998. (Coleção Primeiros Passos).

AMIN, Samir. A decadência do capitalismo. **La Jibirilla**, n. 105, maio. 2003.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8. ed. São Paulo: Cortez/Editora da UNICAMP, 2002.

_____. **Os sentidos do trabalho** – ensaio sobre a afirmação e a negação do Trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas de Emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: ABET, 1998a. (Coleção Teses e Pesquisas, v. 1).

_____. Políticas públicas de geração de emprego e renda no Brasil: Limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org). **Reforma do Estado políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1998b, p. 125-168.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. Tendências do mercado de trabalho frente à reestruturação produtiva e ajustes do setor público no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Políticas Públicas para o Trabalho: Um desafio para os municípios maranhenses**. São Luís: Instituto do Homem/ UFMA/ Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; MORETTO, Amilton. **Políticas de Emprego e Proteção Social**. São Paulo: ABET, 1998. (Coleção Mercado de Trabalho, v. 1).

BÓGUS, Lucia; PAULINO, Ana Yara (Orgs.). **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC, 1997.

BORGES, Ricardo William. **Um modelo de análise estratégica na concessão de crédito para micro e pequena empresa**. 2002, 120f. (Dissertação). Mestrado em Engenharia da Produção (Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

BRASIL, Ministério do Trabalho Emprego e Renda. **Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda (PROGER)**. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/proger/default.asp>

_____. **PROGER – Empreendedor popular.** Disponível em:
<http://www.mte.gov.br/proger/empreendedor.asp>

_____. **Qualificação Profissional.** Disponível em:
<http://www.mte.gov.br/pnq/default.asp>

_____. **Seguro Desemprego.** Disponível em:
http://www.mte.gov.br/seg_desemp/default.asp

_____. **Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.** Disponível em:
<http://www.mte.gov.br/spetr/default.asp>

CACCIAMALI, Maria Cristina. O ajustamento do mercado de trabalho brasileiro na década de 80, In: LAVINAS, Lena, et al. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

CACCIAMALI, Maria Cristina; BRAGA, Thaiz. **Estudos e análise com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro** (tema 15: políticas públicas voltadas para o setor informal). São Paulo: Fipe/ Ministério de Trabalho e Emprego, 2002.

CANO, Wilson. Industrialização, crise, ajuste e reestruturação. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de, et.al. (Orgs.). **O mundo do trabalho.** Crise e mudança no final do século. São Paulo: Editora Página Aberta, p. 589-604, 1994.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARLOS, Ana Fani. **Espaço e indústria.** 9. ed. São Paulo: Contexto, 2001. (Repensando a Geografia).

CHAHAD, José Paulo Zeetano. A Experiência Internacional com Políticas Ativas no mercado de Trabalho: Lições para a avaliação do caso brasileiro. In: **Estudos e Análises com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro.** Brasília: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2002.

CONZATTI, Cacilda Carneiro. **Inflação, Política Salarial e Relações de Trabalho no Brasil.** 1989. 116f Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1989.

COSTA, Cândida da. Do PLANFOR ao PNQ: Mundo do trabalho, qualificação profissional e políticas públicas. In: OLIVEIRA, Roberto Veras de (Org). **Qualificar para quê? Qualificação para quem? – Do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje.** São Paulo: UNITRABALHO/EDUFCG, 2006.

COSTA, Carlos Rerisson Rocha da. **As políticas públicas de investimento econômico em São Luís:** Do discurso de desenvolvimento à prática das

problemáticas urbanas. 2007. 89f. (Monografia) Graduação em Geografia – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

DAMIANI, Amélia Luísa. **População e Geografia**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2002. (Caminhos da Geografia).

Diniz, Clélio Campolina; Diniz, Bernardo Palhares Campolina. **A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. Diversidade** – Revista eletrônica do Centro da Metrópole, n. 2. Jul/Ago/Set 2004. Disponível em: <http://www.Centrodametropole.org.br/diversidade/numero2/caminhos/09Diniz%20e%20> > acesso feito em 05/04/2007.

DINIZ, Juarez Soares. **O setor informal como estratégia de sobrevivência no mundo do trabalho: o caso dos trabalhadores ambulantes de São Luís (MA)**. 2005. 180f. (Tese) Doutorado em Políticas Públicas – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2005.

DOWBOR, L. IANNI, O. RESENDE, P. E. A. (Orgs.) **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.
DUNN, 1994.

DRAIBE, Sônia Mirian. **Novas formas de política social**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1996.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 8. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. v. 3. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1981a.

ENGELS, Friedrich. Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. v. 2. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1981b.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In **Lua Nova (Revista de Cultura e Política)**, n. 35, São Paulo, 1995.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **A Globalização e o Estado Cosmopolita: As antinomias de Jürgen Habermas**. São Paulo: Cortez, 2001a. (Coleção Questões de Nossa Época; v. 83).

_____. **O Estado Capitalista Contemporâneo: Para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo: Cortez, 2001b. (Coleção Questões de Nossa Época; v. 73).

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas**. N. 21. Brasília: IPEA, Jun/2000.

GEORGE, Pierre. **Populações ativas**. São Paulo: DIFEL, 1979.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural na esfera pública**. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Hrsg): **The New American Political System**. Washington D. C., 1978, p. 87-124.

HOBBS, Thomas. **Leviatã** – ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2004.

HOBSBAWM, Eric A. **A era dos extremos** – O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE, **Economia Informal Urbana (Ecinf)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IBGE, **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

I CONGRESSO NACIONAL: **Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004. 136 p.

II CONGRESSO NACIONAL: **Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005. 372 p.

KAIGL, Vladimir. et. al. **Aspectos do Capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Editora Fatos e Documentos, 1967.

LACERDA, Antônio Corrêa. **O impacto da Globalização na economia brasileira**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1999.

LARA, Marilda Lopez Ginez de. **Diferenças conceituais sobre termos e definições e implicações na organização da linguagem documentária**. Ci. Inf. Brasília: DF, v.33. n. 2. p. 91-96, maio/ago. 2004.

LAUTIER, Bruno. **L' économie informelle dans le tiers monde**. Paris, La Découverte, 1994.

LEITE, Márcia de Paula. Reestruturação produtiva e novas formas de gestão da mão-de-obra. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de, et. al. (Orgs.). **O mundo do trabalho**. Crise e mudança no final do século. São Paulo: Editora Página Aberta, p. 563-588, 1994.

LEMOS, Teresa Cristina. **A dinâmica recente da expansão do aglomerado urbano de São Luís**. 1999. (Monografia) Graduação – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1999.

LIMA, Conceição M. de. **O imaginário sobre o trabalho e suas representações no cotidiano dos comerciantes do mercado público em Pernambuco**. In: Ciências e Cognição, ano. 1, v. 3, Novembro de 2004, p. 10-20. Disponível em <http://www.cienciasecognicao.org> acesso feito em 27/03/2005).

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MARX, Karl. **O capital**. L.1. v. 1. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989a.

_____. **O capital**. L.1. v. 2. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989b.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MENY, Yves, THOENIG, Jean-Claude. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MINARELLI, José Augusto. **Empregabilidade**: Como ter trabalho e remuneração sempre. 13. ed. São Paulo: Editora Gente, 1995.

MORAES, Antonio Carlos Robert; COSTA, Wanderley Messias da. **A valorização do espaço**. 4. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

MOREIRA FILHO, Joaquin Rodrigues. **Estudo socioeconomico do comercio informal ao longo do centro comercial da cidade de São Luís-MA**. 2005. 122f. (Monografia) Graduação – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2005.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 2.ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

NUNES, Edison. Notas sobre as possibilidades e, sobretudo, os limites das políticas de emprego. In: BÓGUS, Lucia; PAULINO, Ana Yara (Orgs.). **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC, 1997, p. 69-78.

NUNES, Eduardo Bastos. **O crescimento demográfico de São Luís e suas implicações na organização do espaço**: Uma análise sobre a informalidade. 2006. 81f. (Monografia) Graduação – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006.

OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado**. Transformações contemporâneas do trabalho e da política. 2. ed. São Paulo : Brasiliense, 1995.

OIT. O Trabalho Decente e a Economia Informal. In: **II Fórum Mundial da Informalidade**. Rio de Janeiro, 2005.

OIT. **Trabalho Decente no Brasil: uma avaliação das políticas de emprego e proteção social**. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Janeiro de 2004.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. Industrialização, Desenvolvimento e Trabalho no Pós-guerra. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org). **Economia e trabalho: textos básicos**. Campinas: UNICAMP-IE, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**. Políticas de dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, Brasília-DF: NEDIC, 1999.

OLIVEIRA, Roberto Veras de (Org). **Qualificar para quê? Qualificação para quem?** – Do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje. São Paulo: UNITRABALHO/EDUFCG, 2006.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PINTAUDI, Silvana Maura. A cidade e as formas de comércio. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org). **Novos caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto, 2001. (Novos Caminhos da Geografia).

PNQ – Plano Nacional de Qualificação Profissional 2003-2007. **Introdução**. Disponível em <http://www.mte.gov.br/pnq/default.asp>. Acesso feito em 30 mar. 2006.

POCHMANN, Marcio. As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org). **Reforma do Estado políticas de emprego no Brasil**. Campinas-SP: UNICAMP, 1998, p. 109-124.

POCHMANN, Marcio. (Org) **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: Novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo: Cortez/ Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Política de emprego e renda no Brasil: algumas considerações. In: BÓGUS, Lucia; PAULINO, Ana Yara (Orgs.). **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC, 1997, p. 21-46.

PORTO, Marcos André. A evolução do Estado Capitalista e a expansão da Economia Informal. In: **Ciências Humanas em Revista**. São Luís: EDUFMA, 2006.

_____. **A Praça Deodoro como campo de análise das causas e conseqüências da hipertrofia do setor terciário da economia na cidade de**

São Luís-MA. 2003. 65f. (Monografia) Graduação em Geografia – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2003.

PRESTES, Emília Maria da Trindade. Considerações sobre o PLANFOR e suas experiências de avaliação. In: OLIVEIRA, Roberto Veras de (Org). **Qualificar para quê? Qualificação para quem?** – Do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje. São Paulo/Campina Grande-PB: UNITRABALHO/EDUFCG, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia.** Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

RAMALHO JUNIOR, Francisco. **Os fundamentos da Física.** v. 1. 8. ed. São Paulo: Moderna, 2003.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de Geração de Emprego e Renda Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira.** Série textos para discussão, n. 277. Brasília: UNB, Janeiro de 2003

RAMOS, Carlos Alberto. **Sistemas Públicos de Emprego:** a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha). Brasília: IPEA, 1997 (Texto para discussão nº. 511).

RIBEIRO, Roberto Name; BUGARIN, Mirta Noemi S. **Fatores determinantes e evolução da economia subterrânea no Brasil.** (Disponível em http://www.unb.br/face/eco/mirta/trabalhos/econ_submersa_estudos_economicos_rev.pdf) Acesso feito em 14 fev. 2005.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência.** São Paulo: Editorial Inquérito, 1991.

ROSS, Jurandyr L. Sanches (org). **Geografia do Brasil.** 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2001. (Didática 3).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** São Paulo: Martin Claret, 2004.

SALAMA, Pierre. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina.** São Paulo: Boitempo, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

_____. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana.** São Paulo: HUCITEC, 1982.

_____. **Pobreza urbana.** 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1979a.

_____. **O espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979b.

_____. **O espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2004a. (Coleção Milton Santos; 4).

_____. **Por uma outra globalização.** Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2004b.

SAVIANI, Demerval. **O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias:** novas tecnologias, trabalho e educação. Vozes: Petrópolis, 1997.

SCARLATO, Francisco Capuano. População e Urbanização Brasileira. In; ROSS, Jurandir Luciano Sanches. (Org.). **Geografia do Brasil.** 4. ed. São Paulo: Edusp, 2003, p. 381-463.

SEBRAE. **Economia Informal Urbana.** São Paulo: Observatório SEBRAE, Julho/2005. Disponível em <http://www.sebrae.com.br-estudosepesquisas> Acesso feito em 14 fev. 2005.

SILVA, Luiz Ramos da. **Empregabilidade:** O Entendimento da Gerência Média do Banco Do Brasil - Um Estudo De Caso. 2001. 185f. (Dissertação) Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A centralidade do desemprego e as políticas para o trabalho. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Políticas Públicas para o Trabalho:** Um desafio para os municípios maranhenses. São Luís: Instituto do Homem/ UFMA/ Fundação Konrad Adenauer, 2000a, p. 9-14.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Relatório de estado exploratório sobre o comercio informal do centro de São Luís.** São Luís: SEMTHURB, 1997.

SILVA, Pedro Luís Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:** Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. In: Caderno Nº.48, Campinas: UNICAMP, 2000.

SILVA, Romildo dos Santos. Situação atual e tendências do mercado de trabalho no Maranhão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Políticas Públicas para o Trabalho:** Um desafio para os municípios maranhenses. São Luís: Instituto do Homem/ UFMA/ Fundação Konrad Adenauer, 2000b, p. 27-38.

SIMÕES, Carlos Augusto. **Panorama e perspectivas do Sistema Público de Emprego no Brasil.** Disponível em <http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/cancun/01TextoCarlos%20Augusto%20Simoes-PLANFOR-Brasil.doc>.> Aceso feito em 16 abr. 2007.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização.** São Paulo: Brasiliense, 1977.

SOUZA FILHO, Roberto Murillo de. **A flexibilização da Legislação do Trabalho no Brasil**. In: Revista Espaço Acadêmico, n. 36. Maio de 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/036/36csouza.htm>> Acesso feito em 27 mar. 2007.

SOUSA, Márcia Dutra de. **O comércio informal em São Luís**: uma projeção econômica dos descompassos sócio-espaciais. 2000. 69f. (Monografia) Graduação – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2000.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

THEODORO, Mário Lisbôa. **Os Programas de Apoio ao Setor Informal no Nordeste**. In: Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, jul/dez. Brasília: IPEA, 1995, p. 147-164.

URANI, André. Elementos para uma política de emprego no Brasil. In: BÓGUS, Lucia; PAULINO, Ana Yara (Orgs.). **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC, 1997, p. 47-68.

VESENTINI, José William. **Nova ordem, Imperialismo e Geopolítica Global**. Campinas-SP: Papirus, 2003. (Coleção Papirus Educação).

_____. **Novas Geopolíticas**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. **A Economia e o Estado Capitalista**. Petrópolis: Vozes, 1986.