

## **Trabalhador informal e Previdência Social: o caso dos trabalhadores por conta própria de Brasília-DF**

***Maria Amélia Sasaki<sup>1</sup>***  
***Ione Vasques-Menezes<sup>2</sup>***

### **Resumo**

O crescimento do trabalho informal é considerado um problema econômico e social. A falta de consenso sobre o conceito de informalidade no mercado de trabalho dificulta a compreensão e o desenho de políticas públicas. Um dos principais fatores que diferenciam trabalhadores formais e informais, protegidos e não protegidos, é a contribuição para a previdência social. Este artigo explora a relação de um grupo de trabalhadores por conta própria com a Previdência Social. Buscamos nos teóricos da modernidade elementos que dão conta das limitações do sistema de proteção social em face ao esgotamento do modelo previdenciário baseado no contrato de trabalho. Foram ouvidos trabalhadores por conta própria que têm o trabalho informal como única atividade ou concomitante com empregos formais. O método adotado foi o qualitativo com entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo. Os resultados do estudo indicam que a relação com a previdência social é marcada pela desconfiança por parte desses trabalhadores, que buscam alternativas à aposentadoria através de arranjos familiares e poupança para compra de imóvel. O estudo aponta para a necessidade de revisão de políticas e procedimentos da previdência social, dada à diversidade de perfis e características do trabalho desse segmento de trabalhadores informais.

**Palavras-chave:** Trabalhador por conta própria. Trabalho informal. Previdência social. Trabalho. Políticas públicas.

- 1 Socióloga e mestre em Psicologia Social e do Trabalho pela Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia e Departamento de Psicologia. E-mail: [asasaki.m@gmail.com](mailto:asasaki.m@gmail.com)
- 2 Professora efetiva no programa de mestrado em Psicologia da Universidade Salgado de Oliveira e professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações – PSTO da Universidade de Brasília-UnB. Pesquisas e publicações nas áreas de trabalho, saúde mental e trabalho e intervenção clínica em sofrimento do trabalhador. Áreas de interesse: Saúde do trabalhador, Trabalho, Gestão e políticas públicas. E-mail: [vasques.menezes@gmail.com](mailto:vasques.menezes@gmail.com)

## 1. Introdução

Na maioria dos países do mundo ocidental e, em particular da América Latina, o crescimento do trabalho informal é percebido como problema econômico e social dada à constatação de que grande parte desses trabalhadores encontra-se em desvantagem no mercado de trabalho, conforme entendimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2006). Tal como discutido pela OIT, o trabalho informal está associado à pobreza, à baixa escolaridade, a baixos rendimentos, bem como à falta de cobertura dos trabalhadores pelos sistemas de proteção social, o que constitui grande desafio para estudiosos e formuladores de políticas. De forma geral, o trabalhador informal é percebido como massa de trabalhadores em atividade produtiva sem emprego de carteira assinada, cujo crescimento ou decréscimo representa um termômetro para as estatísticas oficiais do comportamento do emprego formal. A suposição é de que ao crescimento do emprego formal corresponderia, necessariamente, um decréscimo no contingente de trabalhadores informais. Há diferentes visões sobre as causas da informalidade, sem um conceito capaz de abarcar a complexidade e diversidade do trabalho informal.

Os estudos e debates sobre o tema da informalidade no mercado de trabalho apresentam distintos paradigmas sobre o mesmo fenômeno, a partir de propósitos diversos. Na América Latina, especialmente, o tema tem suscitado muita atenção por estar relacionado aos problemas do crescimento econômico, no bojo das mudanças econômicas e sociais produzidas pela globalização da economia e por seus condicionantes nacionais. A região foi palco de medidas de ajuste das políticas econômicas ao cenário internacional, na década de 90, com consequências em termos de altas taxas de desemprego e crescimento de trabalhos à margem do aparato legal. Conforme Tokman (2007), a economia informal na região, em estreita relação com o incremento das medidas de ajuste econômico na América Latina, expandiu-se de 57% para 64,1% no período entre 1990 e 2005.

No Brasil, o crescente contingente de trabalhadores que atuam em atividades informais, registrado periodicamente nas estatísticas oficiais, constitui constante ameaça de redução da base de financiamento da seguridade social. Cerca de 50% da População Economicamente Ativa exerciam atividades informais, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2007 apud SASAKI, 2009).

Cacciamali (1983) discute, a partir do enfoque econômico, a ideia dos trabalhadores informais como excedente de mão de obra, gerado pelo processo de acumulação capitalista em nível mundial. A partir de condicionantes internacionais e macroeconômicas, analisa as relações entre os setores formais e informais em contextos nacionais e locais, considerando seus efeitos sobre a precarização do trabalho. A escassez de empregos geraria um excedente de mão de obra que, em última instância, estaria disponível nos ciclos de crescimento econômico e que seriam excluídos nos períodos de desaceleração do crescimento (CACCIAMALI, 1983, 2000). Visto por esse ângulo, os trabalhadores gostariam de ter vínculo formal de trabalho num momento econômico de contingenciamento de empregos assalariados. A lógica que sustentaria essa proposta não seria o lucro, mas a sobrevivência.

Em outra perspectiva, Pastore (2006) aponta para a noção de um setor informal desprotegido pela legislação e, portanto, excluído de benefícios decorrentes da relação de emprego formal. O crescimento da informalidade seria resultante do excesso de regulamentação do mercado de trabalho, *vis-à-vis* a limitada capacidade das pequenas empresas e trabalhadores informais em cumprir as regras trabalhistas e previdenciárias. A suposição que estaria por trás dessa vertente de pensamento é de que os trabalhadores informais almejam a proteção das leis trabalhistas para terem acesso aos benefícios e garantias previstos para os demais trabalhadores formais, mas com maiores liberdades trabalhistas. A proposta seria de redução das barreiras à formalização das micro e pequenas empresas com simplificação de procedimentos administrativos para registro; flexibilização da legislação trabalhista para maior geração

de empregos e, no caso dos trabalhadores informais, normas específicas de proteção social (PASTORE, 2004, 2006).

Em que pese as distintas visões sobre a informalidade no mercado de trabalho, as opiniões convergem para o reconhecimento do grave problema da falta de cobertura dos trabalhadores informais pela Previdência Social. Afinal, o sistema de proteção social criado e mantido, fundamentalmente, a partir da relação de emprego pressupõe cobertura universal, quer seja pelas contribuições trabalhador-empresa, quer seja pelas contribuições individuais do trabalhador autônomo. Entretanto, o notável crescimento das atividades informais, nas últimas décadas, tem efeitos perversos no financiamento da seguridade social e põe em questão o sistema de proteção social baseado na relação de emprego. Daí a necessidade de discutir a seguridade social como sistema de proteção em relação aos riscos sociais para todos os trabalhadores e, em particular, para trabalhadores informais sob a forma de proteção previdenciária. Nesse sentido, nos estudos sobre a informalidade no mercado de trabalho, a exclusão dos trabalhadores informais dos benefícios advindos da relação de emprego tem sido uma preocupação constante (ARIAS et al., 2007; CASTELLS; PORTES, 1991; MALONEY, 2003; PASTORE, 2006; TOKMAN, 2007).

Estudos desenvolvidos pelo Banco Mundial, na América Latina, sobre a informalidade no mercado de trabalho apontam para ineficiências governamentais no manejo das políticas de proteção social (ARIAS et al., 2007). Para o caso brasileiro, selecionamos duas que dizem respeito exclusivamente ao sistema previdenciário. A primeira se refere aos encargos sobre a folha de pagamento, crítica recorrente de especialistas como PASTORE (2004, 2006). A segunda se refere à intermitência no pagamento das contribuições previdenciárias, ocasionada pela intensa mobilidade dos trabalhadores que passam da formalidade para a informalidade e vice-versa, provocando vácuos na cobertura previdenciária.

Essa realidade reflete as alterações que vêm ocorrendo no mercado de trabalho, com o aumento dos contratos não estipulados na forma original do emprego, como o contrato temporário,

bem como com o crescimento do trabalho informal. De fato, o contingente de contribuintes autônomos cresce pouco comparado ao crescimento significativo desses trabalhadores. Pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) realizada pelo IBGE (2003 apud SASAKI, 2009), os contribuintes para a Previdência Social, em 2003, considerando os trabalhadores por conta própria, representavam apenas 4% da População Economicamente Ativa – PEA ocupada, enquanto os não contribuintes, cerca de 18% da PEA ocupada na atividade informal. No período entre 2003 e 2007, a taxa de crescimento dos contribuintes trabalhadores por conta própria foi irrisória (0,141), somando cerca de 12,4 milhões de trabalhadores não contribuintes, num universo de mais de 20 milhões de trabalhadores por conta própria (SASAKI, 2009).

Para além dessas constatações, o desafio do momento é o desenho de políticas de proteção social que sejam adequadas ao ciclo de trabalho das distintas categorias de trabalhadores e que expressem as particularidades das atividades exercidas.

O presente artigo pretende contribuir com esta discussão apresentando os resultados de pesquisa junto aos trabalhadores por conta própria, que atuam na informalidade sobre sua relação com a Previdência Social (SASAKI, 2009). Dada a grande diversidade das atividades informais e a composição dos trabalhadores, optamos por estudar os trabalhadores por conta própria, definidos pelo IBGE (2003) como: “pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando com a ajuda de trabalhador não remunerado de membro da unidade domiciliar em que reside”. Essa definição do IBGE inclui o trabalhador por conta própria no conjunto dos contribuintes obrigatórios da previdência social sob a designação de trabalhador, ou seja, o assalariado, definido como pessoa que presta serviço com ou sem vínculo empregatício à empresa, e quem exerce por conta própria atividade econômica remunerada. Os demais contribuintes obrigatórios são as empresas, o contribuinte individual em relação ao trabalhador que lhe presta serviço, as cooperativas, associações ou entidades de qualquer natureza,

as missões diplomáticas e os consulados. Nesse rol estão enquadrados os empregados domésticos (BRASIL, 2009).

## 2. A insegurança previdenciária

No cenário atual de profundas transformações na economia e na sociedade, o sistema social baseado no trabalho-emprego está em transformação a partir de dois fatores de mudança social e das relações de trabalho: o progresso técnico, que possibilitou a globalização da economia, e as transformações na família e na sociedade. Vários autores têm discutido este tema embora sob diferentes perspectivas teóricas, entre eles Antunes (2004, 2005, 2007); Castel (2008, 2009); Castells (2007, 2008); Gorz (1982, 2005); Montali (1998); Offe (1989, 1991); Rifkin (1995) e Touraine (2004), que evidenciam as transformações da sociedade baseada no emprego assalariado e sua consequente estruturação para manter os sistemas de proteção social, no sentido de evitar os riscos sociais, como o desemprego e a instabilidade das condições de trabalho, típicos das sociedades urbanas industriais. A cobertura desses riscos é característica da sociedade salarial como os benefícios decorrentes da relação de emprego, tais como a aposentadoria e os seguros: acidente de trabalho, seguro-desemprego, entre outros. Para Castel (2008), a ruptura do modelo de sociedade salarial traz como consequência a individualização do trabalhador, seu isolamento e, consequentemente, a ruptura da solidariedade coletiva que sustenta o sistema de proteção social. Em que pese sua análise tomar como contexto, a Europa encontra grandes similitudes com países da América Latina, como o Brasil, onde o sistema de proteção social avançou, caracterizando uma sociedade salarial. De fato, no caso brasileiro, seguro-desemprego, aposentadoria, seguro contra acidentes de trabalho, licença-maternidade, férias e descanso semanal, entre outros, são benefícios que identificam uma sociedade baseada em valores das sociedades urbano-industriais. Apesar desses avanços, persiste o desemprego de larga parcela de trabalhadores,

aumenta o trabalho precarizado (ANTUNES, 2004, 2005, 2007) e as atividades informais ocupam um percentual crescente de trabalhadores em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento, inclusive o Brasil.

Castel (2009), em seminário promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), qualificou a vulnerabilidade social ou insegurança social, derivada da ruptura da sociedade salarial, não só pela ausência da cobertura dos trabalhadores pela seguridade social. Essa desproteção também se caracteriza pela ausência da representação do coletivo pelos sindicatos e pela regulação dos direitos do trabalho. O Estado, fonte de alocação desses benefícios, tem o papel de suavizar os conflitos entre os atores sociais, em nome da coesão social, o que implica sinergia com as organizações do trabalho e a progressão das leis de proteção e extensão dos direitos sociais. A sustentação da solidariedade coletiva constitui, nesse cenário, o principal desafio do Estado como regulador dos mecanismos de proteção social e das relações de trabalho. Diante do esgotamento da sociedade salarial nos perguntamos: como sustentar o atual sistema previdenciário, baseado na relação de emprego? Como incluir nesse contexto o trabalhador por conta própria? Alguns estudos que têm como fundamento a escolha pelo trabalho informal mostram que o trabalhador informal se autoexclui do sistema de proteção social.

A importância da proteção social para os trabalhadores foi estudada por Maloney (2003), quando apresentou razões pelas quais os trabalhadores tornam-se, voluntariamente, desprotegidos: (1) desvalorização dos benefícios previdenciários por não se submeterem aos impostos e tributos derivados da relação de emprego, o que não ocorre no trabalho informal, em que a remuneração é inteiramente monetária; (2) existência de pai ou cônjuge que tenha emprego e possa garantir proteção para os demais membros da família; (3) excesso de regulação ao provocar rigidez no mercado de trabalho, estimular a rotatividade e encorajar os trabalhadores a deixarem seus empregos. Com base nessas razões, Maloney (2003) conclui que a opção pela informalidade seria resultado de

um questionamento implícito acerca da incapacidade do Estado como provedor e normatizador, exigindo do trabalhador que garanta a sua própria proteção.

Ainda nessa perspectiva, De Soto (1987) argumenta que a escolha das pessoas pela informalidade seria um exercício racional entre custos e benefícios de exercer uma atividade informal ou formal. Na atividade formal, os gastos com transporte, previdência social, regularização da moradia e tributos afetariam os ganhos reais dos trabalhadores. Na atividade informal, existiria espaço para reduzir os custos com moradia, transporte e proteção social, permitindo ganhos reais mais elevados.

No Brasil, a contribuição previdenciária é obrigatória para a empresa, o empregador doméstico e o trabalhador que presta serviço à empresa com ou sem vínculo de emprego, bem como o trabalhador que exerce atividade econômica por conta própria. Entretanto, apenas para os trabalhadores com contrato formal de trabalho decorrem os benefícios sociais como o seguro-desemprego, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além da cobertura previdenciária. No caso do empregado doméstico, o recolhimento do FGTS é facultativo e o trabalhador por conta própria fica restrito à aposentadoria, ao seguro acidente e a doenças (BRASIL, 2008).

Baseada na solidariedade coletiva, a seguridade social tem como fonte principal as contribuições dos empregadores, constituindo obrigação trabalhista e previdenciária. A criação de empregos com carteira de trabalho, portanto, é desejável como garantia de financiamento da proteção social dos trabalhadores e de suas famílias. O crescimento do trabalho informal sem a filiação previdenciária dos trabalhadores tem sido apontado como fator que impacta a arrecadação previdenciária.

### 3. Método

Dada a grande variedade das atividades informais e a composição dos trabalhadores, optamos por estudar os **trabalhadores**



**por conta própria.** Nesse segmento, focamos os trabalhadores que atuavam entre as superquadras, assim chamadas determinadas organizações de moradia nas asas sul e norte do Plano Piloto de Brasília-DF ou nos setores comerciais, independentemente de seu local de moradia ou atividade desenvolvida. As atividades desenvolvidas pelos pesquisados eram as seguintes: mecânico de auto, massagista, eletricista, eletroeletrônico, vendedor de cachorro-quente, costureira, pedreiro, pintor de parede, vendedor de sacos de lixo, vendedor de frutas, marceneiro, vendedora de semijoias.

Limitamos o estudo de campo aos trabalhadores com escolaridade mínima de 1º grau incompleto, de ambos os gêneros e com mais de três anos na atividade, acumulando ou não a atividade informal com um emprego de carteira assinada ou público.

A entrevista foi o instrumento escolhido para a pesquisa de campo. As entrevistas orientadas por tópicos podem dar mais espaço para que as falas dos trabalhadores informais pudessem fluir mais espontaneamente de forma a facilitar o relato das experiências subjetivas.

Foram entrevistados 12 trabalhadores informais, sendo três mulheres e nove homens. A idade dos entrevistados variou entre 30 e 56 anos, sendo que das mulheres, uma estava com 36 anos e duas tinham 49 e 50 anos, respectivamente. Do total de homens, cinco estavam na faixa entre 30 e 35 anos e quatro na faixa entre 41 e 56 anos.

O método definido para a análise das entrevistas foi o construtivo-interpretativo, que segue, em um primeiro momento, os procedimentos da análise de conteúdo clássica ao organizar o material a partir de categorias analíticas (BARDIN, 1979). Contudo, diferencia-se dessa abordagem por não submeter as unidades categorizadas ao processo de contagem de sua frequência. O foco no objeto da pesquisa nos permitiu selecionar temas específicos das narrações. O tema constitui uma unidade de significação, expressa numa frase ou mais, conforme discutido por Soratto (2006).

O tempo de trabalho na atividade variou entre 3 e 34 anos, sendo que dez tinham mais de dez anos na atividade informal de maneira contínua. Dentre estes, um entrevistado alternou de períodos em atividade formal e informal e outro exerce concomitantemente atividade com vínculo empregatício e atividade informal nos finais de semana e à noite. Quanto à situação de contribuinte ou não da previdência social como autônomo, a metade dos entrevistados declarou que contribui, sendo um pela empresa, como empregado, e a outra metade dos entrevistados não contribui como autônomo.

O número de entrevistas, 12 no total, não foi definido *a priori*. Utilizamos o critério de saturação. Quando as entrevistas se tornaram repetitivas e já tínhamos material em quantidade e qualidade suficiente para uma primeira caracterização do perfil do trabalhador informal, decidimos pela finalização das entrevistas e pela análise do material, já que se tratava de um estudo exploratório.

#### 4. Resultados

Observamos que o trabalhador por conta própria percebe e valoriza o fato de que é do emprego com carteira de trabalho que decorrem os benefícios sociais. Em outras palavras, o trabalho com carteira assinada estabelece uma ideia de tutela do trabalhador na sua relação com a Previdência Social e demais benefícios sociais derivados da relação de emprego. A obrigatoriedade legal da empresa de contribuir em nome do empregado, somada à existência da fiscalização e da justiça do trabalho, aos olhos do trabalhador assume a feição de direito culturalmente aceito. No caso do trabalhador individual, a maioria dos entrevistados não demonstrou dar igual importância à contribuição individual para garantir seu bem-estar presente e futuro. Isso não só pelas questões econômicas, como também pela desconfiança na capacidade do sistema previdenciário para lidar com um conjunto disperso de trabalhadores individuais, fora dos padrões vigentes de representação. Tal

sentimento é agravado pelo desconhecimento ou pela dificuldade de entender os trâmites legais e burocráticos para acessar os benefícios sociais. Num país onde a escolaridade ainda é baixa e a comunicação é cada vez mais rápida e complexa pelo grande uso da internet, não há como afirmar a garantia do acesso às informações para larga faixa de trabalhadores de baixa escolaridade: “... tudo é muito difícil pelo INSS... pra conseguir algum auxílio-doença... pra um autônomo... Quem trabalha de carteira assinada já é mais fácil” (Z.) (SASAKI, 2009, p. 96). A desconfiança em relação ao sistema previdenciário pautou a maioria das entrevistas. Os trabalhadores demonstraram pouca disposição para despendar parte dos ganhos com o pagamento de contribuições. Os entrevistados argumentaram sobre o pequeno retorno em forma de benefícios sociais, bem como sobre a dificuldade de acessar os benefícios, tanto a aposentadoria quanto o seguro acidente e o auxílio-doença, principalmente para o contribuinte individual.

Tal desconfiança gera alternativas de proteção no âmbito familiar, como compra de imóvel para auferir renda de aluguel ou, para os trabalhadores com maior renda, poupança e previdência privada. O fato de o trabalhador individual mostrar maior disposição para enfrentar os riscos da atividade associa-se à ideia de maiores ganhos, em comparação com o emprego assalariado. Nesse sentido, projeta uma aposentadoria condizente com seus ganhos atuais: “... não pago a Previdência... eu acho complicado... Coloco o dinheiro em outras coisas” (W.). “... trabalhar de carteira fichada em empresa privada não compensa pensar em aposentadoria não... quatrocentos e quinze reais... não quero depender da previdência pra me aposentar... eu não quero confiar nisso aí não” (G.) (SASAKI, 2009, p. 97).

A contribuição para a Previdência também esbarra no desejo de obter rendimentos mais altos pela subtração das contribuições e dos impostos, o que, somado à intermitência do trabalho e da renda, causa desestímulo de contribuir. Foi comum a todos os trabalhadores entrevistados a declaração de que obtêm rendimentos mais altos na atividade informal do que na mesma atividade com

carteira assinada. Estudo econométrico considerando aspectos como histórico familiar, escolaridade, tempo de trabalho e experiência profissional apontam esses aspectos como importantes na explicação dos diferenciais de rendimentos entre os setores formal e informal (ANTIGO; OLIVEIRA; MACHADO, 2008). Para esses autores, as diferenças de rendimentos entre os trabalhadores formais e informais se mostram mais significativas entre os menos escolarizados e em atividades nos níveis de menor renda. É interessante dizer que isso foi observado entre os sujeitos entrevistados: “[...] na construção civil só ganha um salário mínimo... Eu trabalhei de servente e ajudante, era a dureza... Um serviço muito horrível... e ninguém reconhecia o seu trabalho” (J. S.). “[...] na minha área, sendo autônomo eu ganho melhor... em torno de mil e trezentos, mil e quatrocentos reais... Isso bruto... Na empresa, mas, tem os descontos... consigo fazer uma média de cem reais por dia” (W.) (SASAKI, 2009, p. 90).

O interesse na busca por qualificação, por parte do trabalhador informal, é decisivo para a obtenção de maiores rendimentos em comparação aos ganhos como trabalhador formal. Foi surpreendente o grande interesse desses trabalhadores entrevistados por cursos e treinamentos ao fazerem uma ligação direta com a melhoria dos rendimentos: “Eu tenho uma formação... O que eu ganho é mais do que na Caesb... O que eu ganho numa semana, no mês aqui, eu não vou ganhar lá” (C.) (SASAKI, 2009, p. 90).

Um dos aspectos negativos de renda no trabalho informal diz respeito às oscilações do mercado de trabalho, principalmente no que se refere às variações da demanda. O trabalho e, conseqüentemente, a renda variam muitas vezes em função de períodos do ano ou da economia em geral. Em períodos de crise, não se pinta a casa ou se amplia a churrasqueira, por exemplo. O trabalhador informal busca diminuir esse risco de duas formas: primeiro, melhorando seu valor de mercado por meio de melhor qualificação, como já foi dito; e segundo, aprendendo a lidar com a oscilação de renda por meio de fundos de reserva e poupança. Essa intermitência estimula a formação de uma mentalidade de “poupador” no sentido de manter uma reserva para eventualidades: “[...] a desvantagem é essa... não tem segurança nenhuma, o autônomo hoje

tem serviço e amanhã não... Chega lá num final de ano o serviço é pouco na minha área... se não tiver uma reserva, não tenho Natal..." (J.). "[...] tinha mês que não tinha nada, não dava nada, então o que eu ganhava num mês eu tinha que segurar porque no outro mês eu não sabia se eu ia ter serviço..." (G.) (SASAKI, 2009, p. 91).

Assumir o compromisso da contribuição mensal para a seguridade esbarra na incerteza da renda, inclusive pela interrupção desta por motivo de doença ou acidente de trabalho: "Eu pago INSS... sempre paguei. Aí teve um período que eu deixei de pagar porque tive um problema de saúde, ficou faltando o principal, que foi o dinheiro" (C.) (SASAKI, 2009, p. 99).

A poupança visando à aquisição da casa própria também é comum entre os entrevistados. A realidade desses trabalhadores que vivem na incerteza de renda e na necessidade de saúde para manterem-se ativos no mercado de trabalho faz com que a poupança e o investimento direto em algo sólido, como um imóvel, sejam fatores de segurança: "[...] por causa da poupança, e a gente não tem a nossa casa ainda, né?... a gente não mora de aluguel, mas a casa não é nossa..." (G.) (SASAKI, 2009, p. 91).

Os entrevistados de renda e escolaridade mais alta almejam manter o padrão de rendimentos que têm hoje, o que seria, na sua percepção, improvável, dado o valor da contribuição considerado alto, *vis-à-vis* o retorno em forma de renda da aposentadoria. Como já foi dito, a compra de imóveis para gerar renda de aluguel foi a alternativa mais corrente: "[...] se fizer uma poupança e comprar uma casa, eu acho que é mais vantagem... não vai depender do governo... mas não descarto a possibilidade também de um dia fazer uma previdência privada, mas a previdência social não" (W) (SASAKI, 2009, p. 98).

## 5. Discussão

Os trabalhadores entrevistados, embora reconheçam a importância dessa proteção, não confiam no sistema previdenciário,

no sentido do retorno das prestações pagas, em forma de auxílio-doença, acidente e aposentadoria.

Moisés (2005) discute a confiança nas instituições democráticas nas sociedades modernas e refere-se às atitudes e percepções dos indivíduos a respeito de governos e serviços públicos como educação, saúde, previdência, entre outros. O fenômeno da confiança, conforme Moisés (2005), tem como fonte a própria instituição na medida em que suas regras constitutivas remetem às normas legais, tomadas como referência pelos cidadãos. Logo, importa aos cidadãos o desempenho destas, tomando como base a avaliação da consistência e da coerência interna de suas normas.

A partir dessa perspectiva de Moisés (2005), podemos visualizar a previdência social como uma instituição pública que constitui um mecanismo de mediação, baseada em valores relativos aos propósitos coletivos que se propõe a realizar. Gera confiança na medida em que tem atributos legais, o que lhe dá legitimidade conferida pela sociedade e, em contrapartida, gera expectativas sociais quanto ao seu funcionamento. Consequentemente, a compreensão dos seus propósitos coletivos e o correspondente desempenho, no sentido de atendimento das expectativas geradas, constituem a base da confiança dos cidadãos.

Nessa perspectiva, a melhoria na administração do patrimônio previdenciário e a prestação de serviços devem estar baseadas no conhecimento desse público em sua diversidade e necessidades. Para tanto, o IBGE organizou suplementos especiais sobre o setor informal para os anos de 1997 e 2003, tomando como referência os critérios discutidos no âmbito da OIT, em 1993, na 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho. A melhoria das informações sobre o trabalhador informal certamente trará enormes vantagens na concepção de políticas públicas voltadas para a promoção da atividade por conta própria.

A resistência em participar do sistema previdenciário via contribuições também pode ser atribuída às características do trabalho por conta própria *vis-à-vis* o desenho do sistema previdenciário vigente. Mediante o estudo realizado, ilustramos três perfis de

contribuintes. O primeiro perfil é do contribuinte que ora está em situação de empregado, ora está exercendo atividades informais, o que provoca mudanças e perdas ao longo do seu histórico de contribuições. Essas entradas e saídas de empregos, no caso dos trabalhadores informais, e os momentos de maior ou menor estabilidade financeira ocasionam um fluxo irregular tanto das contribuições como do valor contribuído, gerando, com o passar do tempo, desmotivação para contribuir. O segundo perfil, também comum de ser visto, é aquele contribuinte que não confia na previdência social e opta por uma previdência privada ou outros meios de renda para o futuro. Nesse caso podem estar incluídos aqueles que já trabalharam em empregos assalariados por mais de cinco anos e já se percebem com uma previdência “garantida”. O último perfil, hoje ainda raro, é aquele que contribui e acredita no sistema de previdência social mesmo na situação de trabalhador informal.

A visão que os trabalhadores por conta própria têm do sistema previdenciário *vis-à-vis* suas expectativas como contribuintes se apresenta de forma ambígua quanto ao tratamento e à importância dada aos dois grupos: os empregados com vínculo e os informais, concorrentes entre si pelos recursos originados do conjunto das contribuições. Temos, de um lado, os empregados com carteira de trabalho e, de outro, os trabalhadores que não têm vínculo formal, individualizados e com interesses difusos, em contraposição ao coletivo homogêneo de trabalhadores empregados. Na prática, há de se reconhecer a complexidade da relação da previdência com uma massa de trabalhadores informais que possuem, como foi destacado, um perfil híbrido de contribuinte. A diferença reside na visibilidade política, como grupo de pressão, entre um coletivo que conta com a mediação e contribuição das empresas, mediante o controle e a fiscalização do Estado, e os contribuintes individuais, dispersos e fragmentados. A interlocução dos governos com esses trabalhadores permanece uma questão em aberto.

A transparência em relação ao resultado obtido com o conjunto das contribuições previdenciárias é outro fator importante para inspirar confiança no sistema previdenciário e maior adesão

dos trabalhadores informais. Basicamente, implica responder às questões: “Para onde está indo minha contribuição? quanto já contribuí? qual o meu patrimônio?”. O extrato do FGTS é um exemplo para ilustrar essa ideia do que seria uma conta individual da contribuição previdenciária. Lembramos que o trabalhador informal tem como característica ser sua própria empresa e tende a raciocinar em termos de investimento.

A maior parte dos trabalhadores informais pesquisados opta por escapar da previdência social, cuja lógica coletiva é baseada na relação automática com o emprego e com os mecanismos de mercado. Ademais, o trabalhador pesquisado percebe o sentido de obrigatoriedade da legalização, subjacente às regras de contribuição previdenciária na atividade autônoma. Assim, nas falas dos entrevistados, a contribuição individual esteve sempre associada à imposição de legalização da atividade via pagamento de taxas e tributos. A fiscalização é fator de pressão ao apreender mercadorias, bem como pela proibição de pontos de venda nas ruas, próximos às áreas residenciais. Portanto, a decisão de contribuir para a previdência social envolve uma verdadeira contabilidade entre custos e ganhos presentes e futuros. A permanência no trabalho informal pode estar associada à opção pela fuga do sistema de contribuições da previdência social cuja participação, na prática, envolve outros custos para atuar no mercado.

No caso brasileiro, a legislação do trabalho, segundo Pastore (2004), tem se revelado onerosa e complexa, além de restrita ao trabalhador assalariado com carteira assinada. O fato de a regulação se restringir apenas ao emprego formal resultaria em desproteção do trabalho dos informais, bem como no impacto à base de financiamento da previdência.

Os relatos desse estudo indicam situações ilustrativas da dificuldade de adaptar as regras previdenciárias à realidade dos trabalhadores informais pesquisados. A primeira se refere às limitações de manter a contribuição em períodos de dificuldade financeira ou de desemprego, como também em períodos de afastamento por doença ou acidente. A incapacidade de manter



os pagamentos leva o contribuinte a considerar suas prestações interrompidas como investimentos perdidos, provocando desestímulo de retornar ao regime previdenciário. A regra previdenciária para ter direito ao auxílio-doença, por exemplo, estipula um prazo mínimo de contribuição de 12 meses, não exigido no caso de acidente de qualquer natureza (BRASIL, 2011a). Os documentos obrigatórios e os trâmites administrativos para a concessão do auxílio são os mesmos tanto para empregados em empresas quanto para o trabalhador individual não vinculado. Alguns entrevistados relataram dificuldades de acesso e falta de informações sobre direitos e procedimentos, principalmente se disponibilizados via internet.

Outra consideração se refere à comparação que fazem os trabalhadores informais entre os rendimentos atuais e os benefícios futuros da aposentadoria. Os últimos são percebidos como desvantajosos em relação às possibilidades de ganhos no presente. Vários entrevistados afirmaram estar reservando o dinheiro que pagariam à Previdência Social para compra de imóveis de baixo custo que lhes garantiriam, pelo aluguel, aposentadoria e recursos em caso de incapacidade de trabalho. Assim, rendas de aluguel, ajuda recebida por filhos e familiares e previdência privada foram algumas opções apontadas como alternativas às situações de incapacidade de trabalho por doença ou acidente e à aposentadoria pública.

Do ponto de vista do trabalhador, os resultados do estudo sugerem que a Previdência Social é percebida como um sistema em que a regra prevalecente é a contribuição compulsória pela empresa, face à legitimidade da relação de emprego conferida pelas normas legais. A contribuição do trabalhador por conta própria é vista como uma obrigação associada à legitimação do seu trabalho e que, por decorrência, pode implicar a obtenção de benefícios. Em outras palavras, a relação entre o trabalhador pesquisado e a previdência não mediada pelas empresas, como na relação de emprego, torna-se, aos olhos do trabalhador informal, burocrática, arriscada e sem retorno, principalmente em relação à aposentadoria. Ademais, a contribuição individual não constitui um seguro contra todos os riscos cobertos pela seguridade social, como a cobertura

do risco do desemprego e a compensação do FGTS, restritos aos trabalhadores empregados com vínculo formal de trabalho. Vale acrescentar que a preocupação com a saúde, constante na fala dos entrevistados, é outro fator que minimiza a não contribuição previdenciária, dado o caráter universal de acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS). Esse é o conjunto de argumentos por trás da resistência dos trabalhadores informais pesquisados em relação ao sistema previdenciário e que se perguntam: contribuir para quê?

## 6. Considerações finais

A Lei Complementar n. 128 (BRASIL, 2008) criou dispositivos que pudessem atrair para a formalização os trabalhadores por conta própria que faturam até R\$ 36.000,00 anualmente. Conforme o Ministério da Previdência Social (BRASIL, 2011b), o custo total da formalização era de cerca de R\$ 65,40 por mês, sendo de 11% do salário mínimo a fatia do INSS; os demais tributos incidem sobre o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) estadual (R\$ 1,00) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) municipal para o prestador de serviço (R\$ 5,00). Com a formalização, o trabalhador teria acesso ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), ao crédito bancário, à cobertura da previdência social, à emissão de nota fiscal, à dispensa da formalidade de escrituração fiscal e contábil. O argumento central é o da legalidade e da arrecadação previdenciária, mediante justificação dos procedimentos de repressão. A questão da proteção social fica num segundo plano, dado que o foco subliminar é o aumento da arrecadação previdenciária e os demais encargos chegam a ser irrisórios e sob-responsabilidade dos estados e municípios.

Outro aspecto de importância capital é a articulação das políticas públicas nos três níveis de governo, se considerado o contexto de atuação do trabalhador por conta própria. O atrelamento à economia local é característica desse setor e, no caso do Distrito Federal, local de realização da pesquisa, é altamente dependente

da renda dos funcionários públicos e também das demandas do setor público.

A Lei Complementar n. 128 de instituição do microempreendedor individual (BRASIL, 2008) prevê articulação nas três esferas de governo, mediante o pagamento da contribuição previdenciária e dos impostos e taxas, o que abre espaço para a implantação de programas de incentivo à formalização, conforme a realidade de cada estado e município. Pesquisa recente realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) de Minas Gerais (2010) com microempreendedores individuais indicou, como primeira motivação para a formalização, a cobertura previdenciária. Em contrapartida, os entrevistados apontaram como principais empecilhos para entrada no rol de contribuintes a elevada carga tributária no Brasil e a falta de informação sobre os procedimentos e trâmites para a formalização (SEBRAE, 2010). Tal resultado, condizente com o estudo em tela, evidencia o distanciamento da realidade do trabalhador das políticas públicas, desde sua concepção legal até a estratégia de implementação no âmbito do município. Processos eletrônicos de cadastramento, pagamento e obtenção de informações nem sempre funcionam, dependendo do grau de dificuldade de acesso a esses meios e do nível educacional do público-alvo.

Nesse cenário, entendemos que políticas de promoção à parcela dos trabalhadores informais exigem não só a mencionada articulação entre os governos, mas também uma verdadeira educação previdenciária utilizando canais diferenciados de acesso a esses trabalhadores. Da mesma forma, devem ser repensadas políticas de reinserção do trabalhador por conta própria no mercado de trabalho e programas de qualificação profissional. Tais medidas implicam maior integração entre os programas de proteção por desemprego do Ministério do Trabalho e o conjunto de contribuintes da Previdência social, trabalhadores por conta própria. Muitas ações de promoção já existem, mas se encontram desarticuladas no âmbito das diferentes instituições, como os programas de estímulo ao empreendedorismo do SEBRAE e os programas de qualificação

profissional e de reinserção no mercado de trabalho desenvolvidos nos estados e municípios por intermédio do Sistema Público de Emprego.

Para os períodos mais longos de afastamento da atividade, que geram evasão da previdência, pode ser estudado um sistema de proteção ao trabalhador nos moldes do seguro-desemprego para os pescadores (BRASIL, 2003). Um estudo na Espanha (LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS et al., 2008) sobre a posição do trabalhador autônomo acerca de um sistema de proteção por paralisação da atividade teve uma enorme acolhida por parte desse conjunto de trabalhadores. Cerca de 95,10% dos entrevistados a consideraram positiva. Da mesma forma, o estudo mencionado evidencia que as medidas de promoção da atividade empreendedora como compromisso do governo tiveram mais de 80% de aprovação (LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS et al., 2008).

Visto por esse ângulo, a adoção de procedimentos simplificados para filiação à previdência e tabelas de contribuição com valores convidativos, representam importante passo, porém, não suficiente para atrair maciçamente e de forma mais duradoura novas inclusões de contribuintes individuais. Acreditamos ser necessário maior conhecimento da diversidade de perfis e situações de trabalho do segmento em estudo, seguidas de legislação que reforce políticas diferenciadas de promoção do trabalho e da renda, nas três esferas de governo, assim como medidas de proteção social. Afinal, trabalhadores com carteira de trabalho e trabalhadores por conta própria são parte do conjunto de contribuintes da previdência e pagadores de impostos arrecadados pelos governos, o que implica tratamento equânime em termos de direitos sociais.

## Referências

ANTIGO, M.; OLIVEIRA, A. M. H. C.; MACHADO, A. F. R. Evolução do diferencial de rendimentos entre o setor formal e informal no Brasil: o papel das características não observadas. *Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 355-388, 2008.

ANTUNES, R. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 25, n. 87, p. 335-351, 2004. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2009.

ANTUNES, R. **O caracol e sua concha**: ensaio sobre a nova morfologia do trabalho, 2005. Disponível em: <<http://www.ajlas.org/v2006/paper/2005vol18no405.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2009.

ANTUNES, R. **Dimensões da precarização estrutural do trabalho, 2007**. Disponível em: <<http://www.itcp.usp.br/.../ANTUNES>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

ARIAS, O. S. et al. **Informalidad**: escape y exclusión Banco Mundial. Washington, DC, 2007. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BRASIL. Lei n. 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, as Leis ns. 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leiscomplementares/2008/leicp128.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

BRASIL. Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2003/10779.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social** (Seção 5), 2009. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=991>>. Acesso em: 1 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (2011a). **Agência eletrônica de serviços ao segurado**. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=5426>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (2011b). **Empreendedor Individual**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=823>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

CACCIAMALI, M. C. **A economia informal 20 anos depois**, 1983. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/626/871>>. Acesso em: 15 fev. 2009.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e Sociedade**, 14, p. 153-174, 2000.

CASTEL, R. **As metamorphoses da questão social: uma crônica do salário**. 7. ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2008.

CASTEL, R. **O aumento das incertezas: trabalho, proteção e status dos indivíduos**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF: BNDES, 2009.

CASTELLS, M.; PORTES, A. "World Underneath: The origins, dynamics and effects of the Informal Economy". In: PORTES, A.; CASTELLS, M.; BENTON, L. (Ed.). **The Informal economy: studies in advanced and less developed countries**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1991.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. v. 1.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. v. 2.

DE SOTO, H. **Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana**. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

GORZ, A. **Adeus ao proletariado: para além do socialismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

GORZ, A. **O imaterial: conhecimento, valor e capital**. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia informal urbana**. Rio de Janeiro, 2003. (Série Relatórios Metodológicos, v. 35).

LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS, G. (Org.). **Estudio sobre la Prestación por Cese de Actividad y los Trabajadores Autônomos: memória técnica**. Gobierno de España: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2008. Disponível em: <<http://www.segsocial.es/prdi00/groups/public/documents/binario/129737.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

MALONEY, W. F. Informality revisited [Working Paper n. 2965] **The World Bank Latin America and the Caribbean Region**, 2003. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 1, n. 11, p. 33-63, 2005.

MONTALI, L. Trabalho e família sob reestruturação produtiva. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, 1998. **Anais...** Disponível em: <<http://www.abep.org.br>>. Acesso em: fev. 2009.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OFFE, C. **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da "Sociedade do Trabalho"**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **O Trabalho Digno e a economia Informal: resolução da 90ª Conferência Internacional do Trabalho**, 2002, 2006. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/region/.../lisbon/>>. Acesso em: 5 set. 2009.

PASTORE, J. **Informalidade: estragos e soluções**, 2004. Disponível em: <<http://www.josepastore.com.br/artigos/ti/index.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2008.

PASTORE, J. **A desproteção do trabalho**, 2006. Disponível em: <<http://www.josepastore.com.br/artigos/relaçoestrabalhistas/309.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2008.

RIFKIN, J. **O fim dos empregos**: o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Markron Books, 1995.

SASAKI, M. A. **Trabalho informal**: escolha ou escassez de emprego? Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília - DF, 2009.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE MINAS GERAIS, NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA. **Pesquisa Perfil do empreendedor individual de Minas Gerais**, 2010. Disponível em: <<http://www.sebraemg.com.br>>. Acesso em: 26 fev. 2001.

SORATTO, L. H. **Quando o trabalho é na casa de outro**: um estudo sobre empregadas domésticas. Tese (Doutorado em Psicologia). Instituto de Psicologia. Universidade de Brasília, Brasília - DF, 2006.

TOKMAN, E. V. **Informality**: exclusion and precariousness [Paper] (Tripartite Interregional Symposium on the informal economy: enabling transition to formalization, International Labor Office). 2007. Disponível em: <<http://www.Worldbank.org.version>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

TOURAINÉ, A. **A busca de si**: diálogo sobre o sujeito. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

## Abstract

### **Informal Worker and Social Security: the case of self-employed workers of Brasília- DF**

The growth of the informal work is considered an economic and social problem. The lack of consensus on the concept of informality in the labor market hinders the understanding and design of public policies. A major



factor that differentiates formal and informal workers, protected and unprotected, is the contribution to social security. This article explores the relationship of a group of self-employed workers with Social Security. We pursue in the ideas of modern theorist elements that account for limitations in the system of social protection against the depletion of the social security model based on employment contract. We have interviewed self-employed people who have informal jobs as the only activity or in combination with formal jobs. We have used the qualitative method with semi-structured interviews and content analysis. The study results indicate that the relationship with the Social Security is marked by distrust on the part of the workers, so that they seek alternatives to retirement through savings and family arrangements to buy a property. The study highlights the need to review the Social Security policies and procedures, given the diversity of profiles and work peculiarities of this segment of informal workers.

**Keywords:** Self employed. Informal work. Social security. Work. Public policies.

