

ECONOMIA INFORMAL: UMA REVOLUÇÃO EM MARCHA?*

Beatriz Regina Zago de Azevedo**

Atualmente, na maioria dos países, sejam eles desenvolvidos ou subdesenvolvidos, prolifera uma vasta gama de atividades econômicas que, fugindo a registros para não pagar impostos, deixa de figurar nas contas nacionais. Nesse conjunto, podem incluir-se desde pequenas empresas, lojas e oficinas até — sob o ponto de vista das ocupações — trabalhadores autônomos, empregados sem carteira assinada, empregadas domésticas, vendedores ambulantes e biscateiros em geral. Enfim, uma variedade de ocupações, cujo denominador mais comum é sua invisibilidade — seja no aspecto fiscal, seja no da contabilidade nacional — aos olhos do Estado.

Daí o uso de expressões como **economia subterrânea, invisível, clandestina, oculta** ou **informal** para designar essa parcela sabidamente grande, mas quase desenhada da economia.

Estimativas feitas em estudos realizados em alguns países de diferentes partes do mundo indicam que o chamado setor informal não só já representa uma fatia bastante generosa nas suas respectivas economias, como também vem crescendo a um ritmo superior ao da economia formalizada. A perspectiva apontada de crescimento progressivo para o setor fez com que ele se tornasse, cada vez mais, nesses diversos países, objeto de pesquisa e especulações. Em tais estudos, no entanto, varia a ênfase dada à questão, que vai depender do volume, da natureza e do feitiço assumidos pela economia informal, o que, por sua vez, tem a ver diretamente com a realidade econômica vivida por cada nação.

O que diferencia também uma abordagem da outra é a postura teórica adotada. Em geral, os enfoques utilizados encaram a informalização da economia como uma doença social a ser extirpada via o avanço capitalista ou, sob uma ótica oposta, como um mal necessário e funcional ao próprio sistema. Neste caso, as atividades informais funcionariam como estratégias de que tanto o trabalhador lança mão para sobreviver como o capital se vale para reproduzir-se.

* Resenha sobre DE SOTO, Hernando (1986). *Economia subterrânea*; uma análise da realidade do Peruana. Rio de Janeiro, Globo.

** Economista da FEE.

Agradeço a Naira Lima Lapis, Denise Barbosa Gros e Nilton A. Gründling pela leitura atenciosa destas notas.

Mesmo que esta última versão signifique um avanço em relação à anterior, na medida em que associa a existência do setor informal ao modo de funcionamento do sistema, ainda nela parece permanecer embutida a convicção de que o fenômeno da informalidade é transitório e secundário no conjunto das relações econômicas. Apesar dos desmentidos da história, continua-se, portanto, apostando, tal como faziam os teóricos da modernização na década de 60, na homogeneização dos espaços econômicos através da ampliação crescente e irreversível das relações capitalistas por toda a economia.

Tal expectativa em torno da extinção do setor informal leva a que o setor, por um estranho paradoxo, seja explicitamente desprezado e, ao mesmo tempo, tenha sua clandestinidade mantida, porque sustentada também por fortes interesses investidos no *status quo*.

Essa invisibilidade do setor informal, ao mesmo tempo consentida e negada, constitui o nó górdio de um debate que se prolonga há décadas e que Hernando De Soto, em seu livro **Economia Subterrânea – Uma Análise da Realidade Peruana**, se propõe a desfazer.

De fato, ao tratar de forma demistificadora questões que se conservam polêmicas e nebulosas, De Soto logra avançar em relação ao conjunto dessas discussões. A originalidade e a importância de sua abordagem parecem residir, principalmente, em três pontos fundamentais.

Primeiro, porque, ao evitar o caminho da abstração, caminho este seguido, geralmente, por outros ensaios sobre o tema, o autor faz um estudo exaustivo e minucioso da informalidade em seu país, a partir da experiência vivida justamente por aqueles que a exercem.

Em segundo lugar, contrariando as teses mais conhecidas, De Soto apresenta o setor informal não mais como uma mera estratégia de sobrevivência passível de ser descartada em um futuro remoto, mas como um caminho alternativo a ser trilhado, e, necessariamente, pelas economias subdesenvolvidas.

O terceiro ponto a resgatar em seu livro seria a correspondência que estabelece entre o diagnóstico acurado que faz do setor informal, a proposta política dele decorrente e os projetos específicos que ele sugere para atuar em cima da realidade.

Todas essas etapas da pesquisa, que se estendem da reflexão à ação, fazem parte dos trabalhos desenvolvidos pelo Instituto Libertad y Democracia (ILD). Na verdade, como o autor mesmo enfatiza, o livro **Economia Subterrânea** é a materialização de um conjunto de estudos que foram e vêm sendo realizados no Instituto, por uma equipe interdisciplinar de profissionais. Ainda que o livro seja de autoria individual, nele estão presentes muitas das descobertas e estimativas elaboradas no ILD¹. Aliás, a própria forma como se organizou e se mantém o Instituto constitui também uma experiência valiosa da qual não se pode prescindir e para o que a contribuição de De Soto foi fundamental.

¹ Os fundamentos técnicos e estatísticos desses estudos foram, inclusive, apresentados em outros volumes: **Compendio Técnico y Estadístico de El Otro Sendero** e **Estimación de la Magnitud de la Actividad Económica Informal en el Peru**.

A pesquisa

Ao privilegiar o estudo da realidade concreta e o ponto de vista do objeto pesquisado, o autor valeu-se de sucessivos contatos pessoais com empresários e trabalhadores informais de quatro setores da economia: comércio, indústria, habitação e transporte. A partir de entrevistas e da observação *in situ*, recolheu informações que, além de revelar a magnitude do setor informal na economia peruana, apontam o fato de que os informais são muito mais produtivos em suas empresas do que o próprio Estado. As estatísticas levantadas são surpreendentes. Por exemplo, em Lima, quase meio milhão de indivíduos trabalham no comércio informal; o setor informal é responsável pela construção de cerca de 80% dos mercados que existem na cidade, bem como pelo controle de 95% do transporte público; a metade da população de Lima habita em casas construídas por trabalhadores informais.

O importante é que, mesmo se movendo nos limites exatos do concreto — a realidade peruana —, sua análise se propõe a transcender essa realidade. Estendendo suas conclusões, se não para todo o Terceiro Mundo, pelo menos aos países latino-americanos, De Soto pretendeu superar o preconceito, segundo ele fortemente arraigado nos teóricos voltados exclusivamente às grandes abstrações, de que o estudo de situações particulares é incompatível com qualquer espécie de generalização.

A proposta política

Mais do que se recusar a encarar a informalidade como um fenômeno transitório e secundário, De Soto enfatiza a importância de sua permanência e expansão no cenário econômico do Terceiro Mundo.

Para ele, o setor informal seria a saída espontânea e criativa, encontrada principalmente pelas camadas populares, face à incapacidade do Estado em satisfazer suas aspirações mais elementares. Em consequência, a “opção” pela ilegalidade em seus negócios e ocupações constituiria a única possibilidade aberta às classes de baixa renda tanto na busca de sua sobrevivência como na de fontes mais produtivas de trabalho.

Com base nessa tese, De Soto contrapõe-se à visão do setor informal enquanto competidor desleal das empresas e lojas organizadas formalmente. Isto porque, ao não serem registrados e, portanto, sujeitos a regulamentos e impostos, os empresários e vendedores clandestinos, além de obterem vantagens óbvias no mercado, também privariam o Estado de recursos para atender às necessidades do bem-estar social e de infra-estrutura.

De qualquer forma, seja por esse motivo, seja por outro qualquer, a economia informal acaba sempre por ser apontada como um dos “problemas” maiores dos países subdesenvolvidos, o que, para De Soto, constitui uma falsa questão. A perspectiva correta, segundo ele, seria apontar o Estado, enquanto inepto, discriminador e corrupto, este sim, como o real problema dos países do Terceiro Mundo: um Estado que concede privilégios a “pequenas elites privadas” e marginaliza a maioria da

população; um Estado elitista e burocratizado que não é e nunca foi expressão do conjunto da sociedade; enfim, um Estado dotado de um sistema imoral e insuficiente para atender aos interesses coletivos e cujo labirinto jurídico faz com que a legalidade se constitua, antes de tudo, em um privilégio somente alcançável através do poder econômico e político. Para ilustrar a quase-impossibilidade de “legalizar” um pequeno negócio no Peru, De Soto relata a experiência forjada pelo ILD para registrar uma pequena oficina fictícia de confecções:

“Para conhecer na prática o ‘custo da legalidade’ no Peru, o Instituto Libertad y Democracia montou uma oficina fictícia de confecções e tramitou, repartição atrás de repartição sem reconhecimento jurídico. Havia decidido não pagar nenhum suborno, salvo naquelas instâncias em que não o fazer interromperia definitivamente os trâmites. De dez ocasiões em que os funcionários o solicitaram, em duas viu-se obrigado a gratificá-los ‘por baixo do pano’. Registrar a pretensa oficina demorou 289 dias de gestões que exigiram uma dedicação quase exclusiva dos pesquisadores do Instituto empenhados na simulação e uma soma de 1.231 dólares (computados os gastos realizados e o que se deixou de ganhar nesse tempo), o que significava 32 salários mínimos. A conclusão da experiência mostrou que ‘legalizar’ uma pequena indústria nessas condições está fora do alcance de um homem de recursos modestos, como é o caso de todos os informais que deram início a suas atividades no Peru”.

Como consequência de um Estado assim configurado, o autor aponta a informalização da economia como uma via fértil a ser percorrida para a solução dos problemas das nações subdesenvolvidas. Aliás, como ele mesmo ressalta, essa solução já foi há muito tempo encontrada, por necessidade vital, pelos setores desfavorecidos da sociedade. A estes, “vítimas de um *apartheid* econômico e legal”, restaria somente a dita “opção” pelo setor informal.

Esse movimento rumo a práticas econômicas informais é o que caracteriza, para De Soto, a “revolução em marcha” na América Latina, à medida que se constitui em um movimento social, esboçado pelas camadas populares e que se opõe às políticas historicamente adotadas pelos governos e pelas elites políticas desses países.

Com o objetivo explícito de “substituir a opção de mudanças funestas por uma alternativa pacífica e deliberada”, o autor propõe justamente reforçar tal projeto social em andamento através da elaboração de mecanismos institucionais necessários ao funcionamento de uma economia de mercado sem privilégios.

A ação

Ainda que a postura política do autor seja passível de controvérsias, como ele mesmo admite, há que se resgatar a sua profunda coerência com o conjunto de esforços que vêm sendo desenvolvidos pelo ILD no sentido de fornecer uma maior especificidade ao tema através da elaboração de projetos mais detalhados.

Conforme De Soto, para levar um país a mudar rumo à modernidade, não basta propor medidas de atuação específica sobre o setor — tais como eliminar barreiras de acesso à formalidade, reduzir os custos de permanência na legalidade, acabar com a segmentação dos mercados de capitais, etc. —, mas, sim, é necessário encontrar formas eficientes de controlar o exercício do poder e limitar seus abusos através da criação de uma estrutura institucional que dê transparências às ações do Estado.

Aliando a teoria à prática, os projetos desenvolvidos no ILD vão do genérico ao específico: mesmo situados em um contexto mais amplo, na busca de estratégias e soluções abrangentes para os problemas investigados, os projetos chegam a um nível de detalhamento que lhes confere dimensões administráveis e compreensíveis para o seu debate público.

Enfim, sobre a finalidade de seu livro, De Soto mesmo responde:

“(. .) quero uma sociedade livre e próspera, onde a inteligência e a energia das pessoas estejam empregadas em fazer coisas produtivas e em conseguir mudanças políticas benéficas; e porque me nego a aceitar uma sociedade onde os esforços se perdem em obter privilégios da lei e onde a arbitrariedade do sistema estatal castiga ferozmente nossas esperanças. São esses os obstáculos que nos travam os passos no caminho da libertação”.