

POLÍTICAS PARA O SETOR INFORMAL: OMISSÃO OU UTOPIA?

*Beatriz Azevedo **

Propor políticas de apoio ao setor informal justifica-se basicamente por três bons motivos. Primeiro, por se tratar de um setor importante em termos de ocupação da mão-de-obra no País e pela tendência constatada de que continuará a sê-lo numa perspectiva de longo prazo. Segundo, por abrigar de forma crescente a parcela mais desqualificada e de mais baixa renda da população urbana. E, por último, pelo fato de os trabalhadores informais, dada a debilidade de sua organização, dificilmente virem a se constituir em agentes propulsores de medidas de política econômica, a exemplo do que é usual para os demais segmentos produtivos da sociedade.

E aí se instala um paradoxo. Pois se esse é o quadro do setor informal nas economias subdesenvolvidas, esse quadro não é aleatório. Como pensar em resolver a marginalização do setor em relação às políticas, se, na verdade, o desemprego e o subemprego do País resultam de um modelo de desenvolvimento econômico, cujo caráter poupador de mão-de-obra é reforçado justamente por essas políticas? Ou, ainda, como pensar em estratégias de apoio ao setor informal tendo em vista a natureza do seu funcionamento, face à organização capitalista?

A partir dessas questões é que se vão discutir aqui alguns limites e possibilidades de implementação de políticas de apoio para o setor. Primeiro, enfatizando as características próprias de funcionamento da economia informal, numa tentativa de qualificar estratégias específicas de apoio que teriam potencialmente alguma garantia de eficácia em sua implantação. Segundo, colocando esse debate em seu contexto maior, pois é o entendimento do sentido da existência das atividades informais nessas economias que vai permitir avaliar as possibilidades de medidas econômicas que venham a ser eventualmente aplicadas.

O caráter da informalidade

Para a percepção do caráter que assume a informalidade nas economias subdesenvolvidas, há que se retomar uma idéia-chave para esse en-

* Economista da FEE.

tendimento. Ou seja, a de que os moldes de funcionamento da produção informal são determinados, direta ou indiretamente, pela forma como se expande o capitalismo nos países dependentes. Isso significa entendê-la como fazendo parte — seja como um componente necessário e/ou intrínseco e/ou contraditório — da lógica geral que orienta o processo capitalista de produção.

A ênfase inicial à idéia é necessária, pois qualquer proposta de atuação sobre o setor não pode ignorar que é a partir dessa determinação maior que se configura a única inserção possível — de forma não transitória, subordinada e relativamente funcional — da economia informal no mundo capitalista. Desnecessário demonstrar a não transitoriedade das formas de produção organizadas sob moldes informais nos países dependentes. O próprio desenvolvimento histórico do capitalismo nesses países tratou de fazê-lo, mostrando que, mesmo havendo a ampliação das relações assalariadas, isso não implicou a destruição dos setores econômicos considerados "arcaicos" e disfuncionais ao sistema. Longe de ser um fenômeno espúrio e transitório, passível de ser superado pelo avanço capitalista, a informalidade instalou-se como um elemento intrínseco dessa mesma trajetória desenvolvimentista. Contrariando a perspectiva de sua extinção sumária, muitos segmentos da produção informal transformam-se, recriam-se sob novas roupagens, exatamente para responder às necessidades de acumulação nesses países. Surgem, inclusive, novas atividades, preenchendo brechas no sistema econômico que não interessam como investimento ao capital.

A idéia de subordinação, por sua vez, deve ser entendida como resultado da dominância das relações capitalistas. Isso no sentido de que, ao comandarem a produção de valor nessas economias, são suas leis que determinam as várias outras formas produtivas que se estabelecem ou ainda persistem nesse sistema, tirando-lhes a autonomia e redefinindo suas funções. Resta à produção informal, portanto, atuar de forma subordinada no conjunto da economia, uma vez que não lhe é dada a capacidade de gerar seu próprio espaço produtivo.

Funcionando em um espaço variável, mas definido pelas empresas capitalistas, a informalidade vai alojar-se em atividades cujo tamanho do mercado e/ou a natureza da própria produção não justificam a instalação de negócios em grande escala.

Por último, é o entendimento da aderência do setor informal como um todo ao movimento capitalista que torna possível explicar seus vários níveis de funcionalidade, expandindo-se ou destruindo-se, conforme as "circunstâncias" capitalistas. Daí a flexibilidade que caracteriza as ocupações informais, pois é inerente a sua sobrevivência sua capacidade de recriar-se constantemente em busca de seu ajustamento ao sistema. Daí também a profunda heterogeneidade que caracteriza a economia informal,

traduzindo-se em um amplo leque de atividades que incluem desde pequenas unidades de produção de bens e serviços mais ou menos organizados até uma multiplicidade de ocupações diversas, onde se insere um imenso exército de trabalhadores autônomos.

Ora, se o setor informal não possui dinâmica própria, nem autonomia em sua evolução, multifacetando-se em variadas atividades, a preencher brechas abertas pelas empresas capitalistas, propor políticas específicas de atuação sobre o setor que transcendam o mero exercício teórico é uma tarefa que requer qualificações.

Primeiro, a volatilidade e a heterogeneidade interna do setor exigiriam a formulação de políticas amplamente desagregadas e qualitativamente diferentes, conforme a atividade a que se destinam. Tais políticas deveriam considerar a proliferação de um conjunto de ocupações de baixa produtividade e de precária organização e, de outro lado, a potencialidade de expansão de outras unidades produtivas do setor informal. A necessidade de ações parciais e diferenciadas, em função dessa diversificação das atividades informais, haveria de requerer uma descentralização do aparato governamental, uma vez que as agências voltadas ao atendimento da microprodução deveriam apresentar um grau muito grande de flexibilidade e sensibilidade no trato com essas unidades produtivas.

Em função do caráter subordinado da produção informal, não se poderia pensar em uma política de expansão de empregos a partir da expansão do próprio setor informal. Até porque, sendo o nível de emprego uma variável dependente do ritmo de crescimento da economia, de sua estrutura de produção e da tecnologia utilizada nos seus diversos setores, é difícil pensar em uma política de emprego, mesmo que global, independente de mudanças estruturais nessas outras variáveis. Por outro lado, como o tamanho de mercado atendido pelo setor informal é determinado, incentivar uma maior ocupação no setor sem expandir a demanda pelos seus bens e serviços significaria tão-somente deprimir mais ainda os rendimentos obtidos nessas atividades.

Finalmente, uma política que reconhecesse os vários níveis de subordinação dos segmentos informais às empresas capitalistas deveria ser capaz de distinguir a estratégia mais adequada, no sentido de ou reforçar tais vínculos de complementaridade, quando esses existirem, ou criar condições para a melhoria da posição relativa do setor frente à atividade formal, quando fosse o caso de competição no mercado.

O sentido da informalidade

Discutir a problemática do setor informal em economias subdesenvolvidas, como é o caso do Brasil, implica refletir, antes de tudo, sobre o padrão de desenvolvimento adotado pelo País. Não há como dissociar o perfil e o ritmo de crescimento das ocupações informais do próprio modelo brasileiro de crescimento, o qual vem produzindo, historicamente, efeitos profundamente negativos sobre a distribuição de renda e o nível de bem-estar de uma ampla parcela da população.

A forte excludência embutida nesse modelo, ao mesmo tempo em que explica a crescente escassez de empregos no mercado formal de trabalho, aponta a única saída possível ao trabalhador de baixa renda, ou seja, a busca de uma estratégia qualquer de sobrevivência via a sua inserção no setor informal da economia. Em geral, essa inserção se dá em atividades instáveis, precariamente organizadas e mal remuneradas. Logo, é difícil explicar o ingresso de um grande contingente desses trabalhadores na informalidade por outros incentivos — obtenção de maior rentabilidade, por exemplo — senão por se tratar do último recurso de ocupação possível.

Sob essa perspectiva, isto é, enquanto um fenômeno de manifestação da miséria urbana brasileira, e não uma "opção criativa" de trabalho, a "solução" do setor informal passa necessariamente pela "solução" do próprio subdesenvolvimento do País. Pensar em políticas de apoio para o setor exige, então, repensar estratégias mais globais, estas, sim, capazes de definir novos rumos para o desenvolvimento brasileiro. Isto porque apenas propor a mera eliminação do setor informal ou sua "formalização" imediata é um objetivo irrealista, a menos que se reverta a tendência excludente e concentradora de renda do modelo brasileiro.

Mesmo enfatizando o caráter paliativo de eventuais políticas específicas para o setor, na ausência de uma definição política mais ampla para a erradicação da pobreza do País, tais medidas são urgentemente necessárias. Como uma profunda desigualdade social perpassa a questão do informal, não é possível permanecer na expectativa de ações de longo prazo que venham alterar esse cenário. Atenuar suas limitações, evitar a discriminação, erradicar os mecanismos de repressão e eliminar os entraves burocráticos e fiscais que obstaculizam o funcionamento do setor informal são algumas iniciativas de caráter mais geral, com possibilidade de implementação mais imediata.

Isso não significa optar pela informalização como uma alternativa de ocupação para os trabalhadores de baixa renda. Mas significa, isto sim, enfrentar, em um curto prazo, uma realidade carente de quaisquer políticas de apoio.

Na verdade, a saída para o problema da informalização da economia passa sempre pelo dinamismo que se logre imprimir ao mercado formal de trabalho, cujo crescimento deveria pressupor, além da ampliação de sua capacidade em gerar empregos, a existência de salários e condições de trabalho condizentes com o atendimento das necessidades básicas da população. Isto porque o sucesso de qualquer tentativa de melhorar a situação dos trabalhadores do setor informal depende justamente de seu próprio esvaziamento enquanto reduto da miséria e da marginalização da imensa força de trabalho brasileira nele ocupada.