

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 762

As Bases da Política de Apoio ao Setor Informal no Brasil

Mário Theodoro

Brasília, setembro de 2000

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 762

As Bases da Política de Apoio ao Setor Informal no Brasil

Mário Theodoro*

Brasília, setembro de 2000

* *Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Martus Tavares – Ministro
Guilherme Dias – Secretário Executivo

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete
Luis Fernando de Lara Resende

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Brasília – DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar
CEP 70076-900
Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314
E-mail: editbsb@IPEA.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

EQUIPE

Coordenação: *Marco Aurélio Dias Pires*; Secretaria: *Andréa Rosane*
Produção: *Suely Ferreira*; Apoio: *Aeromilson Mesquita*
Revisão: *Chico Villela (coord.)*; *Carlos Alberto Vieira*, *Flávia Nunes de Andrade (estag.)*,
Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro, *Luciana Soares Sargio (estag.)*
Edição Gráfica: *Iranilde Rego (coord.)*; *Cecília Bartholo*, *Edineide Ramos*,
Eurípedes Caldeira, *Francisco de Souza Filho*, *Lúcio Flávio Rodrigues*
Divulgação: *Magali Ribeiro (coord.)*; *Edinaldo dos Santos*, *Gardênia Santos*,
José Peres, *Mauro Ferreira*
Produção Gráfica: *Edilson Cedro Santos*

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar
CEP 20020-010
Fone: (21) 804-8118 – Fax: (21) 220 5533
E-mail: editrj@IPEA.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

- 1 INTRODUÇÃO **7**
- 2 UM BREVE COMENTÁRIO SOBRE O CONCEITO DE *SETOR INFORMAL* **8**
- 3 AS TRÊS ETAPAS DO APOIO AO SETOR INFORMAL **10**
- 4 CONCLUSÃO **18**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

SINOPSE

O presente texto focaliza os princípios que nortearam e vêm norteando a ação do Estado e, em última análise, as políticas de apoio ao chamado setor informal no Brasil, levadas a cabo pelo governo federal, a partir da segunda metade dos anos 70. Para tanto, desenvolve-se inicialmente uma breve discussão acerca do termo *setor informal*, suas origens e as próprias implicações de sua adoção pelo discurso oficial. Em seguida, apresenta-se uma análise histórica dessas políticas nas últimas três décadas, com destaque para os três enfoques norteadores: o enfoque técnico, nos anos 70, o enfoque político, nos anos 80 e, finalmente, o enfoque subsidiário dos anos 90.

ABSTRACT

This paper focuses on the principles which have guided governmental policies towards the so-called *informal sector* as of the mid-seventies in Brazil. In the first place, it briefly discusses the term *informal sector*, its origins and the implications of its use in official documents and discourse. Secondly, it presents a historical analysis of governmental policies in the last three decades, special attention being given to three conceptual perspectives: the technical approach in the seventies, the political approach in the eighties and, finally, the subsidiary approach in the nineties.

1 INTRODUÇÃO

A partir de meados dos anos 70, o termo *setor informal* passa a fazer parte do jargão oficial. Criado no seio da OIT, o conceito de setor informal aparece como um novo instrumento explicativo para um velho fenômeno: a existência de atividades econômicas de baixa produtividade e que se desenvolviam à margem da legislação e nas franjas do mercado. De fato, o pequeno comércio de rua é uma atividade secular, assim como grande parte dos serviços pessoais, da produção artesanal, etc. Mas, à diferença de arcabouços explicativos anteriores – caso da teoria da marginalidade –, a abordagem em termos de setor informal está fortemente associada a uma perspectiva de intervenção, por meio de políticas e programas de apoio levados a cabo inicialmente pelos governos e agências oficiais internacionais – a própria OIT, mas também o Banco Mundial e o BID. Surge assim uma nova vertente da ação do Estado.

No Brasil, as políticas e programas de apoio ao informal foram introduzidas inicialmente por intermédio do CNRH/IPEA e da SUDENE. Nos últimos 20 anos, diversas proposições nesse sentido vieram enriquecer o leque do apoio governamental ao informal, por iniciativa de instituições as mais distintas como o SINE, a extinta LBA, o antigo CEBRAE, e mais recentemente, o CODEFAT e o BNDES. Este trabalho visa apresentar algumas das principais características que nortearam e vêm norteando a formulação dessas políticas de apoio ao informal no Brasil. Como será visto, existe uma clara evolução da visão oficial sobre o informal, evolução essa que vai definir em última análise as bases e a trajetória do apoio a esse universo.

Duas observações iniciais se fazem necessárias. Primeiramente, ao contrário do que possa parecer, não trata o presente trabalho de uma avaliação de programas de apoio ao informal em si, mas da análise da filosofia que engendrou a concepção desses programas. Pretende-se aqui focalizar a visão institucional sobre o funcionamento e as características do setor informal, a qual serviu como referencial para a proposição de políticas e de programas diversos. É fato que entre a concepção e a execução, entre a teoria e a prática, aparece um outro conjunto de problemas que fogem ao escopo do presente trabalho: ao longo dos anos, esse tipo de intervenção tem sido alvo privilegiado do clientelismo, de ações corporativas e de injunções políticas diversas que muito contribuíram para sua pouca eficácia.¹ Intenta-se aqui mostrar que, além dos reconhecidos problemas de operacionalização, os programas de apoio apresentavam, e apresentam ainda hoje, sérias deficiências de concepção, cuja

¹ Esse tema foi desenvolvido no trabalho “Os Programas de Geração de Emprego e Renda no Nordeste” [Theodoro, 1995].

origem se encontra no conhecimento ainda parcial e insuficiente do chamado setor informal.

Em segundo lugar, é necessário um alerta acerca da própria importância do apoio ao informal no conjunto da ação governamental. Com efeito, esse apoio ao informal vem a se constituir em uma das vertentes da ação do Estado nesse âmbito. O leque de ações governamentais que direta ou indiretamente interferem, modificam e/ou sensibilizam o chamado setor informal é muito mais amplo e heterogêneo. De uma parte, macropolíticas como, por exemplo, um conjunto de políticas de estabilização econômica, e mesmo políticas menos abrangentes mas ainda de cunho macroeconômico (uma política de desvalorização cambial ou de manutenção de altas taxas de juros, por exemplo) podem ter grande impacto sobre o mercado de trabalho e mais particularmente sobre o informal.² De outra parte, existe ainda um outro tipo de ação governamental direcionada ao informal, de maior monta, e que tem um sentido inverso: trata-se da ação repressivo-coercitiva, engendrada sobretudo pelas administrações locais e que visa basicamente às atividades informais mais dinâmicas, caso do comércio de rua e do transporte urbano [Theodoro, 1998]. O apoio ao informal representa, assim, uma vertente de ação do Estado, não a mais importante, nem a mais eficaz. Mas é, sem dúvida, a parcela mais afeita ao rol do que é comumente tido como políticas de emprego. O esforço no sentido do resgate de sua evolução é também uma tentativa de melhor conhecer uma parte importante da história do planejamento na área de emprego no Brasil.

2 UM BREVE COMENTÁRIO SOBRE O CONCEITO DE *SETOR INFORMAL*

O surgimento da idéia de setor informal constitui um marco importante, muito menos pela sua capacidade explicativa *vis-à-vis* a realidade do Terceiro Mundo, mas principalmente por justificar e avalizar uma nova postura institucional face ao problema do subemprego. É a idéia de setor informal que vai servir de base para a ação institucional em termos de políticas de apoio. A abordagem em termos do setor informal é essencialmente uma perspectiva de intervenção institucional, abrindo um novo campo de ação do Estado.

As particularidades da noção de setor informal começam na própria forma como se deu sua concepção. Segundo Lautier (1994), trata-se de um caso único: um conceito forjado no interior de uma instituição executiva e que a seguir invade os meios acadêmicos. Isso explicaria em parte sua fragilidade teórica, expressa notadamente na dificuldade em se encontrar uma definição universalmente aceita da qual falava

² Os efeitos, por exemplo, do Plano Cruzado, ocasionando um sensível aumento dos rendimentos dos autônomos é uma clara mostra dos impactos de políticas macroeconômicas.

Tokman.³ Um conceito teoricamente frágil mas ideologicamente forte. Sua disseminação possibilitou uma avalanche de recursos e mesmo a montagem de uma rede de pesquisadores e de instituições de pesquisa, de ONG, etc. Para Miras, a idéia de setor informal acabou por se tornar uma importante mercadoria.

“ O ‘setor informal’, enquanto categoria abstrata, é menos um objeto científico e mais uma mercadoria, objeto de transações entre agentes institucionais. (...) de um lado algumas instituições nacionais ou internacionais, encarregadas do desenvolvimento, dispondo de um montante significativo de recursos, de outro uma multiplicidade de instâncias de estudo e de investigação, públicas e privadas, que oferecem suas competências e serviços” [Miras, 1991, tradução livre].

Até meados dos anos 70, o arcabouço explicativo da marginalidade - associado à Teoria da Dependência desenvolvida na América Latina havia mais de uma década - constituía a referência teórica mais importante no estudo do subdesenvolvimento e dos fenômenos a ele ligados. Grosso modo, a teoria da dependência/marginalidade percebia a questão do subemprego e de sua reprodução como sintomas de um problema maior, o subdesenvolvimento e a dependência.⁴ Não se tratava, pois, de um problema setorial a ser enfrentado por programas de apoio, mas de uma questão mais geral.

A idéia de marginalidade via a questão da desigualdade dentro de uma ótica mais global (estrutural mesmo), e cujo enfrentamento deveria se dar a partir de um profundo processo de transformação econômica, social e política.

Contrariamente, o conceito de setor informal vem isolar a questão do mercado de trabalho, o que de resto justificaria a ação do Estado. O Estado, enquanto motor da ação e instrumento maior na marcha em direção ao desenvolvimento, estaria em face de um novo campo de ação: o setor informal, para o qual deveriam ser formuladas políticas e programas. A questão tornara-se muito mais econômica e operacional que social e política. Como nos mostra Miras:

³ “Não existe uma definição (para o setor informal) que seja aceita por todos os autores pois (...) diferentes hipóteses sobre seu funcionamento são adotadas pelos diversos autores” [Tokman, 1978, p. 103, tradução livre].

⁴ O subdesenvolvimento sendo concebido não como um problema intrínseco a um país específico, mas como o resultado de uma situação de dependência, ou melhor, de relação (subordinada) face aos países centrais. Essa seria portanto a causa principal das desigualdades internas e, por conseguinte, da marginalidade. Ver, entre outros, Cardoso e Faletto (1978), Kowaric (1977) e Quijano (1973).

“Na América Latina, a década de 70 assistirá a progressiva substituição da idéia de marginalidade por aquela de setor informal, como referência conceitual. Tal processo significou também e principalmente a passagem da análise teórica social ao voluntarismo econômico do Estado” [Miras, 1991, p.110, tradução livre].

É, assim, uma clara perspectiva intervencionista que caracteriza o conceito de setor informal. Desse modo, os estados nacionais bem como diversos organismos internacionais, em maior ou menor grau, passam a integrar esforços no sentido da elaboração de políticas e programas de apoio ao informal. O Brasil inscreve-se no rol de países pioneiros na proposição de uma ação governamental nesse sentido, embora essa ação, no caso brasileiro, tenha-se mantido sempre em dimensões residuais. Essa intervenção teve uma trajetória e um sentido expressos em três etapas distintas, como será visto a seguir.

3 AS TRÊS ETAPAS DO APOIO AO SETOR INFORMAL

3.1 A Abordagem Técnica A primeira etapa, marcada pela chamada abordagem técnica do informal, inaugura-se em meados dos anos 70. No Brasil, já no início daquela década, as informações estatísticas mais recentes, notadamente as do Censo Demográfico de 1970, mostravam que, apesar do preconizado milagre, o país não fora capaz de reverter o quadro de iniquidade vigente. O crescimento anual médio acima dos 11% entre 1967 e 1973 não lograra reverter o subemprego sobretudo no meio urbano. Mais grave ainda era o horizonte que se delineava para os anos subseqüentes. O processo de urbanização em franca expansão sinalizava um aumento da taxa de atividade, o que apontaria, de acordo com as estimativas do CNRH/IPEA à época, para um incremento de cerca de 11 milhões de trabalhadores naquela década.⁵

O projeto desenvolvimentista estava ainda em evidência e a existência de atividades informais, de um setor informal, era percebida como um subproduto das rápidas e violentas transformações por que passavam as nações em via de desenvolvimento. Algo que seria automaticamente extinto quando se atingisse o *status* de país desenvolvido.⁶ Visto dessa forma, o desenvolvimento era um fim e o setor informal algo que desapareceria no longo prazo, uma anomalia passageira. Essa era a perspectiva

⁵ Efetivamente, o crescimento da força de trabalho nos anos 70 superou em muito as previsões, posto que, em lugar dos esperados 11 milhões, houve um acréscimo de 13,7 milhões de trabalhadores no período [Santos, 1990].

⁶ Paulo Renato de Souza e Victor Tokman, dois dos mais importantes estudiosos do setor informal, chegaram mesmo a prever um horizonte mínimo de três gerações para que o informal desaparecesse em países como o Brasil [Souza, 1980].

posta e na qual se inscrevia a ação governamental em direção ao setor informal nos anos 70.

Existia assim uma inserção da política governamental direcionada para o informal dentro de uma perspectiva macro. Algo como uma política compensatória de enfrentamento de uma anomalia tida como passageira, o que de resto justificaria inclusive não constituir-se uma prioridade em termos das políticas de emprego. O informal era, de todo modo, um mal a ser combatido e o mote da ação do Estado era a formalização do informal. Isso significaria, grosso modo, adotar ações de fomento à regularização dos empreendimentos e/ou atividades e incremento da renda.

É nessa perspectiva que se destaca a atuação de dois organismos: o CNRH/IPEA e a SUDENE. O primeiro foi o responsável pela introdução, na agenda do governo, da idéia da existência de um setor informal. Pertencendo ao núcleo do planejamento à época e graças a seu grande contato com o PREALC (Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe da OIT), o CNRH tornou-se uma espécie de porta-voz desse novo enfoque disseminado pela OIT, passando a trabalhar em proposições de políticas e programas nesse sentido. A grande contribuição do CNRH foi, portanto, a incorporação da abordagem em termos de setor informal no âmbito da estratégia geral da política de emprego e renda.

No caso da SUDENE, a contribuição deu-se por meio da montagem de programas regionais de porte, com destaque para o PATRA (Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo de Baixa Renda). Tratava-se de iniciativa de uma ação regional de grande porte, sincronizada à política de desenvolvimento levada a cabo pela instituição em parceria com os estados do Nordeste. Baseado em um diagnóstico que mostrava os limites da política de industrialização regional na geração dos empregos necessários, o programa previa a instalação de uma rede de postos de atendimento a diversas categorias de autônomos que funcionaria em todas as capitais, e em alguns municípios maiores [SUDENE, 1979].

Importante reenfatar é a inserção dos programas direcionados para o informal dentro de uma perspectiva macro. Estes seriam, desse modo, parte integrante de um conjunto mais amplo de políticas, mesmo que de forma complementar e bastante limitada. O informal entrava assim no rol de preocupações dos planejadores. Havia um certo sincronismo, e o informal era então visto como um fenômeno passageiro a ser combatido (melhor dizer *formalizado*).

Duas observações sobre a abordagem técnica devem ser aqui colocadas. Em primeiro lugar, havia uma insuficiência de conhecimento do chamado setor informal, das atividades de pequena escala e da forma como se reproduziria esse conjunto. Havia uma grande distância entre a realidade das ruas nas grandes cidades – onde proliferam o pequeno comércio, os pequenos serviços, etc. – e a interpretação dada a partir da idéia de existência de um setor uno, dotado de um conjunto de características. Tal viés vai engendrar um outro tipo de problema. Não se trata apenas de uma

má leitura da realidade, mas de uma concepção de ação que poderia por vezes produzir alterações importantes e nefastas à própria maneira como se organiza o ramo ou setor [Theodoro, 1998].

Em segundo lugar, a abordagem técnica tinha uma percepção excessivamente positiva da ação do Estado, minimizando limites e restrições políticas a essa ação. Desse ponto de vista, o Estado seria capaz de estabelecer as barreiras e as fronteiras necessárias para fazer frente a certas disfunções do mercado. A imagem do Estado transformador que se coloca acima dos interesses dos grupos parece estar mais diretamente associada à abordagem técnica.

No total, a abordagem técnica tinha uma percepção insuficiente das condições de reprodução desse universo reconhecido como setor informal, e mesmo, de outra parte, uma crença exacerbada na capacidade transformadora do Estado, herança do pensamento desenvolvimentista. De todo modo, trata-se da grande tentativa de se pensar o informal, assim como as políticas afins. Estas se inscreviam como parte integrante de um conjunto mais amplo, em uma perspectiva de mudança. Uma visão que seria cada vez mais deixada de lado nos anos 80.

3.2 A Abordagem Política

Na segunda metade dos anos 80, transformações importantes estavam em curso no Brasil. O regime militar terminara; uma aliança civil estava agora no poder. No plano econômico, a recessão dos primeiros anos da década tinha deixado seqüelas. Além do aumento do desemprego e do setor informal, o processo inflacionário exercia uma forte pressão de baixa dos rendimentos, sobretudo os provenientes do trabalho. Nessa situação, o mercado de trabalho vai se transformar em um tema central. O projeto político da primeira gestão civil depois de vinte anos incorporava explicitamente a necessidade de respostas ao desemprego, ao subemprego e aos baixos níveis de renda. As políticas de emprego tornam-se assim, em conjunto, peça-chave na articulação do novo discurso do Estado nessa etapa de redemocratização. O resgate da dívida social, do qual falava Tancredo Neves em seu discurso da vitória, serviu de mote para o estabelecimento da base da política direcionada para o mercado de trabalho. Na nova perspectiva ensejada pelo discurso oficial, o objetivo maior e mais imediato da ação do Estado era o resgate da cidadania, tendo em vista a existência de uma expressiva parcela da população tida como *os excluídos do milagre*. Com efeito, se durante o período militar o país havia experimentado um crescimento econômico sem precedentes, era preciso que os frutos desse crescimento fossem de alguma forma partilhados por todos [Presidência da República, 1985, p. 14].

Paralelamente, a própria idéia de informal se transformara aos olhos dos teóricos, e mesmo das instituições internacionais. Entrava-se assim no que Lautier (1994) chamou de Segunda Idade do informal. Não se tratava mais de um fenômeno tido como passageiro, mas de uma estratégia de sobrevivência, uma resposta da força de trabalho à ausência de emprego e de um sistema de seguridade universalizado. O se-

tor informal passava a ser visto não como algo transitório, mas como um dos pilares da absorção e da reprodução da força de trabalho. Nesse sentido, diferentemente de sua predecessora, a abordagem política vai preconizar uma revisão profunda dos objetivos e prioridades da ação do Estado em direção ao informal. A perspectiva de políticas, que antes visavam formalizar o informal, é deixada de lado; passa-se a sublinhar as virtudes desse universo. O informal deveria pois ser reforçado, apoiado em suas características básicas para que pudesse absorver parcelas crescentes da força de trabalho e assim consolidar-se como instrumento efetivo de combate ao desemprego. Não se trata mais, portanto, de formalizar o informal, mas de aproveitar suas características e potencialidades para enfrentar o desemprego, um dos pilares do resgate da cidadania, de acordo com o novo discurso oficial.

Como efeito mais visível dessa mudança de rumo, tem-se que a ação do Estado em direção ao informal – agora reconhecida como instrumento de resgate da cidadania, logo de inclusão social – vai inscrever-se no rol das políticas sociais. Não se trata mais de uma política complementar ao crescimento econômico, no sentido de reduzir ou minorar os efeitos da modernização acelerada. As ações direcionadas ao setor informal tornam-se ações de apoio, e o apoio ao informal, parte integrante das prioridades sociais do governo. Dito de outra forma, os programas direcionados ao informal não serão mais vistos como políticas de emprego – ao menos no sentido dado pela abordagem técnica –, mas como ações no âmbito do social, como política social.

O significado dessa passagem, de uma ótica econômica para uma ótica social, é a proliferação de programas de apoio. A segunda metade dos anos 80 vai assistir à criação de um grande número de programas de apoio ao informal com a participação de diversos organismos governamentais, assim como de ONG.⁷ Instituições como a LBA e seu MUP (Programa de Apoio a Unidades Produtivas), Ministério do Interior, organismos financeiros como a Caixa Econômica Federal (com o Pró-autônomo) e o Banco do Brasil (com o FUNDEC), e até mesmo a Presidência da República por intermédio da SEAC (Secretaria de Ação Comunitária), fizeram-se presentes no apoio ao informal.

Na prática, essa profusão de programas e ações de apoio teve duas características. De um lado, a despeito do grande número de instituições envolvidas, a ação governamental continuava a ser residual e restrita. De outro lado, havia uma fragmentação das ações sem qualquer sincronismo, mesmo no caso dos programas mais antigos: o PATRA, por exemplo, perdera sua dimensão regional, passando a constituir-se em um conjunto heterogêneo de ações levadas a cabo isoladamente por cada estado. Nesse

⁷ No Brasil, ao final da década passada, um total de 172 instituições trabalhavam com programas de geração de emprego e renda no informal, entre as quais 57 eram governamentais [Silveira e Mello, 1991].

contexto, os programas tornaram-se instrumentos do tradicional clientelismo político [Theodoro, 1995].

Com efeito, a abordagem política conferia um duplo sentido ao apoio ao informal que, de resto, constituía-se em uma verdadeira contradição entre o discurso e a prática. Enquanto linha principal de conduta para a política social da chamada Nova República, o resgate da dívida social tornou-se, com o correr dos anos, uma referência cada vez menos reconhecida pela gestão governamental. Com o tempo, a política social do governo vai inscrever-se em uma lógica diversa: a da *não-mudança*, ou seja, da preservação das estruturas vigentes. De uma maneira supletiva, o apoio ao informal fazia parte desse conjunto de respostas do Estado. Dirigidos principalmente às regiões mais pobres, esses programas vão incorporar práticas clientelistas antigas e assim reforçar estruturas não menos anciãs. De um modo geral, portanto, a abordagem política inaugura uma visão social da ação sobre o informal. Uma visão que, efetivamente, vai algumas vezes aproximar-se do assistencialismo e da caridade, como no caso do programa da LBA.⁸ De fato, a ação governamental dirigida para o informal continuava a ser residual, espelhando uma lógica maior de reprodução do sistema, na qual o clientelismo vai cada vez mais impor-se como a principal característica da política social do governo.

3.3 A Abordagem Subsidiária

O que chamamos aqui de abordagem subsidiária é uma reinterpretação à brasileira do discurso neoliberal, resultado, em última análise, da confluência da visão liberal com fragmentos de algumas antigas idéias de esquerda. Trata-se da combinação entre uma perspectiva inaugurada pelo discurso da oposição do final dos anos 70, no sentido de uma maior participação da sociedade civil, com a idéia de subsidiaridade tal como ela se apresenta hoje, com vistas a redesenhar o papel do Estado [Millon-Delsol, 1993].

Nos primeiros anos da década de 90, a abordagem subsidiária aparece como paradigma para a ação de Estado em termos das políticas sociais, inclusive a ação de apoio ao informal. Mais especificamente, é após a queda de Collor, em 1992, que essa nova abordagem se consolida. Em 1990, os programas governamentais de apoio ao informal estavam praticamente proscritos. Após a profusão de iniciativas nos primeiros anos da Nova República, tais programas tinham rapidamente chegado à exaustão, exceção feita às ações da LBA. Nesse contexto, a omissão governamental face não só à questão do apoio ao informal, mas, de uma maneira geral, aos problemas sociais sempre presentes, vai suscitar uma reação de alguns grupos organizados. É nessa perspectiva que se retoma a idéia de apoio ao informal, agora sobre outras bases. O elemento desencadeador dessa nova abordagem parece ter sido a mobiliza-

⁸ Na década de 80, a grande instituição governamental de apoio ao informal foi a LBA. De 1985 a 1990, três quartos dos recursos federais gastos em programas de apoio ao informal estavam sob a responsabilidade daquela instituição [Theodoro, 1995].

ção nacional contra a fome e a miséria. A campanha, encabeçada pelo IBASE, tendo à frente Betinho, ganhou logo a adesão da sociedade organizada e do próprio governo.

A chamada Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida propunha uma nova intervenção no social, da qual a própria sociedade participaria de forma mais ativa. De imediato, sindicatos de trabalhadores, sindicatos patronais, diversas ONG, grupos organizados nos bairros ou em repartições públicas, grupos religiosos, entre outros, começaram a se mobilizar para a coleta de doativos para os pobres. O Estado foi, de uma certa maneira, compelido a adotar uma atitude mais engajada. E o fez por meio da criação do CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar) pelo então presidente Itamar Franco. Esse conselho era composto por representantes de diversos segmentos da sociedade civil organizada e tinha como missão propor e centralizar esforços na luta contra a pobreza.⁹

A questão da pobreza retornara ao centro do debate institucional. O governo Itamar e seu sucessor Fernando Henrique vinham assim recuperar uma problemática esquecida na gestão Collor. É a idéia de que a pobreza deveria ser de algum modo enfrentada que se coloca de novo em foco. E, nesse contexto, vamos assistir também ao reaparecimento da questão do apoio ao informal; informal visto ainda como uma possibilidade de fonte de sobrevivência para a população pobre. Nos anos 90 o Estado vai tratar a questão do informal basicamente por intermédio de três instituições e seus respectivos programas, a saber: (i) o Comunidade Solidária e o Programa Banco do Povo, (ii) o Ministério do Trabalho/CODEFAT com o PROGER e; (iii) o BNDES e seus programas: o BNDES-Trabalhador e o BNDES-Solidário.

Em geral, as três iniciativas assumem dimensão nacional. São programas cuja cobertura é muito mais abrangente que a de seus predecessores, mesmo que isso não lhes garanta uma relevância *vis-à-vis* a extensão do chamado setor informal. Apesar do crescimento da ação governamental, o apoio ao informal continua a assumir uma escala residual face à realidade. De uma parte, pela extensão do universo informal e sua ampliação nos últimos anos, mas também pelo fato de que os programas, originalmente concebidos para o chamado setor informal, sofreram redirecionamentos em favor de outros setores.¹⁰

Os três programas partilham de uma visão, digamos, mais liberal de apoio ao informal, inspirados na experiência do Grameen Bank de Bangladesh. O eixo central do apoio seria o crédito individual. Cada indivíduo é tido como um pequeno empre-

⁹ Em 1995, o CONSEA seria reformulado, dando origem ao Programa Comunidade Solidária.

¹⁰ O PROGER, por exemplo, originalmente concebido para apoiar atividades do setor informal, teve uma dotação de recursos, em 1996, da ordem de R\$ 860 milhões, mas somente uma parte residual foi destinada ao setor informal. A maior parte foi direcionada a pequenas empresas e, em um segundo momento, a empreendimentos rurais (PROGER-rural e PRONAF). Se, de um ponto de vista geral, a contribuição de programas de apoio a pequenas empresas rurais e urbanas é inegável, a ausência perene e continuada de respostas de peso a esse que se tornou um dos maiores desafios de nosso tempo (o aumento da informalidade) continua a ser uma evidência no Brasil.

endedor potencial, o que, de resto, aproxima-se bastante da perspectiva de De Soto (1994). A idéia de que o indivíduo é capaz de identificar as melhores opções, ou ainda a idéia de que o mercado - livre das amarras impostas pelo Estado - poderia oferecer oportunidades a todos está de novo na ordem do dia. Com efeito, não se trata mais de promover estudos para a identificação de tendências e potencialidades. O mercado seria capaz de estabelecer o elenco de prioridades e de atividades a serem apoiadas.

De outra parte, é importante ressaltar as implicações da busca de uma participação mais direta da sociedade civil. Essa era uma perspectiva bastante defendida pelo discurso da esquerda nos anos 70 [Souza, 1980]. A idéia era que seria necessário estabelecer canais de expressão para os diferentes grupos sociais com vistas a democratizar a ação do Estado e contrapor-se à ação tecnocrática. Esse foi o espírito que inspirou, por exemplo, a proposição da criação do CODEFAT, das comissões de emprego do PROGER, também do Comunidade Solidária, e mesmo do BNDES-Trabalhador e do BNDES-Solidário. O problema é que, via de regra, essas representações não conseguiram refletir a sociedade como um todo. Efetivamente, a própria composição dessas câmaras tem privilegiado os setores mais organizados, o que acaba por ocasionar uma desconexão entre as aspirações da *sociedade real* e as da *sociedade representada* [Theodoro, 1998].

Em termos práticos, podemos dizer que os principais produtos da abordagem subsidiária são, de um lado, uma participação mais ativa da sociedade civil organizada e, de outro, uma visão mais liberal do que deveria ser o apoio ao informal. Trata-se de uma etapa cuja característica é o reforço da ação das instituições responsáveis pelos programas de apoio ao informal, assim como uma cada vez maior disputa entre essas. Uma disputa que deixou de ser entre lideranças políticas locais (coronelismos e caciquismos) para se dar em um terreno mais institucional. Contudo, por suas próprias características, a abordagem subsidiária vai reforçar o corporativismo, a ação política em favor de grupos mais organizados e mais próximos das estruturas de poder.

Nos anos 90, por conseguinte, o discurso oficial de base da ação do Estado no social – com a participação da sociedade civil organizada – não esconde mais o fato de que a pobreza e a miséria são um traço permanente e constitutivo da realidade brasileira. A erradicação da miséria não faz parte dos problemas mais prementes, aqueles que parecem configurar o conjunto das questões de interesse geral mais imediato. O discurso oficial deixou de dialogar mais proximamente com questões relacionadas com a proliferação da miséria. O papel que o Estado se propõe a assumir é menos de transformador – no sentido mesmo do estado desenvolvimentista dos anos 1950-1970 – e mais de gestor. A palavra de ordem é governar a miséria e reduzir conflitos – com a ajuda da sociedade civil.

Nessa perspectiva, alguns movimentos populares importantes, organizados em torno de questões como o fim da miséria e das desigualdades – caso do MST e dos

sem-teto – não têm acento nos conselhos, nem qualquer representação junto aos organismos de participação da sociedade civil no governo. Na prática, essa espécie de desconexão entre a *sociedade real* e a *sociedade representada* contribui para que muitas das ações que poderiam focalizar grupos mais necessitados não sejam implementadas, deixando sem resposta muitos dos problemas sociais atuais. Com a abordagem subsidiária, o apoio ao informal ultrapassa a etapa de clientelismo dos políticos locais para entrar na fase do corporativismo em prol dos grupos mais organizados da sociedade civil.

No total, se o setor informal era visto como algo a ser combatido na abordagem técnica, e em seguida, como instrumento de combate à pobreza na abordagem política, no caso da abordagem subsidiária, do mesmo modo que a pobreza e a desigualdade, o setor informal aparece como intrínseco e estrutural. E o Estado, o Estado subsidiário, administrador de conflitos, gestor da miséria e das desigualdades, vem assim administrar e gerir o informal. As políticas atuais para o informal não visam à sua erradicação, nem objetivam o resgate da cidadania. A questão hoje coloca-se em termos de uma gestão, a menos traumática, de possíveis conflitos. Antes sintoma indesejável e passageiro da transição em direção ao desenvolvimento, depois instrumento de combate à pobreza, o setor informal finda por ser concebido como um traço característico, uma marca permanente de países como o Brasil.

4 CONCLUSÃO

Como se tentou mostrar ao longo do trabalho, a base da ação governamental em direção ao informal no Brasil apresentou-se em diferentes etapas ao longo das três últimas décadas. Nascida dentro de uma perspectiva macro, no sentido de enfrentar as seqüelas do subdesenvolvimento, passando a ser, em um segundo momento, componente de uma política social mais global de combate à miséria, essa ação torna-se, finalmente, componente de uma ação de regulação da miséria e de gestão das desigualdades. Deve-se precisar que as três abordagens (técnica, política e subsidiária) têm características próprias. Se, para a abordagem técnica, o setor informal e a pobreza a ele associada seriam em breve proscritos graças ao crescimento e ao desenvolvimento econômico, para a abordagem política não se tratava mais de erradicar o informal, mas de fortalecê-lo como instrumento de combate à pobreza. Finalmente, para a abordagem subsidiária, nem o informal nem a pobreza poderiam ser suprimidos; ao contrário, são fenômenos percebidos como constitutivos de uma realidade para a qual o Estado e a sociedade civil organizada devem engendrar esforços no sentido de sua gestão.

Em uma perspectiva mais geral, que ultrapassa mesmo a questão do chamado setor informal, é possível distinguir e interpretar as principais etapas do discurso que serve de base da ação do Estado contra a pobreza no curso das últimas três décadas. Com efeito, à guisa de uma análise da trajetória desse discurso desde os estruturalistas, percebemos que a pobreza e suas conseqüências (a miséria e a desigualdade) eram vistas, a princípio, como subproduto do subdesenvolvimento, algo a ser erradicado somente por uma transformação estrutural da sociedade. É a *idéia de revolução* que é posta em evidência, atrelada à perspectiva teórica da marginalidade. Com a entrada em cena da noção de setor informal, aparece inicialmente a perspectiva de que o crescimento econômico e o desenvolvimento fariam desaparecer esses problemas em um futuro próximo. É a *idéia de transição* (no sentido rostowiano) que vai reaparecer, ligada ao que chamamos de abordagem técnica do informal. Em seguida, a perspectiva que se coloca é aquela de que seria possível, e mesmo socialmente desejável, a erradicação da pobreza por meio das chamadas políticas sociais. É a *idéia de reforma*, no sentido dado pela abordagem política. Finalmente, tem-se a perspectiva de que a pobreza e a miséria – como todos os problemas associados (o informal por exemplo) – eram constitutivos do modelo; seria necessário, portanto, um gerenciamento dessas questões. É a *idéia de gestão da miséria* que se faz preponderante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DE SOTO, Hernando. *L'autre Sentier: la révolution dans le tiers monde*. textes à l'appui/série économie. Paris: La Découverte, 1994.
- CARDOSO, Fernando H; FALETTO, Enzo. *Dépendance et Développement en Amérique Latine*, col. Politiques. Paris: PUF, 1978.
- CAVALCANTI, Clóvis. Viabilidade do Setor Informal Urbano: a demanda de pequenos serviços no Grande Recife. Série Estudos e Pesquisas nº 11. Recife: FUNDAJ, 1978.
- KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. col. Estudos Latino-americanos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 2ª ed.
- LAUTIER, Bruno. *L'économie Informelle dans le Tiers Monde*, col. Repères nº 155. Paris: La Découverte, 1994.
- MILLON-DELSOL, Chantal. *Le Principe de Subsidiarité*. Col. Que sais-je?, nº 2793. Paris: PUF, 1993.
- MIRAS, Claude de. L'informel: un mode d'emploi. In Lautier, B.; Miras, C. de e Morice, A.: *L'Etat et l'informel*, Paris, l'Harmattan. 1991.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - PND-NR - Projeto, PR. 1985.
- QUIJANO, Anibal. La Formación de un Universo Marginal en las Ciudades de América Latina. In CASTELLS M.: *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, Barcelona: Gustavi Gili, 1973.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (coord.). *Que Brasil é este? Manual de Indicadores Políticos e Sociais*. São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1990.
- SILVEIRA, C.M.P.L. MELLO R. *Setor Informal Urbano. Projetos de Geração de Emprego e Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IBASE/SETAS-MG/GTZ, 1991.
- SOUZA, Paulo Renato de. *Emprego, Salários e Pobreza*. Série Teses e Pesquisas, Campinas: HUCITEC, 1980.
- SUDENE. Programa de Apoio a Trabalhadores Autônomos de Baixa Renda. Recife: SUDENE/MINTER, 1979.
- THEODORO, Mário Lisbôa. Os Programas de Apoio ao Setor Informal no Nordeste, in *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, jul/dez. Brasília: IPEA, 1995. p.147-164.
- _____. *L'Intervention Étatique sur L'Informel au Brésil*. Tese de Doutorado, Université Paris-I – Sorbonne. 1998.
- TOKMAN, Victor. Las Relaciones entre los Sectores Formal e Informal. Una exploración sobre su naturaleza, *Revista de la CEPAL*. Santiago: CEPAL, 1º Semestre. 1978.