

Resenha bibliográfica 2

A economia subterrânea

DE SOTO, Hernando. *A economia subterrânea*. Rio de Janeiro, Editora Globo, 1987.

ELIANA CARDOSO *

A economia subterrânea é um estudo minucioso do setor informal no Peru. De Soto acredita que o setor informal pode resolver o problema do subdesenvolvimento, bastando para tanto que o governo reduza a intervenção estatal e liberalize de fato o funcionamento da economia. Como toda boa história, a narrativa desenvolvida também é ficção. Aqui, o bandido da história é o Estado. O herói é o setor informal, cuja atuação ilegal representa, segundo o autor, uma resposta racional às restrições impostas por um sistema legal excludente e ineficiente. Na verdade, o setor informal sempre existiu, e não é, como acredita De Soto, uma inovação de criativos empresários. No prólogo do livro, Vargas Llosa observa que algumas vezes os economistas contam histórias melhores que as dos romancistas. A pergunta que se deve colocar, contudo, é: estão os romancistas capacitados para fazer pesquisas econômicas?

A análise de De Soto pretende estabelecer uma aliança entre os pobres e os defensores da economia de mercado. Nesse sentido, defende uma perspectiva neoliberal que interpreta o problema do subdesenvolvimento como sendo de natureza institucional, antes que tecnológica. A base de sua explicação está na perversidade das instituições legais e burocráticas que colocam barreiras às atividades criativas e impõem enormes custos de transações aos agentes econômicos. Assim, enquanto a economia do desenvolvimento identifica o setor informal como uma manifestação da incapacidade do setor formal de gerar emprego para uma força de trabalho em rápido crescimento, para De Soto a economia informal não é um sintoma, mas uma solução para o problema do subdesenvolvimento.

* Da Fletcher School of Law and Diplomacy — Tufts University.

Economia subterrânea e setor informal

Há pelo menos duas décadas, existem análises econômicas do setor informal procurando elaborar uma tipologia para as economias subterrâneas e sugerir metodologias que permitam estimar sua importância, crescimento e implicações econômico-sociais.

Nos países industrializados, a economia subterrânea está associada a atividades ilegais ou não-registradas pelas estatísticas econômicas. A economia ilegal consiste na renda gerada em atividades proibidas por lei, como o tráfico de drogas, a prostituição e os jogos de azar. Para os Estados Unidos estima-se que, nos anos 80, a renda gerada nessas atividades supere os US\$ 100 bilhões por ano. Não existem ainda estimativas dos efeitos dessas atividades em termos do aumento da criminalidade e da carga que impõem aos sistemas penais e judiciais.

A economia subterrânea compreende também as atividades não-registradas com a finalidade precípua de evadir o fisco. Durante anos, economistas e estatísticos vêm tentando medir a importância dessas atividades nos Estados Unidos. Nesse sentido, o Departamento de Comércio publica algumas estimativas que chegam a 30% do PIB americano.

O leitor não deve surpreender-se com a colocação da economia subterrânea como solução para o subdesenvolvimento, embora ela represente, claramente, um problema grave para as economias industrializadas. Com efeito, De Soto não faz uso dos conceitos convencionais de economia subterrânea e ignora, por exemplo, a economia ilegal, embora o tráfico de cocaína represente uma atividade da maior importância na economia peruana. De Soto também não vê as atividades econômicas não-registradas como impondo uma perda de receita para o governo. Os impostos, segundo ele, representam apenas um custo para os participantes da economia formal.

A conceituação de informalidade, de acordo com De Soto, também não coincide com a de economia informal nos textos de economia do desenvolvimento. Os estudos da Organização Internacional do Trabalho das Nações Unidas e seu Programa Latino-Americano (Prealc) têm procurado criar definições operacionais das atividades informais. Em geral, estes estudos enfatizam o tamanho e o grau de sofisticação de uma atividade como características distintivas de sua informalidade, enquanto o critério de De Soto é puramente legal, focando a atenção exclusivamente no fato de uma atividade ser regulada, necessitar ou não de licença para operar.

Embora De Soto não faça qualquer menção à vasta literatura sobre o tema, análises econômicas e sociais têm ressaltado a importância dos setores informais muito antes do seu *début* literário. Setores informais sempre existiram em países pobres cujo crescimento é insuficiente para criar oportunidades de emprego para uma força de trabalho não-qualificada em rápido processo de expansão. Camelôs competem com estabelecimentos comerciais e microempresas invadem atividades que as firmas maiores não consideram lucrativas. No início da década de 70, as análises pioneiras de Michael Todaro já procuravam explicar por que importantes fluxos de mão-de-obra para as cidades não apareciam nas estatísticas de desemprego aberto. A resposta estava nas atividades de baixa

remuneração do setor informal. No começo da década de 80, em Jakarta, capital da Indonésia, havia cerca de 400.000 condutores de triciclos usados como meio de transporte público.

Para De Soto, quem não paga impostos, não importa quão sofisticada seja sua atividade, pertence ao setor informal. Ele descreve, por exemplo, como os empresários "informais" no Peru substituíram suas kombis por microônibus, comprando mais de 100 chassis da Chryslers e contratando uma indústria peruana, a Moraveco, para produzir aquela frota de veículos. O financiamento foi obtido na Deltec Banking Corporation, e o ministro dos Transportes, General Anibal Meza Cuadra, foi convidado para presidir o lançamento da frota de microônibus. A única operação informal era burlar a lei, desobedecendo os critérios legais de segurança para transporte público.

Segundo esta concepção, o setor informal compreenderia, portanto, todas as atividades fora da legalidade, como, por exemplo, o dentista que oferece aos seus clientes a opção de preço mais baixo para pagamento não declarado ao fisco. Contudo, considerando-se a quantidade de capital físico e humano necessário à atividade de um dentista, é difícil classificá-la como sendo de caráter informal segundo um critério mais rigoroso. O Prealc caracteriza o setor informal como atividades operadas individualmente ou em pequenos grupos, usando tecnologia simples e intensivas em mão-de-obra. Os informais em geral têm pouca educação formal e pouco capital. Como resultado, a produtividade do trabalho e a renda gerada nessas atividades são baixas em comparação com as atividades formais.

Além disso, como o próprio De Soto observa, os informais não gozam das medidas de proteção dispensadas aos trabalhadores no setor formal em termos de garantias, seguro social, condições de trabalho e aposentadoria. A maioria do setor informal trabalha apenas para sobreviver e não para gerar lucros, valendo-se de sua criatividade para inventar ocupações. A família inteira, inclusive crianças pequenas, encontram-se envolvidas em atividades geradoras de renda.

O setor informal urbano oferece uma alternativa para o desemprego e a pobreza rural. Em Lima, a maioria dos migrantes, depois de viverem alguns anos em favelas na vizinhança do centro da cidade, filiam-se a associações organizadas para preparar e executar uma invasão de terra. Daí resulta uma "cidade nova".

De Soto parece acreditar que o setor informal possui um dinamismo interno. Uma perspectiva mais tradicional enfatiza as relações entre os setores informal e moderno. O setor urbano moderno depende do setor informal, do qual obtém insumos baratos e bens de consumo para seus trabalhadores. Os trabalhadores informais, por sua vez, dependem do crescimento do setor formal para boa parte de sua renda. Por outro lado, eles subsidiam o setor moderno fornecendo materiais e mercadorias a preços baixos. O setor informal também absorve os desempregados em tempos de recessão. Estas inter-relações explicam porque o setor informal é visto como um apêndice do setor moderno, em oposição à interpretação de De Soto, que considera o setor informal dinâmico e auto-sustentado.

Nos mais diversos países, estimativas da importância dos setores subterrâneos e informal são feitas de forma bastante imprecisa. Em 1978, o Prealc estimou que quase um terço da força de trabalho nas regiões urbanas da América Latina encontrava-se ocupada no setor informal. Os números fornecidos por De Soto são duas vezes maiores. Sua projeção dramática de um mercado informal representando mais de 60% do PIB peruano excitou a imaginação pública. Mas a fragilidade estatística desse número invalida sua utilidade para uma avaliação mais rigorosa dos problemas econômicos.

A intenção dos números em *A economia subterrânea* é impressionar o leitor e justificar a desobediência legal da população urbana no Peru. Mario Vargas Llosa explica no prólogo: "O sistema inventa leis para frustrar os desejos legítimos do povo... o que deve a massa fazer? Parar de viver, em nome de uma legalidade irreal e injusta? Não. Ela deve simplesmente renunciar à legalidade."

Desde 1846, quando Henry David Thoreau recusou-se a pagar impostos para protestar contra a guerra com o México, a desobediência civil tornou-se fonte de indagações intelectuais. Thoreau era um excêntrico antes que um homem de princípios, mas filósofos se puseram a refletir sobre a existência de uma lei mais alta que teria precedência sobre os códigos políticos. O julgamento dos crimes de guerra cometidos pelos nazistas basearam-se nesse princípio de um dever mais alto. E não é difícil encontrar outros exemplos onde a lei deve ser desobedecida. Mas, uma vez colocados de lado os exemplos mais extremos, estabelecer a primazia do moral sobre o político torna-se uma tarefa impossível: se os indivíduos são os árbitros finais da lei, a estrutura social desaba.

De Soto argumenta que a lei peruana não facilita atividades econômicas eficientes e racionais e, portanto, perdeu sua legitimidade. Embora a revolta fiscal seja um fenômeno milenar, existe uma novidade em De Soto: a descoberta dos informais como força política que pode levar os neoliberais à presidência na pessoa de Vargas Llosa. O autor pode não ser um cientista social, mas é sem dúvida um grande propagandista. Pretende convencer aos participantes da força de trabalho do setor informal que eles são as vítimas da interferência governamental excessiva na economia privada, que serão beneficiados por reformas liberalizantes e que, portanto, devem apoiar essas reformas. A promoção do setor informal como saída para a estabilidade política no Peru parece mais fácil do que uma política efetiva de bem-estar social e de redistribuição de renda.

Devemos promover o setor informal?

De Soto parece acreditar que os setores informais são segmentos vitais da economia. Devemos promovê-los como geradores de emprego? Existem bons argumentos para sustentar este ponto de vista. O setor formal não vai crescer com rapidez suficiente para absorver a mão-de-obra nos países em desenvolvi-

mento, e o setor informal já demonstrou sua capacidade de gerar empregos com baixos requisitos de capital, oferecendo também bens e serviços baratos para as populações de baixa renda.

A promoção do setor informal, contudo, não deixa de ser problemática, podendo agravar o problema do desemprego urbano ao atrair mais mão-de-obra das áreas rurais do que o setor urbano informal pode absorver. Muitas atividades informais provocam poluição e congestionamento e, além disso, ameaçam a saúde e a segurança dos próprios informais.

O que fazer? Os cientistas sociais recomendam que governos e instituições internacionais ofereçam aos informais crédito e acesso a tecnologias melhores. Evidentemente que a iniciativa política mais importante consiste no investimento em educação tanto formal quanto de treinamento profissional. Infelizmente, todas essas medidas exigem recursos, e sem impostos para financiá-las elas podem apenas gerar mais inflação. De Soto, contudo, não considera os problemas de restrição orçamentária do governo que a evasão fiscal apenas agrava.

Capitalismo inglês do século XIX

O sistema econômico ideal para De Soto é o capitalismo inglês do século XIX. Segundo ele “a agitação social desapareceu à medida que a economia era despolitizada, a regulamentação simplificada e a energia e expectativas da população se dirigiam para o esforço privado.” Sua interpretação da Inglaterra vitoriana contrasta fortemente com a de outros autores que observaram e criticaram as crescentes desigualdades de renda e riqueza, assim como a extrema pobreza das classes de mais baixa renda. Charles Dickens fez dos fenômenos sociais o tema central de seus romances. Os defensores do *status quo* responderam que as condições que os críticos do regime deploravam eram inevitáveis no processo de desenvolvimento. Mas a situação só começou a melhorar já no século XX, quando os governos introduziram reformas como os impostos progressivos, as leis antitrustes e a previdência social.

A controvérsia resume-se numa velha disputa: intervencionismo *versus* liberalismo econômico. Nos anos 50, os economistas enfatizaram a necessidade de intervenção governamental na promoção do investimento industrial. Nos anos 80, a moda mudou radicalmente em favor do não-intervencionismo, da privatização e da liberalização. A estratégia correta continua a ser o meio caminho entre as duas posições extremadas. Naturalmente, os impostos precisam ser simplificados, o protecionismo diminuído e algumas empresas públicas privatizadas. Mas as leis não podem ser desrespeitadas se desejamos proteger o meio ambiente, mandar as crianças para a escola e recolher impostos para financiar os serviços públicos.