

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFORMALIDADE E DA SEMIFORMALIDADE NO BRASIL: ALGUMAS PROPOSTAS PARA O DEBATE

Mauro Oddo Nogueira

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Há alguns anos o debate econômico vem tratando como personagem de destaque as empresas de pequeno porte: as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). Entretanto, a realidade brasileira impõe que a compreensão da dinâmica econômica desse segmento passe, necessariamente, pelo entendimento do universo da economia informal, parcela significativa de sua composição. A despeito de pouco se poder afirmar com um mínimo de precisão acerca da economia informal no Brasil, é fundamental que se busque construir um quadro que permita uma razoável compreensão do fenômeno. Este trabalho propõe revelar algo sobre “este recanto encoberto pelas sombras” para que se possa analisar não só a economia informal, mas também a sua relação com a própria economia formal. Busca-se apontar caminhos que possam contribuir para uma percepção mais abrangente e consistente da informalidade no Brasil e, assim, sugerir possíveis respostas para a problemática (ou não) da informalidade em nosso país.

O debate acerca do que representa a informalidade tem se dado a partir de duas perspectivas que se contrapõem. De um lado, uma interpretação que considera a informalidade como uma atividade eminentemente ilegal, que se desenvolve a partir da escolha por manter-se à margem da lei e, desse modo, usufruir de benefícios que permitem competir em condições vantajosas com os empreendimentos formais. Seria, portanto, um espaço de atuação de atividades ilícitas que, para que o país logre percorrer uma trajetória efetiva de desenvolvimento, deve ser erradicado. Por outro lado, coloca-se uma visão da informalidade como um fenômeno que se origina de um conjunto de deficiências institucionais que impedem o acesso de um enorme contingente de empreendedores – e trabalhadores – à economia formal. O fundamental aqui é entender que nenhuma dessas duas perspectivas pode ser qualificada como inocente ou ingênua. Ambas são a expressão de uma luta pela apropriação simbólica de um campo social.

Neste estudo, o ponto de partida é a premissa de que as atividades econômicas são processos nos quais seres humanos se organizam e se relacionam a fim de gerarem seus meios de reprodução. Portanto, são atividades essencialmente humanas, realizadas por e para os seres humanos. Por sua vez, os atos de organizar-se e relacionar-se estão, por origem, sujeitos a determinantes e imposições oriundas de todo o arcabouço simbólico daqueles que neles estão envolvidos, tais como crenças, valores, costumes, ritos etc. A isso, somam-se a trajetória histórica e o arcabouço institucional – também constructos humanos e, portanto, vinculados ao próprio arcabouço simbólico – do *locus* no qual a atividade econômica se desenvolve. Com isso, pretende-se argumentar que, para se entender o fenômeno econômico da informalidade no Brasil, é necessário fazê-lo dentro de uma perspectiva que leve em conta o contexto do “que é o Brasil”. Ou seja, entendê-la dentro de um esforço que seja coerente com o entendimento ou a interpretação do que é o próprio país. Assim, sendo a informalidade uma construção social (ou extraeconômica), compreendê-la pressupõe o entendimento de como esse processo de construção se desenvolve dentro do espaço social nacional a partir da compreensão dos processos que compõem a gênese do desenvolvimento da economia informal no Brasil: as perspectivas – histórica, institucional e social.

O primeiro passo nesse sentido foi dado, neste estudo, a partir de sua relação com o processo histórico da economia brasileira. Na fase em que o país era uma “empresa” agrícola, atividades de subsistência se desenvolviam à margem da economia formal, no que se chamou de *hinterland*. A partir do início do processo de urbanização, atividades ligadas ao pequeno comércio e aos serviços pessoais se desenvolveram com o caráter de economia informal, absorvendo um grande contingente de escravos, bem como de outros trabalhadores que, por baixa qualificação e carência de capital, não encontravam colocação no universo da economia formal. A aceleração do processo migratório

interno iniciado a partir do segundo quartel do século XX que, ao final desse século, termina por inverter a distribuição demográfica do país, convertendo-o de país rural em país urbano, acentua o fenômeno. Essa realidade se inicia na própria ocupação do espaço na busca de moradias: proliferam os assentamentos informais, cuja expressão mais conhecida são as favelas.

Nesses espaços, o leque de atividades econômicas informais se expande, tanto aquelas voltadas para o atendimento das demandas da própria comunidade, quanto aquelas que se desenvolvem no “asfalto”. Assim, uma parcela importante da informalidade, caracterizada primordialmente pelo trabalho autônomo, pela indústria artesanal, pelo comércio ambulante e pelo trabalho “marginal” (trabalho não remunerado, geralmente em empreendimento familiar), acaba surgindo como uma “extensão histórica” da agricultura de subsistência nos setores urbanos de indústria, comércio e serviços. São atividades que não têm motivação “empresarial” no sentido estrito do termo. Porém, uma vez estabelecido, quase sempre a partir dessa motivação de subsistência, o empreendimento muitas vezes passa a adquirir outra dimensão, transformando-se em verdadeiras “empresas informais”, com inúmeros empregados (com contrato informal de trabalho) e que movimentam consideráveis volumes de recursos. Nesses casos, observa-se que, a partir da ocupação das *brechas* da economia formal, a economia informal acaba evoluindo da atividade meramente de subsistência para uma economia “alternativa” ou “paralela”. Nesse contexto, confundem-se as atividades extralegais com as efetivamente ilegais.

Ainda nesse contexto que viceja o que, neste trabalho, designamos por “semiformalidade”, isto é, as situações nas quais operam, de forma articulada e complementar, atividades formais e informais.

Podemos, *grosso modo*, subdividir essas atividades “empresariais” informais em três grupos. No primeiro, temos as atividades que não são ilegais em sua natureza, mas que ocorrem à margem do sistema regulatório; são as que estamos chamando aqui de “extralegais”. Um segundo grupo é composto por atividades que são ilegais por dizerem respeito a entidades que são ilegais de *per se*; como, no caso do Brasil, a venda de drogas. Há, finalmente, um grupo de atividades que dizem respeito a produtos que não são ilegais em sua natureza, mas cuja produção se dá de forma ilegal. Trata-se das situações nas quais o acesso aos produtos legais é vedado às classes de baixa renda, mas cujo consumo

é quotidianamente fomentado pela publicidade. Este é o caso das falsificações e do contrabando.

Outra questão que parece ter um impacto significativo na dimensão e perpetuação, no Brasil, da informalidade e, principalmente, da “semiformalidade”, é a “aversão ao Estado” manifestada por grande parte da nossa população. No âmbito das atividades econômicas, esse fenômeno evidentemente se reflete no próprio arcabouço institucional que regulamenta tais atividades no país, manifestando-se nas normas, nos regulamentos, nas concessões, nos benefícios, nas isenções etc. que, em sua essência, favorecem o desempenho das atividades desenvolvidas pelos grupos socioeconômicos que conseguem estabelecer vínculos – ou processos negociais – com os que detêm o controle do Estado. Em um Estado que opera dentro do que Soto (1987) chama de lógica distributiva, o sistema tributário também assume um papel preponderante, posto que a capacidade de arrecadação e a alocação entre os agentes econômicos da incidência tributária, torna-se um fator crítico de sucesso para que os governos desempenhem esse papel. Isso é visível pelo caráter regressivo que sempre caracterizou a estrutura tributária nacional.

Outro ponto importante é que, praticamente ao longo de toda a história do Brasil, a expressão “mercado interno” raras vezes fez parte do discurso oficial. Nos momentos em que isso ocorre, é possível verificar que a estrutura produtiva do país passa a adquirir uma nova dinâmica. Em geral, observa-se que ao longo de sua existência, o Brasil viu suas elites governantes e econômicas agindo quase sempre orientadas para o exterior, não somente no que se refere à destinação da produção nacional, mas também nos seus modelos de referência culturais e de consumo.

Assim, a combinação desse conjunto de elementos: o distanciamento do Estado em relação à sociedade; o emaranhado burocrático; a voracidade tributária; e o desprezo pelo mercado interno; veio, ao longo da história nacional, construindo uma percepção de antagonismo entre cidadão e governo, que termina por desenvolver um sentimento de aversão do homem comum não em relação a governos específicos, mas ao próprio Estado em si. Esse sentimento tende a ter um peso significativo como determinante da informalidade e da semiformalidade. Mais do que os próprios obstáculos burocráticos e os custos deles resultantes, e os riscos tributários, desenvolve-se um temor por uma “aproximação” com o Estado que acaba por

compelir o micro e pequeno empresário a operar à sombra, colocando-se em uma posição marginal que, entretanto, percebe e sente como sendo naturalmente a sua. Portanto, o que é preciso não é buscar caminhos para aproximar o mundo informal do Estado, mas sim o de construir uma institucionalidade que seja capaz de aproximar o Estado do mundo informal. Isso somente será possível como consequência de um esforço, por parte do Estado, no sentido de entender que esse mundo é parte visceral do país – aliás, uma parcela bastante significativa – e que, assim sendo, não pode ser rejeitado como pernicioso, mas sim compreendido, aceito e incorporado como tal à realidade oficial.

Por fim, este estudo tenta dar os primeiros passos na compreensão de como a informalidade é construída do ponto de vista social; isto é, na perspectiva simbólica dominante no país.

Na literatura sociológica brasileira, há uma vertente tradicional que busca as explicações para a construção da cultura brasileira a partir do que se convencionou chamar de o “mito das três raças”, cuja miscigenação teria dado origem ao que se poderia designar por povo brasileiro. Essa interpretação que ao entendimento do Brasil como uma sociedade clivada, na qual coabitam dois países. Um deles dinâmico, moderno, capitalista, competitivo, globalizado e que seria a “locomotiva” do desenvolvimento socioeconômico nacional: o país do mundo formal. O outro, que engloba o maior contingente populacional, seria um país atrasado, pobre, pré-capitalista, ignorante, marginal, transgressor (quando não criminoso) e improdutivo: o país da informalidade. Observe-se que essa visão de um país clivado, que está espelhada no arcabouço legal-institucional e ainda é subjacente a boa parte das interpretações da vida econômica brasileira, não admite a ideia de uma atualização dos valores culturalmente herdados na formação do “país atrasado” para uma sociedade capitalista moderna.

Partindo também desse mesmo referencial interpretativo, constituiu-se uma outra perspectiva, que considera o povo brasileiro como uma síntese das características positivas dos “dois brasis”; sendo o mulato, símbolo dessa síntese: um povo trabalhador, alegre, hospitaleiro e desprovido de preconceitos, particularmente o preconceito de cor. Essa seria uma perspectiva “romântica” que idealiza a cultura brasileira dando ênfase àquelas características consideradas quase que unanimemente como positivas do nosso

povo, mas que, na realidade, eclipsa – quando não falseia – inúmeras das nossas mazelas sociais.

Este texto considera ambas as visões são falaciosas. Este fenômeno encontra explicação em DaMatta (2011), que busca equacionar as interpretações do país pela formulação do conceito de “dilema brasileiro”, que seria o elemento central constituidor de uma sociedade que é capaz de atualizar os valores de ambos os “brasis”. Sem estabelecer qualquer forma de juízo sobre o que haveria de bom ou de ruim em cada um desses supostos países coexistentes ou julgar o que resultaria dessa síntese, entendemos que não se podem modificar os “fatos” de um povo, mas tão somente compreendê-los e assim possamos melhor lidar com eles.

A partir da interpretação “damattiana”, Barbosa (1992) propõe a ideia de que o chamado “jeitinho brasileiro” se apresentaria como o principal caracterizador da noção de brasilidade. Essa é a linha condutora de um raciocínio que nos possibilita compreender como se dá a construção social da informalidade e, principalmente, como esta se articula e complementa com a economia, ou mesmo com a própria “sociedade formal”, criando o espaço aqui designado como “semiformalidade”. É neste espaço social que tanto o mundo informal procura ocupar as brechas deixadas pelo mundo formal que permitem a seus agentes ampliarem suas possibilidades de atuação econômica, quanto o mundo formal se apropria de instâncias do mundo informal a fim de superar barreiras que a formalidade na qual estão inseridos lhe impõe. Ou seja, o que se pretende aqui sustentar é que o universo da semiformalidade representa a expressão econômica do “dilema brasileiro”.

O mundo informal não é apenas um espaço no qual se desenvolvem atividades de subsistência que permitem a sobrevivência daqueles que são excluídos do universo formal. Trata-se de um espaço no qual indivíduos com características empreendedoras identificam oportunidades de negócio – muitas vezes extremamente criativas e inovadoras – mas que, distanciados do mundo formal, fazem uso do “jeitinho” para desenvolverem atividades que ocupam “brechas” no sistema legalmente instituído. Esses empreendimentos por vezes possuem um grau de organização que supera o de muitas pequenas empresas formalmente instituídas.

No reverso dessa moeda, temos a situação em que empresas formais produzem a semiformalidade ao se utilizarem de sistemas informais. O caso mais comum

é o de operações realizadas no chamado “caixa 2”, mas existem diversos outros casos nos quais os espaços formal e informal se articulam, que serão explorados ao longo deste trabalho. Um último ponto a ser abordado é o que concerne à necessidade de uma segmentação clara entre os espaços da informalidade e semiformalidade e o espaço da criminalidade. A despeito das frequentes ligações que as atividades informais ou semiformais acabam muitas vezes estabelecendo com a criminalidade, é possível separar claramente, pela sua natureza, as que têm origem na realidade socioeconômica do país, daquelas que são operadas pelo crime organizado. Este tem objetivos exclusivamente econômicos, ou seja, a acumulação individual sem nenhum caráter de “compensação social”, por exemplo, no caso do comércio internacional de drogas, que estabelece uma profunda articulação com a economia formal, com destaque para o mercado financeiro.

Todo esse sistema se funda numa superação, na cultura brasileira, da dicotomia entre o “bem” e o “mal”. Isso pode ser ilustrado pela citação de alguns dos principais personagens da história e da cultura nacional: o cangaço; a capoeira; os movimentos messiânicos; e, em especial, a figura do malandro. Todos esses personagens corporificam figuras de heróis, ao mesmo tempo em que resvalam pelo espaço do crime. Todas essas manifestações expressam uma situação dúbia, em que na dicotomia entre o “bem e o mal” ela é superada. Nesse contexto de valores e representações, desenvolvem-se as diversas manifestações da informalidade. Referimo-nos aqui, particularmente, ao contrabando, à falsificação, à pirataria, ao “gato” etc. Diferem, estas, de outras atividades criminosas, com as quais muitas vezes apresentam similaridade e/ou têm ligação, mas que não encontram motivações que podem ser explicadas pelas condições socioeconômicas.

Desse modo, este trabalho busca evidenciar que o formal, o informal e o semiformal não são espaços socioeconômicos estanques, independentes; eles se integram, se entrelaçam e se articulam de diversas maneiras e em várias direções através de cadeias de produção e consumo que se complementam e se retroalimentam na construção de uma realidade única e possui uma dinâmica própria. Resulta daí um ambiente econômico no qual o processo de desenvolvimento observado nos países centrais, com realidades bastante distintas da brasileira, não encontra lugar no Brasil. Não se pode esperar a reprodução da dinâmica na qual empresas líderes no desenvolvimento tecnológico impulsionam

a economia como um todo, disseminando o progresso técnico pelo restante do tecido econômico. O conjunto do ambiente econômico nacional não permite que esses processos de arraste e transbordamento se consolidem.

É indubitável que a questão institucional é fator relevante. O desafio colocado é o de aproximar Estado e sociedade, superando – e não erradicando – a dicotomia entre formal e informal, que é uma das expressões econômicas mais relevantes do universo simbólico do povo brasileiro. Não há como imaginar que a atual estrutura produtiva formal do Brasil seja capaz, nem mesmo no médio prazo, de absorver todo esse imenso contingente de trabalhadores, de cidadãos que somente nas brechas do mundo formal conseguiram encontrar os espaços possíveis para a produção de suas condições de sustento.

Adicionalmente, o que se verifica é uma relação de causalidade recíproca entre informalidade e baixos níveis de produtividade. Pela sua reduzida incorporação e conhecimento, seja de gestão, seja de processo, seja incorporado em capital fixo, tanto sua baixa produtividade, quanto até mesmo sua própria incapacidade de compreender e “navegar” nos “ritos” da formalidade, não deixa espaço para que se adequem às exigências do mundo formal. Ao mesmo tempo, sendo informais, não encontram possibilidades para aumentar seu estoque de conhecimento e, assim, elevar sua produtividade, pois as políticas públicas, em sua maioria, não têm uma arquitetura adequada para esse fim.

Sendo assim, é exatamente a partir de uma ampla reflexão, por parte do Estado, da academia e da sociedade como um todo, sobre essa institucionalidade excludente que deve ser dirigido o primeiro passo no caminho dessa imprescindível superação.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, L. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual que os outros. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- DAMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2011.
- SOTO, H. **Economia subterrânea**: uma análise da realidade peruana. Rio de Janeiro: Globo, 1987.