

INFORMALIDADE: “O QUE É E O QUE NÃO PODE SER QUE NÃO É”

Sandro Pereira Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo realizar uma síntese analítica da “dimensão da informalidade no Brasil” a partir da obra recém-lançada de Nogueira e Zucoloto (2017),² mais especificamente seus capítulos 5 e 6. De antemão, afirmo que os autores em questão abrem diversos flancos de debate em sua obra para enquadrar as múltiplas manifestações da informalidade, tanto na estrutura econômica quanto na dinâmica social brasileira, o que torna mais difícil um exercício de síntese e de problematização de suas ideias em um espaço restrito como este.

Nesse sentido, a discussão centra-se basicamente em dois pontos. O primeiro trata da natureza definidora do fenômeno da informalidade, suas imprecisões conceituais e sua validade enquanto elemento problematizador de uma realidade econômica heterogênea. Em seguida, aborda-se a ideia de “semiformalidade” lançada pelos autores e suas contribuições em termos analíticos. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

2 ENQUADRAMENTO DO CONCEITO DE INFORMALIDADE

O debate em torno do conceito de informalidade projeta-se sobre o campo de análises sociais como algo fugidio, de contornos fluidos, o que torna difícil de estabelecer-lhe uma caracterização geral. Normalmente, ele se define por uma negação ao que seja considerado “formal”, ou seja, indica tudo aquilo que não se rege ou não se enquadra devidamente em marcos regulatórios apropriados. Assim, um trabalhador informal é aquele cuja relação de trabalho não é regulamentada em um contrato legal, uma empresa informal é aquela que não possui todos os cadastros requeridos para seu funcionamento, uma relação comercial informal é aquela não lavrada com os devidos registros exigidos por lei e pelo fisco.

À medida que a informalidade define-se pela negação, surge a familiar relação de dicotomia entre formal e informal, como se ambos compusessem dois mundos diametralmente opostos, sem pontos de conexão ou intersecção, como na famosa metáfora da “belíndia”.³

Ocorre que, mesmo com essa dicotomização simplificadora, a operacionalização do termo não é algo trivial. A dificuldade de estabelecer parâmetros mais precisos para o objeto torna difícil a própria aferição de sua participação na economia como um todo. Nogueira e Zucoloto (2017) apresentaram diversas estimativas em que a participação da economia informal no produto interno bruto (PIB) varia de 19,4% a 36,6% em 2007, isso considerando apenas algumas medições existentes na literatura.

Mas se há um conjunto de imprecisões e controvérsias que marca o debate acerca do conceito de informalidade, por que ele ainda é considerado um instrumento analítico importante?

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <sandro.silva@ipea.gov.br>.

2. NOGUEIRA, Mauro Oddo; ZUCOLOTO, Graziela Ferrero. *Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/8ayz1D>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

3. Termo atribuído ao economista Edmar Bacha, que faz alusão a uma situação fictícia sobre a conjuntura brasileira nos anos 1970, cujas desigualdades crescentes estariam resultando em um país contraditoriamente dividido, com um lado pequeno e rico, assemelhado à Bélgica, e outro grande e pobre, como a Índia.

Para o caso específico da análise de atuação das micro e pequenas empresas (MPEs), o valor desse conceito reside justamente em lançar luzes para uma análise processual sobre o papel desses agentes na própria dinâmica de organização da estrutura produtiva, englobando as distintas estratégias utilizadas pelos atores. Esse tipo de análise torna-se mais complexa quando se leva em conta a realidade tão heterogênea da estrutura econômica brasileira, que apresenta uma disparidade muito grande de produtividade entre os estratos mais dinâmicos e os de menor potencial produtivo. Isto faz com que a produtividade média também se mantenha em um patamar bastante baixo, sobretudo em comparação com as economias centrais.

No entanto, paira sobre os edifícios desse debate um problema do tipo “tostines”: há alta informalidade porque a heterogeneidade é excessiva ou a heterogeneidade é excessiva porque há alta informalidade? Estabelecer uma relação causal sobre esse ponto não parece ser uma tarefa simples, nem é esse o objetivo aqui. Mas essa foi uma das muitas questões que me vieram ao ler o trabalho de Nogueira e Zucoloto.

A meu ver, embora os índices da economia brasileira evidenciem uma heterogeneidade excessiva e sua contribuição explicativa para a baixa produtividade, não se pode esquecer que esse grau é definido em contraposição à estrutura econômica dos países de capitalismo central. E o ponto fundamental aqui é que nossa estrutura não foi formada para “copiar” o processo de desenvolvimento vivido por eles, mas sim para servir a essa mesma estrutura. O que foram os séculos de jugo colonial? E os diferentes processos de dependência vividos posteriormente, como a persistente posição de supridor de matérias-primas de baixo valor agregado para o mercado mundial? Ou seja, é recorrente a existência de uma relação de subordinação, seja ela explícita, seja velada, à ordem central de poder econômico (Oliveira, 1972; Souza, 1981; Tavares, 2004; Barbosa, 2008).⁴

Paralelamente, uma ampla parcela da população não integrada nesse sistema de produção de valores precisou, então, desde os primórdios de nossa história, buscar as mais diversas atividades que pudessem lhes garantir a renda de subsistência. Ou seja, a grande parcela que compõe a “economia de baixa produtividade” existe não por uma espécie de anomalia do sistema. Ao contrário, ela é parte integrante e resultante desse mesmo sistema de práticas econômicas.

Contudo, ela não pode ser considerada como um “setor” paralelo ao funcionamento dinâmico do capitalismo nacional. Pelo contrário, o chamado “setor informal” exerce uma função significativa no processo de acumulação, na medida em que, por um lado, garante a manutenção de um “exército industrial de reserva” que rebaixa os salários no setor capitalista; por outro, reduz o custo de reprodução da força de trabalho ao fornecer bens e serviços mais baratos, gerando, assim, uma espécie de “funcionalidade por subordinação” (Cacciamali, 1989; Oliveira, 2003; Galiza, Gonzalez e Silva, 2011).⁵

Isso não implica dizer que haja uma dependência de trajetória tão forte que impossibilite qualquer alteração, nem que não seja possível impulsionar uma nova dinâmica estrutural para o setor produtivo brasileiro. E o trabalho de Nogueira e Zucoloto (2017) como um todo lança sim “um pouco de luz” nesses “dilemas”.

4. OLIVEIRA, Francisco A. A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos Cebrap*, n. 2, p. 3-82, 1972.

SOUZA, Paulo R. Emprego e renda na “pequena produção” urbana no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 11, n. 1, p. 57-82, 1981.

TAVARES, Maria A. *Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho*. São Paulo: Cortez, 2004.

BARBOSA, Alexandre F. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.

5. CACCIAMALI, Maria C. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal. *Estudos Econômicos*, v. 19, p. 25-48, 1989.

OLIVEIRA, Francisco A. *O ornitórrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

GALIZA, Marcelo; GONZALEZ, Roberto; SILVA, Sandro P. Debatendo a dicotomia formal/informa: em busca de uma interpretação sistêmica do mercado de trabalho brasileiro. In: OLIVEIRA, Roberto V.; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan. (Orgs.). *Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2011.

3 A SEMIFORMALIDADE COMO EIXO CONECTIVO

O conceito de “semiformalidade”, conforme apresentado por Nogueira e Zucoloto (2017), surge como categoria auxiliar de análise que permite uma espécie de entrelaçamento entre essas duas categorias – formal/informal. A maneira com que ele é inserido tem, a meu ver, a vantagem de se descolar da necessidade convencional de definir padrões quantificáveis de apropriação de um fenômeno.

Isto porque, ao definir de maneira estática um empreendimento como formal ou informal, perde-se todo um conjunto de informações sobre operações que transitam entre suas fronteiras. Já com o auxílio desse novo termo, abre-se espaço para abordagens dinâmicas sobre tais relações, levando-se em conta as conexões estabelecidas entre os mais variados estratos, com diferentes níveis de organização e produtividade, mediadas pelo entorno institucional vigente.

Nessa perspectiva, a semiformalidade está relacionada a operações que os agentes desenvolvem no cotidiano de suas atividades para garantirem sua sobrevivência econômica. São situações transitórias e contextuais, típicas de um sistema produtivo heterogêneo, podendo ser observadas tanto sob a ótica de “agentes que pertencem ao universo formal, mas que executam parte de suas operações no âmbito da informalidade” (uso de força de trabalho não registrada, não contabilização de parte das transações comerciais etc.), quanto no caso de agentes informais que “conseguem espaços de operação na economia formal” para “revestir” de legalidade algumas de suas operações (utilização de cadastros⁶ de terceiros, compra de notas fiscais para registrar algumas transações etc.) (Nogueira e Zucoloto, 2017, p. 148-150).

As ocorrências desses tipos de relações não são dimensionalmente desprezíveis, uma vez que estão presentes nos mais diversos ramos de atividade, seja em circuitos curtos, seja em cadeias de exportação, e não se limitam a empresas de pequeno porte. Tampouco se deve limitar sua compreensão às situações à margem da regulação estatal, pois envolvem distintas combinações estratégicas visando enfrentar a realidade precária em que se encontra a maior parte desses empreendimentos.

Vale ressaltar que a abordagem sobre essas possibilidades de decisão dos agentes que transcendem fronteiras entre o formal e o informal, muitas vezes pela via legal, não está embebida de nenhum juízo de valor, assim como não parte para uma justificativa espúria de que essas distorções são fruto da “fúria” regulatória ou arrecadatória do Estado. Os autores apenas apresentam, para fins de problematização, a maneira como as coisas acontecem cotidianamente na realidade social e econômica brasileira, o que reveste essa temática de uma complexidade tão grande que exige mais que diagnósticos precipitados ou baseados em mero senso comum.

Contudo, essa relação de transitoriedade entre atividades e transações legais e ilegais compromete também a forma com que esses agentes se relacionam com o poder público, que, por sua vez, impacta o potencial de alcance das políticas públicas voltadas para esse grupo. E vale ressaltar que é possível identificar uma miríade de ações governamentais que buscam o desenvolvimento do conjunto de MPEs, tais como: simplificação do sistema tributário, tratamento diferenciado nas compras públicas, linhas especiais de microcrédito etc.

Para Nogueira e Zucoloto (2017), os resultados e os desafios referentes a essas políticas estão imbricados em trajetórias históricas que moldam o ambiente simbólico sobre o qual uma parcela considerável da população toma suas decisões, para quem o Estado é percebido muito mais como um instrumento de repressão do que um aliado. Com isso, muitos desconsideram qualquer relação com o aparato estatal para fins econômicos, fruto de uma profunda desconfiança que os fazem preferir manter-se distantes, independentemente dos incentivos propostos. Nesse caso, como dizem os autores, trata-se de uma percepção de que “o Estado são eles”, projetando-se como um ser alheio à sua existência social.

6. Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Embora seja difícil de conferir empiricamente o quanto essa relação de desconfiança implica a manutenção de táticas de semiformalidade, essa é uma colocação bastante válida, sobretudo enquanto elemento que confere uma dinâmica maior aos estudos sobre tal universo de práticas sociais, visando qualificar os tipos de intervenção junto a esse público. Por isso, a utilização desse conceito exige necessariamente uma abordagem multidisciplinar, que possibilite capturar de maneira mais sistemática os processos sociais envolvidos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, alguns pontos de convergência com a obra de Nogueira e Zucoloto (2017) podem ser citados. Primeiramente, o conceito de informalidade, embora possibilite caracterizações importantes sobre o ambiente econômico, guarda em si uma imprecisão conceitual que limita seu aproveitamento para o desenho de prognósticos mais apurados de intervenção sobre determinadas realidades sociais. Por isso, uma abordagem conceitual mais dinâmica, que incorpore as decisões e estratégias dos atores, bem como as relações de complementaridade e interconectividade entre as duas dimensões consideradas (formal e informal), possibilitaria certamente um maior poder explicativo de fenômenos particulares.

O conceito de semiformalidade, de natureza processual, caminha nesse sentido. Em vez de separar grupos de atividade quanto ao atendimento ou não de regras institucionais especificadas, ele permite avançar no entendimento sobre as várias modalidades de imbricamento entre práticas de ambas as dimensões em um mesmo sistema econômico.

Outro ponto de destaque é que a forte heterogeneidade estrutural da economia parece ser, ao mesmo tempo, causa e consequência da grande informalidade que caracteriza o contexto socioeconômico brasileiro. Embora tal realidade seja resultante de uma trajetória histórica longa e (re)produtora de desigualdades, é possível traçar uma mudança de rota.

Contudo, é necessário planejamento para um processo de intervenção eficiente, que passe necessariamente pela condução política do poder de Estado, mas que também se utilize de mecanismos de legitimação democrática das decisões e dos planos traçados, além de permitir o estabelecimento de canais de interface socioestatal para seu acompanhamento. Mesmo porque não há como resolver o problema do distanciamento social com o poder público sem ser por meio de um maior alargamento da institucionalidade democrática, para que seja possível incorporar a diversidade dos públicos-alvo, e que eles possam se identificar nesses projetos e programas.

Acredito que essa deva ser a via para enfrentar as mazelas da informalidade e gerar estímulos para o adensamento de cadeias produtivas estratégicas, com elevação da produtividade sem diminuir o nível de ocupação, e, com isso, elevar as bases de arrecadação do Estado.

Ocorre que uma proposta sob tais diretrizes, além de ser necessariamente inovadora, não é trivial de se operacionalizar. O novo sempre desperta a oposição de quem se beneficia do *status quo*. Por isso, deve-se ter em mente que uma mudança estrutural que interfira nas relações de poderio econômico nunca será consensual, o que implica a necessidade de disputa política e convencimento social sobre sua real importância.