

De “Setor” para “Economia Informal”: Aventuras e Desventuras de um Conceito

Alexandre de Freitas Barbosa¹

O mercado de trabalho é uma das áreas de estudo das ciências sociais em que a transposição dos conceitos formulados tomando por base a realidade dos países desenvolvidos exige maiores esforços de adaptação e reconversão teórica na sua aplicação à realidade dos países subdesenvolvidos.

Agregue-se a isto o fato de que a tradição do pensamento econômico ocidental, ao menos até os anos oitenta, não teorizou de forma rigorosa o chamado setor informal, o que até fazia certo sentido já que se caminhava nos países desenvolvidos rumo à constituição de uma sociedade salarial.

Ora, se Marx teorizara sobre a lumpen-proletariado e o sobre a produção mercantil simples, ou sobre a franja estagnada do exército industrial de reserva, não conferira a estas categorias um espaço conceitual próprio, obcecado que estava com a tendência à proletarização generalizada e à conformação de uma estrutura de classes potencialmente bipartida. Já para os neoclássicos, as atividades informais surgem do excesso de regulação, conformando o chamado setor competitivo ou não-coberto pelos encargos sociais. Há tão-somente uma relação de oposição ambos, agindo o informal como variável sombra. Nem uma palavra sobre este “setor” tido no máximo como provisório nos clássicos e em Keynes, mas também em Schumpeter e Kalecki, os quais viam o fator trabalho em termos agregados, composto exclusivamente dos trabalhadores assalariados.

Os regulacionistas, por sua vez, chegam a mencionar a existência de relações de produção pré-capitalistas, mas estas logo se esfumam com o advento da relação salarial fordista nos países desenvolvidos. E se os institucionalistas, com a divisão entre setor primário e secundário na sua teoria segmentação do mercado de trabalho, nos fornecem alguns elementos conceituais importantes, ainda assim estes se mostram insuficientes para captar a congêrie de situações muitas vezes embutida por detrás do conceito de setor informal. Ora, pensar em setor informal nos países subdesenvolvidos – tarefa que nos toca neste texto - significa aceitar que uma boa parte da população economicamente ativa não só jamais passou por qualquer mercado interno, como tampouco possui a pretensão ou a possibilidade de fazê-lo ao longo de sua vida social.

Não à toa, no caso dos países subdesenvolvidos, já na primeira metade dos anos setenta, torna-se difícil negar a existência de um amplo conjunto de atividades sociais e econômicas, permeadas pelo não-assalariamento, que cresciam e se desenvolviam de forma coetânea com o mercado de trabalho, sem nenhuma tendência à extinção.

E, de fato, a teorização sobre o setor informal destes países fora muito além de apenas adicionar um novo setor, variável ou ângulo de análise a ser encaixado nos modelos

¹ O autor deste texto, ainda preliminar, é Doutor em Economia Social e do Trabalho pelo IE/UNICAMP e pesquisador do CEM/CEBRAP. Este texto é a versão atualizada de uma parte da pesquisa de pós-doutorado realizada pelo autor com financiamento da FAPESP.

existentes. Buscara-se dissecar a dinâmica de um conjunto de inserções produtivas e sociais marcadas pela heterogeneidade, as quais terminariam por alterar o próprio funcionamento destes mercados de trabalho *sui generis*.

Destarte, o conceito de setor informal possui uma intrincada historicidade, que envolveu a utilização das ferramentas teóricas disponíveis para se pensar a realidade do mercado de trabalho dos países subdesenvolvidos durante o seu processo de industrialização. Agregou pensadores daqui e de lá num esforço fecundo, que rendeu retornos crescentes de escala à ciência econômica, na medida em que, num momento posterior, as várias interpretações sobre o setor informal seguiram cada qual a sua trajetória, conformando-se, em última instância, às várias correntes de pensamento da ciência econômica.

Este texto procura contar as aventuras e desventuras desta longa história. Que se iniciou pela refutação da utilidade do conceito de desemprego para os países subdesenvolvidos; prosseguiu com uma lista interminável de vocábulos, tais como “subemprego”, “desemprego disfarçado”, “superdesemprego urbano”, “subemprego rural”, “subemprego visível e invisível”, “subutilização da força de trabalho”, “marginalidade urbana”; viveu seu momento culminante com a entrada triunfal do “setor informal”, também chamado, com menos pompa, de “não-organizado” ou “não-capitalista”; até viver seu capítulo mais recente, quando nosso conceito perde a qualificação de setor para vestir a alcunha ainda mais vaga de “economia informal”.

O texto está dividido em seis partes. A primeira trata da pré-história do conceito de setor informal, ou melhor, quando já se intuía a sua existência, mas não se sentia a necessidade de se criar um espaço autônomo de reflexão. Em seguida, procura-se destrinchar os elementos da ruptura trazidos pelos enfoques de Keith Hart e da Missão da OIT no Quênia, os quais abririam novas perspectivas de interpretação do mercado de trabalho nos países subdesenvolvidos. Em terceiro lugar, são discutidas as várias vertentes de análise do setor informal no seio da OIT. Em quarto lugar, apresentam-se as novas abordagens dos anos oitenta - liberal e institucionalista - que pretenderam inaugurar novas veredas, muitas vezes estigmatizando os esforços realizados durante a primeira metade dos anos setenta.

Na quinta parte do texto, descreve-se a nova concepção sobre a “economia informal”, que se mostraria predominante, ao ponto de ser aceita pela OIT, a partir de 2002. Em seguida, esta nova interpretação é questionada, tomando por base algumas das premissas levantadas por Hart, pela Missão do Quênia, pelo PREALC/OIT e pela abordagem de cunho marxista que encara o informal como intersticial e subordinado à dinâmica da economia capitalista. Assume-se que os nexos entre formal e informal se mostram variados e se redefinem continuamente, sendo esta heterogeneidade uma característica marcante das sociedades subdesenvolvidas moldadas sob o signo do capitalismo dependente.

Ao final do texto, propõe-se reatar o elo perdido entre subdesenvolvimento, dependência e informalidade, de modo a inaugurar novas possibilidades de análise. Este retorno a concepções dos anos setenta não significa uma volta ao passado, mas antes um salto em direção ao presente, buscando relevar a vibrante contemporaneidade de conceitos propositadamente jogados para debaixo do tapete, posto que incômodos.

Primeiros Passos

Em artigo célebre, de 1943, e referindo-se aos países da Europa Oriental e Sul-Oriental, o economista Rosenstein-Rodan (1969, p. 252), afirma que 25% da população desta região se encontraria “parcialmente desocupada” ou sob uma situação de “desemprego disfarçado”. Este “desperdício” seria inclusive consideravelmente maior nos “países agrícolas pobres”. De modo a maximizar a renda mundial, duas hipóteses são lançadas - encaminhar a mão-de-obra ao capital (emigração) ou trazer este para o trabalho (industrialização) – ao que o autor opta, sem titubear, pela segunda.

A economia do desenvolvimento surge, portanto, ancorada à discussão do emprego e da renda, e à análise do seu comportamento peculiar nas sociedades ditas “atrasadas” em processo de transformação. A hipótese do pleno emprego aparece quase que como uma afronta à realidade empírica.

Uma década adiante, Arthur Lewis apontaria, em outro texto clássico, que a teoria keynesiana, para os países com excedentes de trabalho, “seria pouco mais do que uma nota de rodapé à teoria neoclássica” (Lewis, 1969, pp. 406-407). Certamente que se trata de um exagero retórico. Porém, como compreender o mercado de trabalho dos países do então Terceiro Mundo - que possuíam, nos anos sessenta, um taxa de desemprego aberto nas áreas urbanas que não abarcava sequer metade daqueles que sofriam de “problemas de emprego” - senão analisando o desequilíbrio entre oferta e demanda como um “fenômeno crônico” (Jolly et al. 1973, p. 9-10), inassimilável à dinâmica cíclica e mesmo ao subemprego de equilíbrio keynesiano? Ou nos termos de Charmes (1992, pp. 18-19), o planejador tendia a encarar o “setor informal”, ainda inexistente como conceito, como aqueles espaços por onde se perdiam os efeitos do multiplicador.

A tradição da então chamada economia do desenvolvimento, ainda pensada essencialmente a partir do “Norte”, inicia-se com o modelo de Arthur Lewis, na prática, mais uma tentativa estilizada de descrever como se dá acumulação de capital em países em estágios iniciais da industrialização do que propriamente uma interpretação sobre o mercado de trabalho (Reynolds, 1994, 221-222). O seu artigo de 1954 sobre a oferta ilimitada de mão-de-obra se tornaria, além de um clássico, uma referência para os economistas do desenvolvimento e formuladores de políticas, muitos dos quais assumiram que o mercado de trabalho realmente se encaixava nas premissas altamente restritivas do modelo.

Lewis (1969, pp. 406-407, 410-411) inicia a sua análise, reivindicando um retorno aos clássicos que supunham, segundo sua interpretação, oferta ilimitada de mão-de-obra, ao contrário dos neoclássicos e de Keynes para quem, no limite, o fator trabalho seria limitado e escasso em relação aos recursos físicos e ao capital. Na verdade, ele está emprestando um conceito de Ricardo de que – não sendo o fator físico escasso – o desenvolvimento econômico tende a gerar excedente populacional, mantendo assim os salários próximos ao nível de subsistência.

No seu entender, esta interpretação encaixa-se como uma luva para os países subdesenvolvidos, os quais presenciariam em amplos setores da economia uma produtividade marginal do trabalho ínfima, nula ou até mesmo negativa. Em vários tipos de

ocupações eventuais, os trabalhadores receberiam quantias muito pequenas para exercer determinado serviço em jornadas também diminutas, a tal ponto que não se comprometia o produto se o pessoal ocupado se reduzisse pela metade. Trata-se, enfim, de uma situação de oferta de trabalho ilimitada.

No modelo de Lewis, existem dois setores, o capitalista e o de subsistência, o primeiro contando com capital que se amplia e reproduz, enquanto no segundo o trabalho não é “frutificado” pelo capital. O salário pago pelo setor capitalista é definido fora do mesmo, a partir do rendimento auferido no setor de subsistência, ao qual se adiciona um valor de “30% ou mais”, de modo a arcar com a diferença de custo de vida e com o custo psicológico da mudança das áreas rurais para as urbanas (Lewis, 1969, pp. 415-417). Ou seja, o salário de subsistência, pago pelo setor capitalista, representa o custo de oportunidade para se “retirar” um trabalhador do campo.

O argumento está estruturado da seguinte maneira: o setor capitalista está nas cidades, e à medida que cresce, absorve trabalhadores do setor de subsistência, mas como os salários se mantêm constantes, gera-se um excedente que, aplicado novamente no processo produtivo, gera mais emprego e mobiliza mais migração de mão-de-obra. O processo continua enquanto existir excedente de mão-de-obra (Lewis, 1969, pp. 418-419), ou seja, até o ponto em que a economia deixa de ser subdesenvolvida.

O problema do desenvolvimento fica restrito à questão do surgimento de uma classe capitalista, que ativa a engrenagem econômica, e se irradia pelo sistema econômico à medida que se amplia simultaneamente o nível de renda e a participação dos lucros na mesma. Rejeita-se, desta forma, a suposição neoclássica de que um maior investimento de capital exige uma restrição correspondente do consumo. Pode-se, portanto, criar capital a partir de trabalho, sem retirar capital ou terra de outros usos, segundo a análise de Lewis (1969, pp. 422-426).

Apesar dos avanços em transpor parte do referencial econômico para entender realidades sociais específicas, o problema básico do modelo está no fato de que as premissas gerais não condizem com a realidade do mercado de trabalho nos países subdesenvolvidos. Segundo Jolly et al. (1973, p. 13), é um equívoco supor excedente de mão-de-obra no campo e pleno emprego nas cidades, como se depreende do modelo de Lewis. Em segundo lugar, Lewis parte do pressuposto de que os salários reais urbanos se mantêm constantes até o esgotamento do excedente de trabalho no campo, o que contradiz o fato de que os mesmos crescem em termos absolutos, e em relação à renda no campo, mesmo com a presença de desemprego aberto. Finalmente, não existe espaço para diferenciais salariais tanto no campo como na cidade.

Os outros dois modelos economicistas que surgem à época também partem de hipóteses genéricas, que supostamente permitem antever a racionalidade do comportamento dos agentes ou destrinchar as variáveis que governam a evolução do nível de emprego nos países subdesenvolvidos.

O modelo de Todaro assume que “a decisão de migrar” é uma função das expectativas de ganhos com a migração. O avanço em relação a Lewis está no fato de que para se definir as

expectativas se considera não apenas a diferença em termos de renda real entre as áreas urbanas e rurais, mas também a probabilidade de se encontrar um emprego (Jolly et al. 1973, p. 13). Descarta-se, assim, o pleno emprego nas áreas urbanas.

No caso do modelo Harrod/Domar, procura-se aplicar um modelo keynesiano para contrapor o ritmo de crescimento da demanda de trabalho com o da oferta de trabalho - geralmente uma função do crescimento populacional, ignorando justamente a migração interna ao país. Quanto à demanda de trabalho, esta evolui de acordo com os níveis de produtividade, a taxa de poupança e a razão capital-produto (Jolly et al., 1973, pp. 14-15).

Por desconsiderar as diferenças regionais e as relações inter-setoriais, este modelo – dependendo da taxa de investimento e considerando as demais variáveis como dadas – pode chegar ou rapidamente a uma situação de elevação dos salários pela subestimação da oferta de trabalho ou, no outro extremo, a níveis de desemprego cada vez mais elevados, contribuindo pouco para se destrinchar o funcionamento do mercado de trabalho.

Paralelamente, tentou-se justificar, à maneira neoclássica, que a rigidez de salários acarretaria funções de produção mais intensivas em capital, trazendo, portanto, desemprego. Em outros casos, navegou-se inclusive na contramão da abordagem de Lewis. Reynolds (1994, pp. 210-220), por exemplo, acredita que não exista nenhuma peculiaridade no mercado de trabalho dos países de baixa renda que impeça a utilização dos preceitos da economia neoclássica.

Partindo de um conjunto aleatório de fontes secundárias de México, Indonésia e Quênia, o autor conclui apressadamente não existir rigidez salarial, nem excedente de mão-de-obra, encontrando-se os níveis de desemprego em níveis semelhantes aos dos países desenvolvidos – como o autor não apresenta os dados, fica-se a perguntar de onde os tirou! E arremata: “a ociosidade não necessariamente implica desemprego involuntário”, sendo muito provável que a desigualdade nos rendimentos do trabalho se reduza no longo prazo “com o maior acesso a informações, a acumulação de capital humano e outras mudanças que acompanham o progresso econômico” (Reynolds, 1994, pp. 221-222). Enfim, uma espécie de Pigou nos trópicos...

O que faltava a estes modelos era, portanto, uma concepção sobre o funcionamento do mercado de trabalho na periferia capitalista, onde a industrialização se combinava com a vigência de relações de trabalho pré-capitalistas nas áreas rurais e urbanas. No dizer de Weeks (1973, p. 62), o problema do modelo de Todaro está em partir da norma de emprego assalariado, quando este existe apenas para uma parcela ínfima do total de ocupados. O estudo de Hart (1973, pp. 78-88) para Gana bate na mesma tecla: o emprego assalariado representa tão-somente uma parte da estrutura de oportunidades ocupacionais das áreas urbanas, onde a existência de duplo emprego, formal e informal, e principalmente de múltiplas atividades informais surge como a regra.

A questão do emprego assume papel preponderante na escola cepalina. Segundo esta concepção, o processo de industrialização acenava para a possibilidade de transferência de mão-de-obra dos setores de baixa para os setores de maior produtividade média, desde que a expansão econômica não fosse carregada apenas pelos setores intensivos em capital. Opção

aliás bem mais palatável que a vigente no período modelo anterior quando o setor agrícola exportador empregava pouca gente e pagava baixos salários, transferindo a sua produtividade sob a forma de preços baixos para o exterior.

Segundo a formulação original de Prebisch, de 1949, “conforme aumenta a produtividade e a renda real média na indústria dos países latino-americanos, a tendência seria para subida dos salários e da produção primária”, “para o que contribuiria a defesa dos preços externos destes produtos” (Prebisch, 1998, pp. 115-116). O modelo empírico cepalino significava interpretação da realidade e ação sobre a mesma de forma a aproveitar o seu potencial de transformação, voltando-se adiante ao objeto transformado com nova carga crítica. Como a política – nacional e internacional – aparecia como variável independente do modelo, ele teria que ser reconstruído várias vezes ao longo do tempo.

Estamos, em essência, falando de um “modelo” composto de três setores – subsistência, industrial e exportador – e que conta com duas variáveis estratégicas: a existência de um excedente real e potencial no setor de subsistência, com produtividade marginal nula e que pode, logo, ser empregado no setor industrial; e a deterioração dos termos de troca que atenua os custos desta opção em termos de eficiência (Bielshowsky, 1995, pp. 27-29).

Nas palavras do economista argentino, “a ocupação industrial de gente desocupada ou mal ocupada significou uma melhora da produtividade, que por sua vez se traduziu num aumento da renda líquida nacional” (Prebisch, 1998, p. 71). Mais à frente, Furtado (1965, p. 185) agregaria que a expansão do setor industrial voltado ao mercado interno, entretanto, seria acompanhada por uma mudança bem mais lenta da estrutura ocupacional. Esta visão cepalina frutificaria nos esforços empreendidos, mais à frente, pelo PREALC/OIT quando da sua interpretação sobre o setor informal.

A OIT engaja-se na análise da especificidade do mercado de trabalho dos países subdesenvolvidos a partir do lançamento, em 1969, do Programa Mundial de Emprego. Não seria um exagero dizer que aos poucos se processa uma revolução teórica na forma de se conceber o mundo do trabalho destes países, o que se deve menos ao esforço institucional da OIT, e mais ao clima político da época – leia-se descolonização de países africanos e asiáticos, prestígio de antigas e novas entidades como a CEPAL e a UNCTAD, além da criação do G-77 – os quais teriam permitido o encontro fecundo de estudiosos do Sul e do Norte do mundo em expedições físicas e teóricas a mares nunca dantes navegados.

Apesar de o *ethos* técnico predominar e de as ferramentas conceituais se originarem basicamente da ciência econômica (Bangasser, 2000, pp. 2-6), as atividades do Programa Mundial de Emprego – especialmente no caso das missões de emprego multidisciplinares – envolviam uma inserção quase antropológica na realidade dos países estudados, encarando o emprego como o centro da estratégia de desenvolvimento, e não como mero espaço abstrato de ajuste do mercado. No caso da missão do Quênia, por exemplo, participariam da missão pesquisadores da Universidade de Nairobi, além de realizar entrevistas com representantes locais do governo, empresariado e movimento sindical.

Ao longo dos anos setenta, seriam criadas equipes de emprego por países e regiões (África, Ásia e América Latina) e projetos de pesquisa orientados mais para a intervenção política,

como no caso do subprograma “Urbanização e Emprego”, que produziria relatórios sobre grandes cidades do Terceiro Mundo. O método de pesquisa seria, tal como descrito pelo diretor deste subprograma, “literário ao invés de econométrico”, buscando-se analisar de forma integrada mudanças sociais, demográficas e o desenvolvimento da economia urbana. Os dados estatísticos coletados teriam por fito descrever a situação corrente e as relações sociais e econômicas, antecipando cenários e discutindo possíveis ações políticas, mas sem a pretensão de construir modelos generalizáveis (Lubell, 1974, p. 1).

Três contribuições teóricas saltam aos olhos neste momento inicial. São elas a de Paul Bairoch, no seu estudo preliminar sobre desemprego urbano nos países subdesenvolvidos, o texto de Keith Hart sobre o setor informal em Gana, e a famosa missão da OIT ao Quênia, de 1972, liderada por Hans Singer. As duas primeiras contribuições, ainda que publicadas apenas em 1973, antecedem a missão em si.

O estudo de Bairoch pode ser visto como um avanço na tentativa de conceituar o desemprego urbano nestas regiões. O autor começa por questionar a maneira arbitrária pela qual o conceito de desemprego tem sido utilizado nas sociedades subdesenvolvidas. Mesmo nos países desenvolvidos, o próprio conceito teria emergido apenas no último quartel do século XIX. A diferença do desempregado da periferia capitalista está em que ele não tem acesso ao seguro-desemprego, ao passo que conta com o apoio de uma família extensa, realizando atividades secundárias e até mesmo ilegais que lhe conferem uma renda (Bairoch, 1973, pp. 47-48).

O conceito tradicional de desemprego supõe a não realização de atividade remunerada e a busca por emprego. Bairoch critica esta definição, discorrendo sobre a tênue diferença entre buscar emprego e estar disponível para o trabalho, o que leva a se subestimar as taxas para os países subdesenvolvidos. Em seguida, o autor tece o argumento de que as taxas de desemprego, apesar de elevadas para os países subdesenvolvidos, não teriam crescido tanto nos anos sessenta. No seu entender, após um dado patamar, a piora no desempenho do mercado de trabalho se refletiria mais sobre o nível de subemprego. Num momento posterior, o autor compara as taxas de desemprego destes países com a dos países desenvolvidos, as quais se situam a um nível bastante inferior, para finalmente concluir que depois da decolagem industrial, estas últimas teriam assumido uma evolução cíclica, ao invés de estrutural (Bairoch, 1973, pp. 48-56).

Depreende-se assim que a situação do “desemprego” apresenta traços estruturais nos países subdesenvolvidos, relacionados seja com a sua estrutura produtiva, seja com os movimentos populacionais, exigindo uma redefinição conceitual e analítica que captasse esta diferença não apenas de grau com relação aos países desenvolvidos.

Quanto ao subemprego, Bairoch dissecou este conceito sob dois ângulos. Em primeiro lugar, classifica de “subemprego aberto” aquele caracterizado por trabalhadores perfazendo um número subnormal de horas e desejando aumentar a jornada; e de “subemprego disfarçado” aquele oriundo de subutilização de qualificações ou do baixo nível de produtividade do trabalho, de acordo com as resoluções da OIT de 1966.

Em estudo de 1970, a OIT procuraria considerar este último aspecto ao mensurar a população ocupada com renda inferior a um determinado patamar, a partir de análise do caso colombiano (OIT, 1973, pp. 32-33), dando lugar ao conceito de “subemprego invisível”. Por outro lado, enquadraria aquelas pessoas que estariam dispostas a trabalhar mais horas, ainda que não o buscassem diretamente, na esfera do “subemprego visível”. A OIT acrescentaria ainda a noção de “desemprego disfarçado”, composto pelos inativos que estão fora do mercado de trabalho, mas que a este compareceriam caso o desemprego fosse menor.

Em segundo lugar, e apesar das diferenças abissais existentes entre os países subdesenvolvidos, Bairoch (1973, pp. 56, 61-63) afirma ser o subemprego urbano geralmente menos expressivo do que o subemprego rural.

Como último esforço analítico, Bairoch (1973, pp. 63-67) propõe o conceito de “super-desemprego urbano”. Depois de diferenciar os vários tipos de desemprego – cíclico, friccional, tecnológico -, o autor adota como definição para o desemprego estrutural aquele oriundo de uma situação em que “os meios de produção são insuficientes face às disponibilidades de mão-de-obra”. Ou seja, quase que uma insuficiência de oferta agregada capaz de mobilizar os recursos disponíveis de modo a gerar uma demanda agregada compatível com o pleno emprego.

Supondo o desemprego cíclico como instável por natureza e o estrutural como mais duradouro, Bairoch situa o desemprego cíclico nos países subdesenvolvidos entre 3 a 5 %, “sobrando” uma escala de 7 a 15% para o desemprego estrutural nestes países, ou até mesmo superior. Ora, este valor “residual” seria 4 vezes superior ao desemprego estrutural dos países desenvolvidos. Como se não estivesse satisfeito com a própria definição, o super-desemprego urbano passa a ser definido “provisoriamente como o alto nível de desemprego estrutural resultante de um desequilíbrio entre oferta e demanda, ocasionado por sua vez pelo influxo expressivo de população ativa retirada do ambiente rural”. Volta-se uma vez mais a explicar o desemprego pelas migrações rurais, reconhecendo, contudo, o autor a impossibilidade de se especificar quais os principais elementos constitutivos do “super-desemprego urbano estrutural” (Bairoch, 1973, pp. 66-67).

Este beco-sem-saída conceitual fica ainda mais explícito quando o autor, depois de tergiversar sobre a “preferência” do subemprego rural com relação ao super-desemprego urbano - em termos, tanto de dignidade humana e de satisfação pessoal, mas também de bem-estar coletivo -, assume que a equação social dos países subdesenvolvidos envolve apenas duas opções: aceleração ou desaceleração da urbanização. Opta o autor pela segunda, sob o risco de transformar as cidades da periferia capitalista “em Romas sem império”, “em vastos campos de pessoas destituídas” (Bairoch, 1973, pp. 69-70, 75-76, 81-82). A imagem é forte, alguns diriam que profética, mas o poder analítico de fôlego curto.

Keith Hart e a Missão da OIT ao Quênia: uma “Revolução” Teórica

Diferente seria o caso do texto de Hart e da missão do Quênia. Contemporâneos entre si - o primeiro tendo lançado o termo “informal” e a segunda popularizado o mesmo -, traziam

um novo enfoque, seguindo algumas das pistas deixadas por Bairoch, mas sem cair nas mesmas ciladas.

Apesar de publicado apenas em 1973, o texto de Hart foi apresentado pela primeira vez na *Conference on Urban Unemployment in Africa*, realizada no Institute of Development Studies (IDS-University of Sussex) em setembro de 1971, portanto antes da missão do Quênia. Vários dos membros desta missão compunham o quadro do IDS, entre elas o seu coordenador, Hans Singer. Portanto, é bastante provável que o texto de Hart tenha fornecido insumos para a missão da OIT de 1972.

Logo na introdução o texto revela uma nova forma de olhar o problema do emprego nos países subdesenvolvidos: “inflação, salários inadequados e crescente excedente de força de trabalho estavam na origem do alto nível de informalidade nas atividades geradoras de renda do sub-proletariado” (Hart, 1973, p. 61). Conceitos da economia e da sociologia aparecem mesclados na análise fecunda deste antropólogo social capaz de saltar por sobre as barreiras disciplinares.

Ainda na introdução, Hart (1973, p. 61) lança a pergunta fundamental que nortearia o seu artigo: “será que o exército de reserva dos desempregados e subempregados realmente constitui uma maioria passiva e explorada em cidades como Accra”? E completa, perguntando-se se “as atividades econômicas informais não possuiriam alguma capacidade autônoma de gerar ampliação da renda para os pobres urbanos e rurais”.

Para responder a estas questões, nosso autor conta com os dados do censo populacional de 1960 de Gana e com a pesquisa de campo realizada ao final dos anos sessenta. Depois de detectar que 40% da população ativa masculina não se enquadrava nas relações salariais – mais de 95% no caso da feminina –, o autor se questiona sobre o percentual de “verdadeiros desempregados”, para logo admitir que os dados censitários não permitem isolá-los. Na prática, as classificações que dividem em grandes grupos os empregados assalariados, os desempregados e os inativos são de escassa valia, em virtude da extrema fluidez das inserções no mercado de trabalho. O padrão de vida cotidiano faz com que predomine uma existência precária, com extrema flexibilidade nos níveis de consumo, proliferação no uso do crédito e recurso constante à rede de relações pessoais e de parentesco. A duplicação de ocupações é uma constante, tornando a premissa “uma pessoa, um emprego” altamente arriscada (Hart, 1973, pp. 62-63, 65-68).

Hart então se concentra na análise do que caracteriza como o “mundo das atividades econômicas que transcendem a força de trabalho organizada”. A principal distinção entre as oportunidades de renda formais e informais – de fato, poucas vezes ao longo do texto aparece o informal como “setor” – reside no fato de que a primeira se caracteriza pelo assalariamento e a segunda pelo trabalho autônomo. A variável-chave encontra-se no nível de racionalização do trabalho, ou seja, em que medida o trabalho é recrutado de forma regular com base em remuneração fixa. Para completar, o autor faz pouco caso das definições correntes – “setor urbano de baixa produtividade”, “exército de reserva de desempregados e subempregados” e “setor tradicional” –, pois, no seu entender, elas assumem de antemão aquilo que ainda necessita ser demonstrado (Hart, 1973, p. 68).

O conceito de subemprego sofre um processo de exclusão analítica. Revela-se estático para a compreensão de uma realidade complexa e mutável (Charmes, 1992, p. 10), além de estabelecer um meio-termo incômodo entre desemprego e ocupação, melhor compreendido pelo “setor informal”, que agora se define pela afirmativa a partir de um conjunto de atividades econômicas e modalidades ocupacionais.

Ademais, o conceito de subemprego possuía duas limitações sérias: no caso do visível supunha-se, uma reduzida jornada de trabalho, algo que seria contrariado pelas pesquisas empíricas; enquanto no que tange ao subemprego invisível, supunha-se, que a renda refletia adequadamente a produtividade (Hoffman, 1980, pp. 62-63).

Para Hart, as atividades informais englobavam um amplo espectro, desde operações marginais até aquelas vinculadas a grandes empresas, não se podendo partir do princípio de que possuíssem baixa produtividade. Propõe então uma tipologia de atividades e papéis desempenhados na estrutura urbana, que não necessariamente são preenchidas por pessoas diferentes, pois estas podem situar-se nos vários “setores” traçados pelo modelo analítico. Um primeiro setor envolve as oportunidades de renda formais (salários do setor público e privado e transferências como aposentadoria); o segundo, as oportunidades de renda informais legítimas (do setor primário, secundário e terciário, com especial destaque para o comércio de pequena escala, serviços gerais, e transferências privadas por meio de troca de presentes, crédito e mendicância); e o terceiro, as atividades informais ilegais. Este esquema pode ser analisado tanto da perspectiva individual (fontes potenciais de renda), como do ponto de vista agregado, a partir do fluxo de renda na economia urbana (Hart, 1973, pp. 68-69).

Hart procura então desmistificar algumas das teses correntes sobre a inexistência de barreiras à entrada no pequeno comércio e demais atividades informais. Sua preocupação é a de mostrar que o trabalho informal não tem nada de casual, encontrando guarida nas relações de confiança e de cooperação entre os agentes econômicos, que logram acesso a canais de fornecimento e controlam o acesso a informações. Redes sociais também se mostram fundamentais para o processo de recrutamento de trabalhadores assalariados, já que os migrantes das várias regiões tendem a se segmentar espacial e ocupacionalmente.

Do ponto de vista do indivíduo, parece existir uma preferência pela diversidade de fontes de renda, funcionando o emprego assalariado como um antídoto contra a insegurança, e não em oposição ao trabalho informal. O trabalho informal – que funciona quase como ímã para boa parte dos indivíduos – também atua como atenuador do desemprego, fornecendo possibilidades de renda, mesmo que irregulares. Mas, conclui Hart, a pobreza não parece ser privilégio destas atividades, atingindo parcela importante dos assalariados (Hart, 1973, pp. 71, 77-79, 81).

Ou seja, a partir do seu modelo de análise e dos achados de sua pesquisa de campo, Hart logra antecipar em seu texto várias questões que pautariam o debate ao longo das décadas seguintes: a complexa relação entre informalidade e pobreza; a inexistência de completa identificação entre atividades informais e baixa produtividade; o potencial do setor informal em termos de geração de empregos; a difícil escolha da unidade de análise - a unidade produtiva, o tipo de atividade ou o trabalhador.

A originalidade do seu enfoque vem à luz quando Hart se questiona se o “setor” informal deveria ser visto como um problema, como um traço negativo dos países subdesenvolvidos. Não se tratava de exaltar o informal, como alguns fariam mais tarde, mas de encará-lo como elemento de uma realidade concreta, como dado inelutável de um problema maior. Diferentemente, por exemplo, do enfoque de Weeks (1973, pp. 61-63), para quem o problema não estaria nem no desemprego, como tampouco na falta de emprego, mas nas estruturas produtivas dependentes disseminadoras da pobreza, este, sim, o conceito relevante.

A abordagem do informal permitiria, de fato, uma compreensão mais aprofundada da pobreza, sem necessariamente se misturar a ela. Se o setor informal pode ser identificado heurísticamente com o sub-proletariado da favela, a uma primeira vista, por outro lado, a relação com a pobreza se torna mais tênue quando se considera que a heterogeneidade dos rendimentos é aí superior à verificada no setor formal (Hart, 1973, pp. 86-88).

Sigamos a linha de interpretação hartiana a partir de uma tradução livre. Se focarmos no desemprego, teremos as imagens características da Nova York dos anos trinta, com suas imensas filas e soluções keynesianas. Já se recolocarmos o problema, em termos de estruturas do emprego formais e informais, a questão deixa de ser “como gerar emprego para os que não o têm”, para se pensar nas seguintes alternativas, também insuficientes para o autor: queremos priorizar os empregos formais em si mesmos, ou apenas reduzir a participação das atividades informais socialmente repreensíveis e daquelas cuja produtividade marginal seja bastante reduzida? E Hart, finalmente, solta um tiro certeiro: se o objetivo é tão-somente aumentar a produtividade do trabalho, reduzindo o consumo das classes médias urbanas de atividades do setor informal, não seriam estes ganhos mais do que compensados pelos custos – em termos de emprego e renda - oriundos da redução da demanda por produtos e serviços neste setor produzidos”? (Hart, 1973, pp. 82-83).

Hart caracteriza como absurda a existência de uma suposta transição entre a situação de desemprego e subemprego generalizados para uma outra de pleno emprego. O trabalho informal viria para ficar. Os “verdadeiros desempregados” seriam, em grande medida, aqueles que poderiam recusar ofertas de emprego com níveis de renda inferiores aos propiciados por sua qualificação, no caso em análise restrito ao grupo diminuto de jovens com elevado nível de escolaridade (Hart, 1973, p. 83). Na elaboração arguta de Tokman (2004, p. 177), isto significa dizer que “se o setor informal não existisse, teríamos que inventá-lo”. Já não se tratava mais de provar a sua existência, mas de teorizar sobre os impactos que ela traria para o funcionamento destes mercados de trabalho específicos e difíceis.

A análise aqui empreendida não permite avaliar a tese de Ramos (2007, pp. 116-119), segundo a qual o texto de Hart e o relatório da OIT, produzido em seguida, apesar de permeados de empirismo e intuição, não teriam conseguido constituir uma “nova categoria teórica”. Parece-nos mais feliz a síntese de Machado da Silva (2003, pp. 143-145), que vê o setor informal como um “quase-conceito”, dotado de peso analítico significativo, residindo a sua força no caráter de mediação entre a reflexão acadêmica e a intervenção prática.

Como prova disso, ao final de seu artigo, Hart (1973, pp. 84-86) tece reflexões em torno de temas que gerariam tantas controvérsias adiante. Qual a relação entre os setores formal e informal na economia urbana? Evoluem ambos em sintonia, ou o segundo cresce quando o primeiro mingua? Quais as semelhanças e diferenças do informal em países desenvolvidos e subdesenvolvidos sujeitos a uma maior dependência de fatores exógenos? E, depois de analisar uma matriz de insumo produto entre as atividades formal e informal, qual o espaço aberto para transações no seio deste último setor, ou melhor, qual o seu grau de autonomia? Aqui o autor lança a hipótese fecunda de que a demanda do setor informal seria determinada pelas vendas para o setor formal e pelo multiplicador da renda interno ao próprio setor informal, supondo obviamente que a propensão a consumir bens e serviços do setor informal não se altera ao longo de tempo.

Ao invés de uma relação necessariamente “benigna” entre ambos os setores, tal como Tokman (1977, pp. 2-3) descreve a visão que norteia o texto do próprio Hart e os primeiros textos produzidos pela OIT, estamos diante de um meio-termo entre as concepções extremas que encaram o informal como constrangido ou autônomo, exigindo-se uma análise empírica mais aprofundada para se tomar partido, de um ou de outro lado, conforme o caso. Como ficaria evidente adiante, eram vários os “setores informais”.

A própria idéia de que estes primeiros textos analisavam o setor informal como marginal, encapsulado e não vinculado ao setor formal – compondo uma visão dualista (Chen, 2004, p. 6) – não resiste a uma leitura cuidadosa dos mesmos. Como ressaltou recentemente Altman (2008, pp. 6-7), Hart foi, na maioria das vezes, mal-interpretado, talvez porque, como todo clássico, tenha sido pouco lido.

O prefácio do relatório da missão da OIT no Quênia parte do acúmulo angariado sobre o tema nos cinco anos anteriores a sua publicação. Vejamos as principais premissas. O desemprego é maior nos países subdesenvolvidos, possui um componente estrutural, sequer abarca o principal do problema do mercado de trabalho nestes países e não será resolvido com mais crescimento econômico (OIT, 1972, p. xi). Keynes, Marx e os neoclássicos parecem de pouca valia aqui.

Três tipos de problemas, relacionados entre si, respondem pela complexidade da questão do emprego nestes países: a ausência de emprego na magnitude requerida pelos ofertantes de trabalho; o baixo nível de renda seja no emprego assalariado como nas atividades familiares e no trabalho por conta-própria; e a baixa produtividade da força de trabalho (OIT, 1972, pp. 1-2). Ou seja, o problema do baixo nível de renda ganha estatuto teórico e deixa de ser função direta e exclusiva da baixa produtividade ou da sub-utilização da força de trabalho (Hoffman, 1980, p. 63).

Ao se concentrar no segundo problema, o relatório procede a uma tomada de posição também política. Vejamos alguns exemplos concretos: “apenas elevar o nível de emprego, mantendo-se o mesmo quadro de desequilíbrio, pode inclusive agravar os problemas” (OIT, 1972, p. 3). Não se está falando de desequilíbrios exclusivamente microeconômicos, à maneira neoclássica, mas do padrão de distribuição de renda e da terra e da estrutura produtiva correspondente. No caso da população rural – 90% do total no caso em análise –

o problema não está na escassez de empregos, mas de terra disponível. Para aqueles que possuem terra, inclusive, parece inútil o conceito de desemprego involuntário.

Num próximo passo, procura-se limpar o terreno conceitual. Desemprego refere-se apenas a pessoas não engajadas em atividades econômicas, mas dispostas a fazê-lo. Paralelamente, procura-se escapar de termos poucos precisos como subemprego, como já o fizera Hart. A limitação das estatísticas não deve, por sua vez, impedir que se analise com profundidade o setor informal, sua composição e funcionamento.

É então que se profere a afirmação que daria tanto “pano para manga”: “o senso comum tende a associar as atividades do setor informal àquelas exercidas por pequenos comerciantes, vendedores de rua e engraxates, quando, na verdade, boa parte deste setor revela-se economicamente eficiente, gerando lucros por meio de tecnologias simples e pouco capital”. Clama por uma nova atitude teórica, mais aberta e contrária ao preconceito acadêmico predominante, e aponta que os níveis de renda encontrados no setor informal estariam acima dos encontrados na pequena produção agrícola (OIT, 1972, p. 5).

Questiona-se a falta de apoio ao setor informal, para depois se mencionar que o mesmo não se situa confinado ao emprego na periferia urbana, desenvolvendo vários laços de interação com o setor formal. A estratégia idealizada no mencionado relatório propõe inclusive reforçar as relações entre os setores formal e informal. Não se quer apenas ampliar a demanda para os produtos do setor informal, mas também encorajar inovações em tecnologias intensivas em trabalho (OIT, 1973, pp. 6-7).

É certo que, por vezes, no afã de questionar a noção de “um exército de reserva passivo de desempregados e subempregados”, talvez se tenha exagerado na dose. Vejamos um exemplo: “o setor informal, ao contrário de ineficiente e estagnado, propicia uma vasta gama de produtos competitivos em virtude dos seus baixos custos e da tecnologia utilizada” (OIT, 1972, p. 21). A descoberta do “setor informal” poderia inclusive permitir que se corrigisse a estratégia de emprego embutida no modelo de substituição de importações, o qual teria agravado as tendências no sentido da desigualdade de renda, do uso de tecnologia intensiva em capital, subutilização da capacidade produtiva e desincentivo às exportações (OIT, 1972, p. 18).

Porém, ao contrário da interpretação mais corriqueira, a missão do Quênia propugnava, de forma paralela um novo modelo de desenvolvimento – crescimento com distribuição, segundo o lema da época – apoiado em políticas tributárias (no sentido da progressividade), de renda (controle dos salários mais elevados e ampliação dos percebidos pelos grupos de menores rendimentos), de preços (assegurando retornos mais elevados para o setor agrícola) e de comércio exterior (elevação das tarifas de importação para bens de luxo, além de unificação e extensão das demais tarifas para bens de capital) (OIT, 1972, pp. 24-25).

Esta visão polissêmica (Tokman, 2004, pp. 196, 199, 210) talvez explique porque - tanto a visão de Hernando de Soto, que via o informal como a redenção dos pobres e como resposta espontânea ao excesso de Estado, como a do PREALC/OIT, que encarava o setor informal sob o guarda-chuva do pensamento estruturalista – se sentiram respaldadas neste

documento que se transformou no estatuto de reconhecimento do setor informal como variável analítica-chave. Ou seja, admitir a existência do informal era uma coisa; outra muito diferente era incorporá-lo a um marco teórico coerente, havendo várias formas de fazê-lo, como veremos adiante.

Além de ter originado novas interpretações, muitas das quais opostas entre si, a missão do Quênia proporcionou uma delimitação conceitual – ampla em demasia, é verdade - que avança para além do esforço realizado por Hart. As atividades informais consistem numa certa “maneira de fazer as coisas”, ou seja, num modo de organizar a produção, caracterizado pela facilidade à entrada, dependência de recursos locais, propriedade familiar, escala pequena de operações, intensivas em mão-de-obra e com tecnologia adaptada, contando com qualificações adquiridas fora do sistema escolar em mercados competitivos e desregulados. O setor formal, por outro lado, define-se pela negação destes pressupostos (OIT, 1972, p. 6).

Não nos parece, portanto, apropriada a afirmação de que havia mais acordo sobre o que a “informalidade não era” (Machado da Silva, 2003, pp. 147-149). Talvez esse fosse o caso da discussão dos sociólogos latino-americanos voltados para a análise da marginalidade urbana, mas a mesma crítica não pode ser formulada a Hart e à missão da OIT ao Quênia.

É verdade, contudo, que esta definição conceitual do que *era* o setor informal, ao optar por múltiplos critérios, os quais não se encontravam presentes ao mesmo tempo em várias das atividades informais, sofreria vários intentos de enxugamento analítico, sempre com o intuito de isolar o denominador comum do objeto que se queria destrinchar. Ela traria também problemas concretos em termos de medição e coleta de dados (Charmes, 1992, p. 19). De qualquer maneira, significaria um avanço com relação à dicotomia moderno-tradicional, na medida em que deixava de olhar apenas para a tecnologia utilizada, supostamente obsoleta, e adentrava no mundo destas operações e de sua maneira de organizar a produção (Sethuraman, 1976, p. 80).

De forma quase insistente, o relatório da missão do Quênia ressalta como as desigualdades de acesso a ativos produtivos como terra, capital e crédito (OIT, 1972, p. 97), condicionam um padrão de emprego extremamente concentrado em termos numéricos, ao qual têm acesso apenas alguns grupos privilegiados, quadro que não teria sido alterado de forma substantiva com a “africanização” da economia do país após a independência (OIT, 1972, 1972, pp. 88-100).

A complexidade da questão do emprego urbano no Quênia emerge em toda a sua plenitude quando se observa que 1/3 da força de trabalho se encontra desempregada ou no setor informal, a maior parte no último, agravada pelo fato de que 1/3 dos empregados no setor formal encontram-se abaixo da linha de pobreza (OIT, 1972, pp. 10, 54, 62). Ademais, o baixo nível de renda não estava relacionado ao “subemprego horário”, antes pelo contrário, já que os trabalhadores informais perfaziam maiores jornadas.

Num documento técnico que integra o conjunto do relatório, e que trata das relações entre os setores formal e informal, bate-se mais uma vez de frente com a dicotomia moderno-tradicional. Esta interpretação usual suporia que “o setor moderno é a fonte do dinamismo e

da mudança, ao passo que o setor tradicional aos poucos vai se dissolvendo”. Nada mais distante da realidade. No parágrafo seguinte, procede-se ao ataque: “as favelas de Nairobi, Mombasa e, em menor medida, das demais áreas urbanas são completamente modernas, já que derivam das diferenças de renda e de riqueza entre os diversos setores da economia” (OIT, 1972, p. 503), as quais por sua vez explicam o rápido ritmo de expansão econômica.

Ainda que muitos dos autores subsequentes apontassem para uma nova dicotomia formal-informal, esta dualidade não era concebida de forma estática, pois os setores não apareciam como estanques - o que aconteceria se o crescimento de um se verificasse apenas e quando da retração do outro. Aliás, este dualismo tende a se dinamizar quando se consideram os vários informais, desenvolvendo vários tipos de interação com o formal, sem a suposição de uma descontinuidade abrupta entre os setores ou de que as zonas cinzentas ou de transição devem ser encaradas como desprezíveis (Sethuraman, 1981, pp. 18-20 e Charmes, 1992, pp. 22 e 52).

Entretanto, o relatório da OIT (1972, p. 505), depois de avançar numa direção, parece alterar o rumo no meio do caminho. Primeiro atesta que a diferenciação dos setores vai além das suas relações com o governo. Ou seja, ilegalidade e informalidade se superpõem, mas estão muito longe de poderem ser encaradas como sinônimos. Muitas das atitudes de aversão ao risco e do comportamento adaptativo por parte do setor informal se deve ao quadro de incerteza, engendrando pela baixa renda. Contudo, daí para a afirmação de que “o setor informal não é um problema, mas a fonte do futuro crescimento do Quênia” estamos a anos-luz de distância. Abre-se, de fato, uma rachadura dualista no edifício robusto.

Afirmações como estas – típicas de uma missão multidisciplinar, que agregava autores com visões e enfoques diferentes sobre um mesmo fenômeno – são justificáveis, mas teriam levado a que cada um lesse a parte do relatório que fosse mais afim aos próprios interesses de pesquisa. Gerry (1987, p. 109), por exemplo, veria nas recomendações do relatório da OIT uma combinação entre políticas de desregulamentação econômica com outras voltadas para um crescente ativismo em direção aos pobres, funcionando o informal como combustível para o crescimento econômico, o que nos parece uma interpretação possível, mas não a mais fidedigna às proposições mais amplas da missão.

Enfim, se de um lado, o relatório admite que o crescimento do setor informal é exógeno ao mesmo, por outro, também defende que por meio de restrições e incentivos, o governo pode transformar o crescimento do informal de potencialmente involutivo para evolutivo. Este, de fato, parece ser o nó da questão quando se discute a inter-relação entre os dois setores, o que tende a variar dependendo do setor, do período ou do país analisados.

Conforme Hart já havia se questionado, possuiria o setor informal autonomia para o crescimento, especialmente se as políticas perderem o viés pró-formal, ou estaria ele condenado, conforme ressaltariam mais tarde os estruturalistas, a um crescimento involutivo? - definido pela incapacidade de elevação da demanda de trabalho a não ser por intermédio de níveis inferiores de renda (OIT, 1972, p. 94).

È como se o documento condensasse em diferentes parágrafos os pontos de vista que seriam abraçados por correntes diferentes nas próximas duas décadas. Parece-nos antes uma qualidade do que um defeito desta pesquisa de campo, que trouxe premissas novas e não teve o temor de cotejá-las com o que se via e ouvia.

A aceitação do conceito de “setor informal” não aplacaria as controvérsias, antes pelo contrário. Uma nova história se inicia, com novas veredas se abrindo. Em parte isto se deve às diferenças entre os países objeto de análise, mas também pelo caráter multifacetado do próprio setor informal em qualquer destes países. Tokman (2004, p. 196) cita a este respeito a resposta dada por Hans Singer quando lhe pedem uma definição do setor informal: “é como uma girafa; quando se vai ao zoológico, é fácil reconhecê-la”.

Cada zoólogo teria as suas espécies de preferência, além de descrevê-las à sua maneira. Uns prefeririam os ambulantes, outros as microempresas e ainda havia aqueles que optaram pelos trabalhadores a domicílio. Uns focariam nas estratégias de sobrevivência, outros nas microempresas vinculadas a circuitos produtivos e capazes de gerar algum excedente e houve quem focasse nas relações de sub-contratação. Enfim, um setor heterogêneo, quase um não-setor diríamos, geralmente caracterizado pelo individualismo, pelo difícil enquadramento na estrutura de classes e pela intensificação do trabalho (Tokman, 2004, 177-178).

Os Marxistas e O Debate ainda sob o “Guarda-Chuva” da OIT

Depois do parto, a criança correria mundo. Fora da OIT, vários autores questionariam a “visão romântica ou ingênua” do relatório do Quênia, que, como vimos, é apenas uma das várias interpretações possíveis, provavelmente não a mais fidedigna, do documento.

Vale à pena, a esta altura, abrir um breve parêntese acerca do importante debate suscitado, durante o mesmo período, entre os autores marxistas, mais propensos à utilização da categoria da marginalidade urbana. Duas posturas principais se diferenciavam no âmbito desta matriz teórica.

De um lado, havia aqueles que se pautavam pelo crescente “satelização” do “informal”, no sentido de que uma “massa marginal” se descolaria do exército industrial de reserva, tornando-se crescentemente afuncional para o desenvolvimento do capitalismo. Com referência ao seu artigo célebre de 1969, o sociólogo argentino José Nun (2001, pp. 19-29) ressalta que o seu objetivo era encontrar um meio-termo entre o hiper-funcionalismo de esquerda e a formulação à direita que encarava a marginalidade como um déficit de integração, de modo a acentuar o caráter heterogêneo do mundo da pobreza urbana.

Ou seja, se o “informal” ainda não existia como conceito da ciência econômica, antecipava-se a sua teorização a partir da noção de que os processos de conservação e dissolução das formas produtivas não-capitalistas se subordinam às transformações econômicas do núcleo capitalista. Desta forma, a existência de uma parcela do exército industrial de reserva sem funcionalidade apontava para um excedente de trabalho que se reproduzia a si mesmo, não cumprindo qualquer papel para a reprodução do sistema.

Por outro lado, alguns autores preferiram ressaltar a integração desigual e subordinada do setor informal ao formal, levando a uma extração de excedente em favor do último. A subordinação se daria pela compra de insumos caros e venda de produtos a preço de custo. A partir da venda de bens-salários e de serviços pessoais a preços baixos, dos laços de subcontratação com o setor formal e da própria pressão junto ao exército industrial de reserva se estaria contribuindo para o aumento da taxa de exploração. Mais ainda, segundo Gerry (1987, pp. 112-113), a promoção do setor informal tenderia a facilitar uma maior transferência de excedente para os capitalistas nacionais e internacionais e, na melhor das hipóteses, levar a uma inserção capitalista, por meio do acesso discriminatório, de alguns poucos produtores a certos nichos ainda não-ocupados pelo setor formal.

Para Souza (1980, pp. 47-49), esta segunda vertente de análise encontra-se sujeita a duas restrições. Primeiro, os preços dos produtos e serviços oriundos destas formas de produção não necessariamente se mostram mais baixos do que os preços capitalistas. Segundo, o salário de base pode ser baixo, mas não por estes motivos. Ao contrário, este é que deve condicionar a renda do informal. Por conseqüência, o autor parte do pressuposto de que boa parte do emprego não-capitalista urbano, ao invés de transferir mais-valia, não seria explorado por nenhum capital, salvo no caso dos conta-própria subordinados (1999, pp. 131-132).

A tese marxista da subordinação do setor informal, apesar de ter sido acusada de funcionalista, abre espaço para se desvelar uma modalidade específica de integração entre formal e informal, característica dos países subdesenvolvidos. Na análise de Oliveira (2003, pp. 52-60), por exemplo, contemporânea ao relatório da missão ao Quênia, ao invés do terciário inchado, remanescente do setor “tradicional”, ou de um setor simplesmente marginal às necessidades do sistema, assiste-se à revivescência de um setor de serviços à base de pura força de trabalho, o qual se amoldaria à expansão do sistema capitalista brasileiro. Por mais que as conclusões sejam diversas, a descrição emparelha-se com aquela encontrada no relatório da OIT do mesmo ano: “reproduz-se nas cidades um tipo de crescimento do setor de serviços horizontal, extensivo, de baixíssimos coeficientes de capitalização, em que a função de produção sustenta-se basicamente na abundância de mão-de-obra” (Oliveira, 2003, p. 55).

Ao invés de simples consumidor de excedente do formal, o setor “informal” – o autor não utiliza o conceito - esconderia um mecanismo fundamental da acumulação, ao transferir “mais-valia em síntese” às atividades dinâmicas, o que se justifica em virtude da base capitalística razoavelmente pobre para sustentar a expansão industrial. Ressalte-se ainda que - ao dizer que o trabalho não-pago, como o executado na auto-produção de moradia, contribui para o rebaixamento dos salários reais pagos pelas empresas - Oliveira não quer dizer que este seja o único fator responsável para a compressão salarial sofrida pelos trabalhadores de base.

Em seguida ao relatório produzido pela missão ao Quênia, duas interpretações correm no seio da OIT: uma liderada pelo programa de “Urbanização e Emprego”, que tende a associar o setor informal urbano a pobreza; e a outra pelo PREALC, que se apóia nos conceitos de segmentação do mercado de trabalho, partindo de uma orientação

estruturalista. Ambas as visões são formuladas no “calor da hora“, em virtude da exigência de se conciliar produção teórica com formulações políticas.

No primeiro caso, a liderança coube a Harold Lubell e S. V. Sethuraman. O setor informal passou a se referir exclusivamente ao setor urbano, ganhando maior precisão conceitual, para o que contribui a realização de extensas pesquisas empíricas.

Entretanto, no dizer de Bangasser (2000, pp. 11-12), terminou-se por reforçar a conotação do informal como refúgio do setor formal, justamente o que a missão ao Quênia procurara desmistificar. Esta afirmação parece válida, mas não deve servir para desconsiderar os avanços realizados.

Por exemplo, apontou-se para a necessidade de se separar dois sub-setores: um, de natureza irregular, formado por uma extensa variedade de atividades marginais lícitas, associadas aos trabalhadores por conta-própria, e também a muitas atividades ilegais; e, outro, o “setor informal propriamente dito”, conformado por atividades econômicas de pequena escala, geralmente não-assalariadas e desenvolvidas em empresas de natureza familiar (Sethuraman, 1976, p. 81).

Num segundo momento, com o intuito de “testar” a associação entre o setor informal urbano e os pobres que vivem em habitações ilegais, buscou-se selecionar os grupos a serem definidos como informais, a partir de um dos critérios: o nível de renda dos indivíduos; ou as variáveis que afetam o seu rendimento (qualificação, categoria de emprego, das atividades e das empresas). Optou-se pelo último critério, porque assim se poderiam traçar políticas de modo a atacar o problema dos mecanismos que interferem na geração da renda, “os quais se devem mais às restrições das empresas do que às características do próprio indivíduo” (Sethuraman, 1976, pp. 82, 85-86).

A unidade de análise seria a “empresa”, definida por eliminação em relação às formais, a partir de um conjunto de critérios (tamanho, acesso a crédito, aplicação das normas legais, emprego de trabalhadores não-remunerados etc). Inclui-se como unidade produtiva todo e qualquer trabalhador por conta-própria, ainda que não empregue terceiros, possua escasso ou nenhum capital, não conte com local estável e forneça tão-somente serviços (Sethuraman, 1976, p. 84). Ora, desta forma, volta-se a colocar todos os ditos informais “no mesmo saco”.

Esta frase é ilustrativa: “por definição, o setor informal fornece emprego, em primeiro lugar, aos pobres do setor urbano, tratem-se de empregadores, trabalhadores por conta própria ou assalariados” (Sethuraman, 1976, p. 85). Ao se perguntar sobre as fontes da baixa renda, a questão implícita é a da possibilidade de modernizar parcelas do setor informal, que aí se encontram não necessariamente por conta de suas limitações individuais, mas devido à falta de apoio (Sethuraman, 1976, p. 89). Neste ponto, encontra-se um eco da missão ao Quênia. Entretanto, os demais não teriam, por decorrência, outra opção que não a de se conformar com o setor informal e a pobreza decorrente.

Mais à frente, Sethuraman procura qualificar a sua concepção sobre o setor informal. A característica distintiva deste setor estaria em que “as empresas fazem sua aparição, não

tanto em resposta às oportunidades de investimento, mas em virtude da necessidade de se gerar o próprio emprego”. Estas empresas estão geralmente associadas aos migrantes e se destacam justamente por emergirem “apesar da ausência de capital e de qualificação” (Sethuraman, 1981, p. 16). Em alguns casos, o autor admite que sejam unidades produtivas ainda em processo de evolução, as quais poderiam se tornar empresas propriamente ditas, desde que logrem, por sua própria conta ou por meio de apoio público, superar as limitações em termos de capital e qualificação. Ou seja, o crescimento evolutivo do setor informal seria para alguns poucos, enquanto os demais se vinculariam eternamente ao setor informal como refúgio, abrindo-se como que um vácuo entre os dois setores (Charmes, 1992, pp. 51-52).

Uma definição mais precisa vem, então, à tona: “o setor informal é composto de unidades de pequena escala envolvidas na produção e distribuição de bens e serviços com o objetivo essencial de gerar emprego e renda para os seus participantes, apesar das suas restrições em termos de capital, físico e humano, e de conhecimento técnico” (Sethuraman, 1981, p. 17). O autor cogita, adiante, ser a produtividade do trabalho o que diferencia ambos os setores, reatualizando-se o dualismo a partir da coexistência entre setores de alta e baixa produtividade.

Entretanto, seria arriscado partir daí para a afirmação de que a mesma coexistência se daria entre setores de altos e baixos salários, primeiro porque grande parte do setor informal é composta de autônomos; e depois porque as imperfeições salariais são típicas de muitos países subdesenvolvidos (Sethuraman, 1981, p. 18). De qualquer forma, em termos gerais, o nível de renda volta ser visto como um bom indicador da produtividade do trabalho.

Esta visão sofre de uma concepção quase malthusiana acerca dos limites do desenvolvimento num contexto de forte expansão da migração rural-urbana, encarando o setor informal como o refúgio em que se encontra a população excedente num contexto de piora expressiva dos níveis de renda e das condições de trabalho. As opções cogitadas são direcionar a população rural para centros urbanos menores, gerar empregos rurais em atividades não-agrícolas, ecoando o diagnóstico de Bairoch, ou incentivar programas de construção de infra-estrutura urbana e as oportunidades de emprego produtivas do setor informal (Lubell, 1974, p. 3), perdendo-se de vista o enfoque mais amplo sobre estratégias de desenvolvimento que continha o relatório da missão do Quênia.

Apesar da boa intenção dos seus formuladores, a incapacidade de avançar no diagnóstico do setor informal e das suas interações com o restante da economia faria com que o arsenal neoclássico emergisse pelas beiradas. Em 1984, o documento de avaliação sobre as atividades da OIT, no âmbito do subprograma “Urbanização e Emprego”, centra fogo sobre as imperfeições do mercado, as quais responderiam pela existência generalizada do setor informal nos países subdesenvolvidos, em virtude da ausência de livre acesso a crédito, mercado e qualificações e de sistemas de produção e distribuição sedimentados, tal como nos países desenvolvidos (OIT, 1984, pp. 13-14).

A segmentação do mercado passa a ser encarada como um defeito do sistema capitalista - e não como decorrência das suas formas historicamente condicionadas de penetração no tecido social e espacial. Como resposta à imposição de barreiras à mobilidade, o setor

informal atua como variável de ajuste. Estamos cada vez mais distantes, portanto, da crítica ao padrão de desenvolvimento concentrador. Dentre as causas para os baixos níveis de produtividade e de renda reaparece a tecnologia utilizada, por sua vez relacionada às imperfeições do mercado. A formação de capital humano no setor informal passa a ser o antídoto para que este, ao invés de consumir recursos escassos, possa gerar sua própria poupança e elevar os investimentos em capital físico (OIT, 1984, p. 17). A “empresa” informal perde a especificidade e passa a ser vista como uma mini-firma potencialmente capitalista (Cacciamali, 1982, p. 25).

Bem diferente é a abordagem do PREALC, para o que contribuiu a herança estruturalista deixada pela CEPAL na região, na qual se formaram Victor Tokman e Paulo Renato Souza, dentre outros. Obviamente que ela guarda traços de convergência com a missão da OIT e também com as análises de Lubell e Sethuraman. O excedente estrutural de mão-de-obra é a chave explicativa para se compreender da gênese do setor informal, que se aproveitaria das “vantagens oferecidas pelo mercado” (Souza, 1980, p. 29). Também estes autores, como admitiria o próprio Souza, (1980, p. 31), teriam se debatido com a insuficiente especificidade de um conceito que abarcava uma grande heterogeneidade de inserções econômicas e sociais.

O diferencial desta abordagem encontra-se precisamente na tentativa de elucidar os nexos entre o setor formal e informal. O informal – caracterizado pela ausência de barreiras à entrada e pelo predomínio de relações de produção não-capitalistas – encontra-se integrado, ainda que sob vários níveis e formas de subordinação, ao setor formal, (Tokman, 1977, pp. 11-12), ora atuando em mercados competitivos, ora na base da pirâmide da oferta de estruturas oligopólicas. Neste último caso, os preços se aproximam dos custos das menores empresas, enquanto as grandes possuem lucros oligopólicos em virtude dos custos menores. É o caso do setor comércio com a sua estrutura piramidal, que “concilia” vendedores ambulantes, armazéns e supermercados (Souza e Tokman, 1976, p. 134).

Sendo o mercado um só, os destinos do informal estariam atados ao espaço econômico criado pelo formal. Este, ao se expandir, limita ou redefine o alcance do informal, que não possui capacidade de expansão própria (Souza, 1980, p. 30), abortando-se assim a possibilidade de crescimento evolutivo aventada por Hart e pelo relatório do Quênia. Lembremos que esta possibilidade está associada a uma manutenção da propensão a consumir bens e serviços do setor informal, por parte dos dois setores, o que supõe uma expansão meramente quantitativa da economia capitalista.

Por trás da análise prealciana, há uma concepção acerca do funcionamento da estrutura produtiva latino-americana e da forma como esta assegura a reprodução do setor informal. Tal como no relatório do Quênia, o setor informal é visto como um produto da expansão das atividades modernas (Souza e Tokman, 1976, p. 130). Porém, diferentemente de algumas análises da OIT elaboradas nos anos oitenta, a segmentação do mercado não é entendida como uma distorção, mas sob o ângulo específico da evolução do capitalismo periférico, cuja modernização não se irradia para o conjunto do tecido produtivo.

Por sua vez, esta conformação técnico-produtiva dá origem à heterogeneidade social, sendo as relações de trabalho que tipificam o setor informal uma de suas marcas explícitas. Outro

resultado seria uma expressiva diferenciação dos salários no seio do próprio setor formal (Souza e Tokman, 1976, p. 131).

Daí a síntese de Tokman (2004, p. 2007) que vê o informal como uma forma de organizar o trabalho derivada de um tipo específico de organização da produção. Trata-se de uma intuição oriunda das formulações da OIT, mas aprofundada por uma interpretação original da teoria econômica, mesclando elementos de várias correntes, na melhor tradição do ecletismo cepalino.

O raciocínio encontra-se estruturado da seguinte maneira. O nó da questão para a equipe do PREALC está em determinar o tipo de subordinação do setor informal em relação ao formal, de modo a avaliar o espaço para o seu crescimento evolutivo. O setor informal, apesar de subordinado, apresenta relações com a economia formal, mas também possui certa margem de autonomia. Os tipos de relações dependem da estrutura de mercado (Tokman, 1978, pp. 11-13).

Em situações de oligopólio, as atividades informais tendem a encontrar um limite à sua expansão permanente. As condições de inserção destas atividades dependem do ritmo da expansão da demanda, das escalas mínimas de produção e da existência de economias de escala. Apesar de existir espaço para lucros de curto prazo, no longo prazo, estas atividades tendem a perder mercados, ainda que não tendam ao desaparecimento. Esta parece ser a situação do setor industrial, onde se supõe que os laços de subcontratação estejam restritos a alguns setores (confeção, por exemplo).

Nos mercados onde não existe uma estrutura oligopólica, resta saber se existe alguma tendência para evolução neste sentido. Mais uma vez este parece ser o caso do setor industrial, onde o setor informal ocupa o espaço produtivo ao menos até que a dimensão do mercado justifique o estabelecimento de firmas de grande porte.

Já em mercados nos quais não se verifica uma tendência evidente de oligopolização no médio prazo, tal como no caso dos serviços pessoais, a expansão destas atividades encontraria-se manietada pela baixa elasticidade renda da demanda. Entretanto, mesmo aqui, diferenciações podem emergir fazendo com que duas pessoas numa mesma atividade não-organizada, possam se situar diferentemente no setor formal e informal, em virtude do perfil da demanda que oscila no território (Souza e Tokman, 1976, p. 134). No primeiro caso, o cabeleireiro de luxo aparece como exemplo de oligopolista que se aproveita da renda concentrada.

Haveria ainda um caso intermediário - o caso das atividades informais de comércio, por exemplo -, em que o baixo ritmo de mudança tecnológica e a inexistência de uma trajetória no sentido do oligopolização implicariam uma diferenciação de produtos, por faixas de renda, assegurando a permanência destas atividades por um período mais amplo.

Parte-se aqui do pressuposto de que o balanço de pagamentos do setor informal tenderia a sofrer uma queda dos termos de troca com relação ao setor formal. Trata-se na verdade mais de uma hipótese de trabalho a ser checada, tendo em vista que, se bem que os preços e quantidades sejam definidos fora do setor informal, a relação de dependência tende a ser

diversificada. Ou seja, num contexto de participação no mercado cadente, ao que se deve agregar a expansão da oferta de trabalho, o crescimento involutivo tende a se afirmar como tendência estrutural, apenas atenuada por intervenções políticas.

Para que estas surtam efeito, mudanças na estrutura internacional, mas também no modo de distribuição do excedente, no sentido de um novo modelo de desenvolvimento, se fazem necessárias. Em poucas palavras, a expansão evolutiva do setor informal depende de mudanças capazes de afetar a própria dinâmica do setor formal (Tokman, 1977, p. 14). A inspiração cepalina, especialmente dos estudos pós-dualistas dos anos setenta, entabulados por Aníbal Pinto e Raúl Prebisch, é inegável.

Parece-nos, portanto, um equívoco supor que a abordagem prealciana sugere a combinação de políticas keynesianas com iniciativas microssociais tendentes a elevar a racionalidade capitalista do microempresário, deixando de lado as mudanças sistêmicas, como sugere Cortés (2003, p. 607). A intuição keynesiana está presente, mas sujeita a reformulações substantivas.

No caso do setor informal, mais importante que a elevação do emprego é a ampliação da renda total da atividade, sem necessariamente uma elevação correspondente dos ocupados. Para tanto, na visão de Souza e Tokman, deveria-se lograr a elevação da eficiência econômica ou assegurar a maior expansão da demanda por seus bens e serviços, por meio de políticas públicas de reserva de mercado e preços mínimos, especialmente nos setores onde os diferenciais de produtividade entre formais e informais se mostram menores e onde não se corre o risco de travar o crescimento do produto e do emprego nos setores mais estratégicos (Souza, pp. 1980, 165-168). Acrescente-se ainda que eficiência econômica e aumento da produtividade não necessariamente implicam racionalidade no sentido capitalista. Finalmente, as políticas pensadas para o setor informal deveriam, segundo os autores, contar com a elevação simultânea da capacidade de absorção do setor formal e do nível de renda dos trabalhadores do setor agrícola tradicional.

De forma paralela a esta interpretação, está a noção de que o informal, ao atuar no espaço econômico delimitado pelo setor formal, não compete diretamente com este, ao menos nos segmentos de vanguarda, e quando o faz, tal se verifica apenas em mercados pouco oligopolizados ou sujeitos a barreiras à entrada com relação a outros informais.

Em segundo lugar, ao se definir o espaço econômico para atuação do setor informal, não se determina *a priori* a sua dimensão ocupacional. Isto porque nem em todos os casos a renda é definida de forma inversa ao número de produtores, devendo-se então relaxar a hipótese, não válida para todos os informais, de inexistência de barreiras à entrada (Souza, 1980, p. 31).

Esta reformulação procura separar dentre as formas de organização mercantis simples que, em virtude de reserva de mercado e de relações de clientela, conseguem assegurar níveis de renda superiores inclusive aos trabalhadores não-qualificados empregados nas atividades capitalistas, como no caso das empresas familiares. Já no caso dos pequenos vendedores de serviços autônomos, onde a entrada é livre, o ajuste sempre se via redução da renda, algo que é a tendência também nos autônomos subordinados ao capital, onde o excedente de

oferta tende a recair sobre a renda direta ou indiretamente via redução do volume de operações. O “mercado” do serviço doméstico tende, por sua vez, a ser menos competitivo em virtude seja das relações de clientela, seja da diferenciação da demanda por poder aquisitivo.

Já no caso das quase-empresas capitalistas, que contam com mão-de-obra assalariada, e onde o capitalista também trabalha, ele também não compete com os outros capitais, sendo a variável-chave do comportamento da empresa o rendimento total do proprietário. Aqui predomina o assalariamento não-formal. Neste caso, também se verifica certa proteção com relação à entrada de novos produtores (Souza, 1980, p. 32-36).

Esta diferenciação permitiria com que o PREALC diagnosticasse três grandes grupos, ainda que diferentes entre si, que comporiam o agregado do setor informal: os autônomos que não são nem profissionais ou técnicos, o trabalho doméstico e os trabalhadores e empregadores com empresas com até 5 trabalhadores (Tokman, 2004, p. 198). Seriam os segmentos de um amplo setor de baixa produtividade, não apenas em virtude da tecnologia, mas essencialmente pela maneira com que se posicionam no mercado.

Duas questões que refletem a originalidade deste enfoque são abaixo mencionadas. Em primeiro lugar, o dualismo setor formal/informal se esgarça na medida em que se esmiúçam as suas conexões, mas também porque se questiona a suposta homogeneidade de cada “setor” (Souza e Tokman, 1976, p. 131). Ou seja, estes não agem em bloco, o que pode ser ressaltado pelo comportamento diferenciado dos níveis de renda.

Em segundo lugar, a concepção de “um mercado de trabalho verdadeiramente heterogêneo” explicaria porque algo que não faria sentido na visão neoclássica possa ocorrer: a existência de diferenças entre a taxa de salários dos trabalhadores não-qualificados e a renda média dos informais. Isto acontece em virtude da criação de grupos não-competitivos dentro do mercado de trabalho, o que se justifica por fatores como a inflexibilidade tecnológica e a conformação da estrutura produtiva.

A não ser que se conceba um mercado de trabalho em que o aumento do salário reduz o emprego no setor formal, fazendo refluir a força de trabalho para o setor informal, que atua como o preço-sombra da mão-de-obra (Souza, 1980, pp. 53-55). Mas então se estaria supondo a inexistência de segmentação do mercado e assumindo que as diferenças de renda entre setor formal e informal somente teriam lugar em virtude das diferenças pessoais e não das condições dos estabelecimentos produtivos, algo que o PREALC comprovava empiricamente não ser o caso dos países latino-americanos (Souza, 1980, 142-143, 149).

Em síntese, não se trata de agregar o setor informal como um degrau a mais de um mercado profundamente segmentado, de acordo com as tendências da estrutura produtiva, mas de avaliar o seu funcionamento específico numa sociedade com excedente estrutural de força de trabalho e pautada por um estilo de modernização que reforça a concentração da renda. A segmentação do mercado de trabalho é uma hipótese-chave para esta corrente, e não uma descoberta dos estudos dos anos noventa sobre a informalidade como defende Ramos (2007, 119-120, 128).

O que talvez tenha ficado a dever na abordagem do PREALC é uma discussão do papel dos baixos salários tanto no setor formal como no informal como fator limitador à ampliação dos ganhos de produtividade. Assumir que os baixos salários aparecem como função da produtividade acanhada é uma suposição forte. Por outro lado, não podemos deixar de cogitar as possibilidades derivadas da abordagem que inverte o sentido de causalidade, como veremos ao final, a partir do referencial teórico regulacionista. Este enfoque, ao trazer para o terreno da economia, variáveis de cunho político, foge do horizonte de análise dos autores acima resenhados.

A discussão prealciana sobre o informal abriria um terreno propício para se dar continuidade à fermentação das correntes estruturalistas e marxistas que haviam proliferado na América Latina desde os anos sessenta (Tokman, 2004, p. 1999). Foi daí que uma abordagem marxista fecundaria ao analisar este setor como intersticial e subordinado ao comportamento da dinâmica capitalista (Cacciamali, 1982, pp. 25-29).

Aproveitava-se assim da contribuição do PREALC, mas a partir de uma terminologia que conferia novo potencial à análise. Os setores saem de cena, cedendo espaço para um núcleo verdadeiramente capitalista, que no seu processo de expansão quantitativa e de transformação qualitativa, “cria, destrói e recria”, à maneira marxista, os espaços econômicos para a atuação da pequena produção não tipicamente capitalista (Souza, 1999, pp. 88-89). Este processo de deslocamento e reposicionamento contínuo das atividades “informais”, não se deve necessariamente à menor eficiência microeconômica ou à baixa qualidade dos produtos das mesmas, mas muitas vezes ao poder capitalista para dominar o mercado, como ressalta Paulo Renato Souza.

Esta análise possui alguma diferença ainda que sutil com a visão posterior de Victor Tokman, para quem a renda do setor informal pode implica remuneração do trabalho, mas por vezes também remuneração do capital (2004, pp. 197-199), especialmente na zona cinzenta das quase-empresas capitalistas, as quais em virtude mais do seu capital social, do que do estoque de capital físico, poderiam paulatinamente estabelecer laços mais duradouros com o setor formal, estabilizando a sua posição no mercado e os níveis de renda obtidos.

Seguindo os passos de Paulo Renato, Cacciamali (1982, p. 8-9), por exemplo, concentra sua análise apenas nos segmentos conformados por pequenos produtores que, de posse dos meios de produção, se valem do trabalho familiar, ou de alguns ajudantes, para executar as suas atividades. Estes segmentos se inserem de forma intersticial no espaço econômico, e não de forma livre ou autônoma.

E por segmentação entende-se não um processo fortuito, oriundo de barreiras à mobilidade, mas decorrente da “incessante criação, ampliação e crescimento dos ramos de produção, isto é, da divisão social do trabalho”, que depende dos desenvolvimentos tecnológico e econômico, mas também na alteração das relações sociais (Cacciamali, 1982, pp. 10, 31). Correm de forma, paralela, portanto os processos de diferenciação da estrutura produtiva e dos atributos dos trabalhadores.

O segmento não-capitalista possui relações de trabalho marcadas pela individualização, irregularidade e multiplicidade de funções, subordinando-se de várias formas ao movimento incessante da atividade capitalista. A penetração capitalista em alguns destes nichos pode assalariar parte dos trabalhadores, empurrá-los para outras atividades informais ou expulsá-los temporária ou definitivamente da produção e até do mercado de trabalho, segundo a autora (Cacciamali, 1982, pp. 28-29). Porém, existe um duplo movimento assimétrico, é verdade, que conjuga a penetração capitalista com a resistência e criatividade na ocupação do espaço econômico por parte destes trabalhadores autônomos.

Hierarquias internas ao setor informal também são recriadas, já que a conquista do espaço econômico a este destinado pode envolver a existência de certas formas de propriedade, o comando de instrumentos de trabalho e a exigência de qualificação ou experiência profissional, dificultando o acesso a contingentes desprovidos destes ativos. Paralelamente, em termos quantitativos, este “setor” pode também receber novas levas seja de trabalhadores assalariados deslocados, ou em busca de complementação de renda, além de pequenos capitalistas em vias de deslocamento do mercado ou em busca de condições de “lucratividade competitiva” (Cacciamali, 1982, pp. 33-35).

Vale lembrar que esta abordagem do informal como subordinado e intersticial - que faz explodirem os resquícios da análise dicotômica que haviam porventura sobrevivido na abordagem do PREALC, e que bate de frente com as análises do informal como resultante das imperfeições do mercado, desenvolvidas pela OIT durante os anos oitenta - já havia sido esboçada por Paul Singer, a partir da denominação algo inadequada de “setor autônomo”.

Para Singer (1977, pp. 79-85), este setor diferencia-se do “setor de subsistência” por contar com empreendimentos individuais que produzem diretamente para o mercado. Caracteriza-se pela sub-remuneração dos fatores de produção dos indivíduos nele inseridos, o que se deve ao fato de possuírem um ínfimo custo de oportunidade. Enfim, um depósito de recursos ociosos da “economia de mercado”. Assume o autor que o setor autônomo acaba por possuir uma função, já que a economia capitalista se mostra incapaz de absorver toda força de trabalho disponível. Sugere então que a economia capitalista irriga o setor autônomo nos momentos de crise, incorporando parcela dos seus contingentes quando da expansão. Sugere, pois, um comportamento anti-cíclico do setor, hipótese que seria questionada mais adiante no trabalho de Cláudio Dedecca (1990) para a região metropolitana de São Paulo durante os anos oitenta.

Como tendência geral, pode-se dizer que a economia capitalista cresce em detrimento do setor informal em termos relativos, ainda que este possa se incrementar em termos absolutos. Na verdade, uma outra forma de dizer que o setor tende a um crescimento involutivo, tal como supunha o PREALC. Esta tendência estaria associada a um crescente desnível entre a produtividade da economia capitalista e do setor autônomo.

O economista brasileiro apresenta ainda dois tipos de “falsos autônomos”: aqueles que são assalariados disfarçados, em virtude da “opção” da empresa por precarizar o vínculo empregatício, mas mantendo-o presos ao mercado de trabalho; e aqueles com elevada qualificação que, mais que prestarem serviços às empresas, vendem a sua força de trabalho,

mas não num contexto de abundância da oferta de trabalho, antes pelo contrário. Desta forma, se vinculam aos setores de mercado ou às atividades governamentais. Esta “sacada” de Singer nos permitirá, mais à frente, questionar a formulação recente da OIT sobre a “economia informal”.

Nos anos oitenta, o conceito de setor informal literalmente ganha o mundo, transformando-se em algo que guarda pouca relação com as teorizações originais dos anos setenta. Para Bangasser (2000, pp. 13-16), durante estes “anos de dispersão” se passaria, no âmbito da OIT, da pesquisa para ações concretas, mas geralmente tendo se perdido de vista uma unidade conceitual mínima. Se alguma coerência existira de fato, seria no sentido de resgatar a visão do informal como miserável, bastante distante do que fora a intenção e o resultado concreto do relatório do Quênia. Por outro lado, o conceito viaja para além da OIT, deixando de estar enfeudado por economistas e sociólogos do trabalho próximos a esta instituição.

O Debate fora da OIT: Liberais e Institucionalistas

No campo liberal da teoria econômica, destaca-se a formulação do peruano Hernando de Soto. Surgida em meados dos anos oitenta, ela se engata na visão neoclássica, temperada por um institucionalismo à la North.

Se de um lado, o dualismo é retomado, o potencial criativo muda de pólo (Cortés, 2003, p. 600). Diferentemente da teoria da modernização, que via o tradicional como tendente à dissolução, é agora o moderno que se encontra sitiado. Logo na introdução do seu livro - cujo sub-título indica que se estaria armando uma suposta “revolução informal” -, Soto (1987, pp. 35-37) dispara numa linguagem quase messiânica: “a cidade individualizou seus habitantes, “o esforço individual predominou sobre o coletivo”, “surgiram novos empresários, diferentemente dos tradicionais, de origem popular”, “aumentou a mobilidade vertical das pessoas”, “alteraram-se os padrões de consumo, substituindo o gosto suntuoso”, “emergiu uma nova identidade cultural”, junto com “adaptações técnicas engenhosas”. As instituições avançam de forma paralela, fazendo com que a “família ampliada tenha se convertido numa rede de relações comerciais e produtivas, assumindo papel preponderante frente ao Estado”. Ao invés de um assalto ao poder, uma insurreição silenciosa se faz sentir.

De onde brota toda esta vitalidade? Duas explicações históricas se somam, ainda que estilizadas, captando pedaços da realidade. De um lado, a urbanização, alavancada pelas migrações rurais, que transformam Lima numa metrópole potencialmente dinâmica. As migrações, em última instância, encontram sua razão de ser na valorização racional das possibilidades por parte dos ex-camponeses. De outro, um mundo hostil recebe os migrantes. O Estado encara a riqueza como um estoque fixo a ser distribuído entre os privilegiados, os primeiros urbanos, herdeiros da colonização espanhola (Soto, pp. 40-43, 48-49).

A solução do enredo já se sabe de antemão. O supostamente ilegal deve substituir o falso legal, de forma a que o informal preencha o lugar do formal. O recuo do Estado não pode ser tático, pois a informalidade não é provisória.

No entender de Soto (1987, pp. 45-46), o informal não é um setor preciso ou tampouco estático da sociedade. Ele vive à sombra da regulação. Trata-se, enfim, de uma “zona de penumbra que tem uma extensa fronteira com o mundo legal e onde os indivíduos se refugiam quando os tributos para cumprir as leis excedem os seus benefícios”.

Daí em diante a racionalidade econômica campeia, tendo como fito a superação do dualismo, mas sem recurso à dialética e sem espaço para a interação. Vejamos o raciocínio do pensador peruano (Soto, 1987, pp. 45, 242-248). Em primeiro lugar, supõe-se que o informal pode competir com o formal em pé de igualdade, desde que não encontre pela frente as muralhas do Estado. A sua eficiência mostra-se comprometida justamente pela regulamentação governamental, que restringe a flexibilidade na tomada de decisões e na alocação de recursos. Além disso, os informais contam com capital mais caro, possuem maiores custos de transação decorrentes da ilegalidade, além de não terem reconhecidos os seus direitos de propriedade. Ou seja, ao ter a sua eficiência comprometida, o informal acaba por ser mais intensivo em trabalho, gerando baixa produtividade e desestímulo ao investimento, contribuindo ademais para ampliar as distorções do sistema tributário. Com a evasão fiscal, o Estado tenta concentrar ainda mais os impostos sobre o setor formal, gerando mais informalidade, que cresce como uma bola de neve, mas sem aproveitamento do seu potencial.

O sistema todo surge comprometido, comprimindo a taxa de investimento de ambos os “setores”. O dualismo existiria apenas em virtude de uma cadeia de incentivos perversos: o formal tem capital demais e trabalho de menos, enquanto no informal se passa o contrário. Ou seja, caso o “Estado de exceção” para uns poucos se transformasse num “Estado de todos”, ao se reconhecerem os direitos de propriedade de pobres e ricos, incentivos ao investimento em capital físico e humano engendrariam uma dinamização da economia por baixo.

O modelo de Soto é, evidentemente, engenhoso. Seu principal problema está em simplificar a realidade sócio-econômica latino-americana a partir de um único fator – excesso de Estado. Como decorrência, a proposição de política derivada é também simples, como uma “receita de médico de cabaceira” (Tokman, 2004, p. 209-212). Paralelamente, retira-se o foco da pobreza, como se a exclusão fosse apenas legal, e não fundamentalmente econômica. A tradição estruturalista do pensamento latino-americano é simplesmente desprezada, já que o dilema estaria em fazer como a Inglaterra “teria feito” no século XIX. Segundo a visão equivocada e ahistórica de Soto, a Revolução Industrial surge apenas depois que se fizeram reconhecer os direitos de patentes. Não existe modernização periférica, heterogeneidade estrutural ou divisão internacional do trabalho, mas tão-somente um Estado mercantilista.

Apesar do sucesso alcançado por esta obra, parece difícil deixar de situá-la como uma saída que se encaixava plenamente aos interesses das organizações internacionais e das elites econômicas latino-americanas durante num contexto em que os ajustes estruturais se combinavam com um aumento do trabalho informal (Tokman, 2004, p. 209; Charmes, 1992, p. 14; Gerry, 1987, pp. 101-102). Em uma palavra, o informal passava agora a ser funcional também ideologicamente.

A abordagem de Soto permitira limpar o terreno para a proliferação das abordagens neoclássicas, mais formalistas e menos redentoras. Questiona-se agora a própria segmentação do mercado de trabalho, atribuindo parte expressiva das diferenças de remuneração inter-setores às diferenças de escolaridade. Dando um passo adiante, algumas interpretações assumiriam a informalidade como uma escolha racional, motivada pela maior flexibilidade ou preferência pelo risco por parte de alguns indivíduos, especialmente aqueles dotados de menor capital humano. Ramos (2007, pp. 128-130) relativiza o potencial explicativo desta matriz analítica, na medida em que parte da premissa da existência de disponibilidade de emprego no setor formal. Do contrário, não se poderia falar de escolha.

No campo neomarxista e institucionalista, emergem as contribuições de Alejandro Portes e Manuel Castells. Ainda que a associação entre ilegalidade e informalidade também esteja aqui presente, trata-se efetivamente de um novo horizonte teórico, distanciada dos esforços empreendidos ao longo dos anos setenta e que se confronta com a tese liberal.

Para Castells e Portes (1989, pp. 11-12), a economia informal não poderia ser definida a partir de uma definição estrita. Deve ser encarada como um processo, referindo-se a realidades históricas precisas. Como ponto de partida, os autores, num intento de desmistificar o senso comum erigido em torno do conceito, começam por apontar que a economia informal não é um simples eufemismo para a pobreza. Buscando se distanciar das tradições do dualismo econômico e da marginalidade social, procuram capturar uma “forma específica de relações de produção geradoras de renda”. Mais ainda, existiria um nexo profundo entre os setores formal e informal, relacionado aos requisitos da lucratividade do primeiro.

Os exemplos utilizados tendem a priorizar as relações de sub-contratação. Ao invés de uma estratégia de sobrevivência, o informal estaria mais próximo de uma forma disfarçada de assalariamento, comprometendo o próprio estatuto do proletariado. No entender de Castells e Portes (1989, pp. 13-15), só existira um informal em termos relativos, ou seja, em contraposição a uma economia formal, dotada de certa estrutura institucional. Ao se contornar a regulação institucional, se estaria comprometendo, além do *status* do trabalho, as próprias condições de trabalho, engendrando assim uma forma particular de gestão em certas firmas. Ao invés de um setor marginal, trata-se de processo econômico-político fundamental, que faz parte da própria estrutura de funcionamento das sociedades.

Se o informal depende do contexto social e institucional, o que não está muito longe da argumentação de Soto, a diferença estrutural reside no fato de que o informal aparece como universal, podendo ser encontrado em regiões com diversos níveis de desenvolvimento econômico, ainda que as suas formas variem. Trata-se de um recurso utilizado em momentos específicos de reprodução ampliada do capital e que encontra sua razão de ser na forma específica assumida pelo conflito de classes.

Esta redefinição teórica está informada por um processo concreto: o informal como parte do processo de reestruturação produtiva capitalista na cola da crise dos setenta que afeta diretamente os países desenvolvidos. Um novo contexto político, social e econômico

explicaria o renascimento do informal nestes países. Uma reação tem lugar com o objetivo de minar o poder dos sindicatos, de reduzir o papel do Estado na economia e de se defender com relação a crescente concorrência proveniente dos países da periferia especialmente nos produtos intensivos em trabalho (Castells e Portes, 1989, pp. 27-29).

Como resultado, emerge um modelo descentralizado de organização econômica que estabelece novos vínculos entre formal e informal, tecendo uma intrincada teia. A alegada baixa produtividade do informal é também questionada. Se este setor apresenta tendencialmente uma menor produtividade do trabalho, a produtividade do capital pode se elevar em virtude da estrutura mais enxuta destas “empresas” (Castells e Portes, 1989, p. 30).

Contudo, o vigor analítico desta visão parece residir na sua fundamentação sociológica. Engendraria-se uma crescente heterogeneidade das situações de trabalho e das condições sociais. Ao se mover a fronteira do informal, com o processo de reorganização econômica e flexibilização do trabalho, a dinâmica dos conflitos sociais e das negociações políticas deixa de estar centrada no âmbito das relações entre capital e trabalho (Castells e Portes, 1989, pp. 31-33).

Este enfoque universalista sobre a informalidade deixa a desejar especialmente em dois pontos de sua formulação. Em primeiro lugar, está a questão da mensuração da economia informal. No entender de Castells e Portes (1989, p. 18), a metodologia do PREALC subestima o setor informal, ao desconsiderar os trabalhadores assalariados desprotegidos. O percentual de “informais” se incrementaria então em cerca de 20 pontos percentuais para os países latino-americanos.

Ora, nada indica que estes trabalhadores não tenham seus direitos “respeitados” em virtude das exigências produtivas, podendo ser este enfoque acusado de determinista (Tokman, 2004, pp. 205-208). Isto porque nem todos que não têm acesso à seguridade social seriam informais na acepção prealciana do termo. Ao se associar informalidade com desrespeito à legislação trabalhista, o argumento da dupla de autores se assemelha ao de Soto (Cortés, 2003, pp. 597-598), ainda que a explicação para a ilegalidade não esteja no excesso do Estado, mas a um movimento de recomposição da lucratividade acionado pelo capital.

Em segundo lugar, se a vinculação às cadeias produtivas globais engendra um novo informal, conectado ao capital, nos países desenvolvidos - e isto acontece também na América Latina e para o conjunto dos países subdesenvolvidos -, nada indica que empiricamente todo o informal esteja subsumido ao capital, o que equivaleria a dizer que todo e qualquer vendedor ambulante seria apenas mais um assalariado disfarçado (Tokman, 2004, p. 207). Ou como prefere Noronha (2003, pp. 115-120), as novas e velhas formas de informalidade se misturam nos países subdesenvolvidos, tornando mais problemática a identificação das causas do crescimento deste “setor”.

Castells e Portes (1989, pp. 16-19) também incorrem no erro clássico de se comparar os países da América Latina e os Estados Unidos durante a sua industrialização, não conseguindo explicar porque a informalidade mantém-se elevada, ainda que tenha mudado de natureza, no primeiro caso, enquanto no segundo ela cai de forma expressiva.

Ora, tal diferença não pode ser explicada pelo padrão legal de regulação, especialmente quando se deixa de lado a conformação diferenciada das estruturas produtivas e a inserção específica na divisão internacional do trabalho.

Em síntese, a análise avança pouco no que diz respeito à especificidade histórica do informal nos países subdesenvolvidos, onde este aparece cada vez mais difuso e heterogêneo. Se, é verdade, que o informal não seria de todo específico, enquanto realidade concreta ele afigura-se bem menos universal do que pensam os autores. De qualquer maneira, esta interpretação conferiria a base teórica para a construção do conceito de “economia informal”.

Os Limites Conceituais da “Economia Informal”

A herança deixada pelo debate dos anos oitenta – independente da abordagem de que se parta – foi a associação cada vez maior entre informalidade e ilegalidade. Isto conferiu maior precisão empírica ao conceito, mas em detrimento do intenso esforço teórico empreendido nos anos setenta (Cortés, 2003, p. 603). O informal corria o risco agora de virar um número solto sem teoria que o sustente. Paralelamente, a análise da sua especificidade nas sociedades subdesenvolvidas restaria como traço de uma época anterior aos ventos supostamente uniformizadores da globalização.

Prova disso foi o lançamento durante a 90ª Conferência da OIT, em 2002, do conceito de “economia informal”, englobando todos aqueles trabalhadores que não estão protegidos ou reconhecidos pela lei, sofrem de um nível elevado de vulnerabilidade e carecem de seguridade no trabalho, na qualificação, em termos de renda e de representação (Tokman, 2004, pp. 215-217).

A motivação por trás do novo conceito estava na tentativa de capturar a nova dinâmica do mercado de trabalho percebida em várias partes do mundo, incorporando a variedade de relações de trabalho às quais estavam submetidos os “*working poor*” (OIT, 2002, p. 11).

De acordo com este novo universo conceitual - em grande medida influenciado pelos trabalhos de Castells, Portes e de outros autores e contando com o apoio da WIEGO (*Women in Informal Economy: Globalizing and Organizing*) - aos empregos tipicamente informais de empresas informais deveriam ser somados os empregos informais, geralmente compostos por trabalhadores temporários e não-registrados, sob a alçada e controle de empresas médias e grandes. Em síntese, a economia informal agora tem a pretensão de abarcar trabalhadores autônomos e assalariados, ou seja, todas as formas de trabalho remunerado que se encontram à margem da legislação social e trabalhista, além do trabalho não-remunerado em atividades geradoras de renda. A premissa básica é a de que qualquer atividade econômica em qualquer país “tende a se encontrar em algum ponto do continuum entre relações formais (reguladas) e informais (não-reguladas)” (OIT, 2002, p. 12).

Em uma palavra, “seríamos todos informais agora”. Como se ao invés de se precisar a categoria informal, os pesquisadores insistissem em ampliar o seu nível de inespecificidade. Apesar das críticas sobre a suposta visão dicotômica ou dualista das abordagens da OIT dos

anos setenta que informam a nova concepção, parece-nos que os autores acabam por inaugurar uma nova dualidade, entre protegidos e desprotegidos, sem esmiuçar os vários tipos de trabalhadores e de relações de trabalho que se encontram por detrás destas categorias, e tampouco as interações entre os mesmos, também marcadas pela diversidade.

Do nosso ponto de vista, o problema não é com o conceito de “economia informal” em si mesmo, desde que o mesmo não sirva como uma cortina de fumaça a ocultar a heterogeneidade de inserções econômicas e sociais que caracterizam atividades, ou que leve a um desprezo pelas relações entre as várias economias formais e informais.

Entretanto, não como negar o retorno à visão legalista, que joga por terra abaixo as contribuições originais de Keith Hart, da Missão da OIT ao Quênia e do grupo de pesquisa do PREALC, que procuramos resgatar no presente texto.

De fato, a informalidade, segundo esta nova concepção teórica, procura denotar o segmento da classe trabalhadora sem reconhecimento legal e alheio à regulação e à proteção social e trabalhista (Chen, 2004, p. 4).

Partindo de outros conceitos, Samir Amin (2008, pp. xvi-xvii) segue uma pista analítica semelhante. No seu entender, a expansão do capitalismo global tende a gerar, de um lado, “classes populares estabilizadas”, e, de outro, “classes populares precárias”, incluindo este último grupo os trabalhadores enfraquecidos pela baixa capacidade de organização, assim como os não-assalariados – que integram os formalmente desempregados e aqueles com empregos no setor informal. A diferença entre o “centro” e a “periferia” do sistema poderia ser expressa pelos diferentes percentuais alcançados pelo segundo e mais vulnerável grupo social, de 40% e 80%, respectivamente, para os dois grupos de países. Enfim, além da inespecificidade teórica, o conceito pode nos levar ao reino do empirismo abstrato.

Ainda assim, o esforço teórico empreendido sob o comando da OIT, motivada pelo *slogan* político do trabalho decente, não deve ser desprezado. Permite revelar que degradação das condições de trabalho não são prerrogativa do então chamado setor informal, à medida que a reestruturação capitalista leva a novas formas de precarização/flexibilização/terceirização do trabalho tanto nos países desenvolvidos como subdesenvolvidos.

O que se procura apontar aqui é para a diferença entre contratos atípicos e ilegais, que ocultam ou enfraquecem a relação de assalariamento, das atividades informais propriamente ditas onde o assalariamento é residual. Se existe um fator que as unifica, a expansão do excedente estrutural de oferta de trabalho, as conexões delas com o sistema capitalista não são evidentes e precisam ser elucidadas.

De um lado, existe a redefinição das relações de trabalho no âmbito do capitalismo, que assume diversas feições inter e intra-empresas, países e regiões, a partir da gestação de novas formas geralmente precárias de vinculação à empresa capitalista que centraliza capital e descentraliza suas operações; por outro lado, as atividades informais não-capitalistas proliferam a partir de um misto de relações de autonomia e subordinação, ocupando o espaço incessantemente aberto e fechado pelo núcleo capitalista.

Neste sentido, Altman (2008, pp. 7-8), por exemplo, se pergunta se não seria mais apropriado chamar o primeiro tipo de manifestação do mercado de trabalho de “emprego precário”, já que o que define estas inserções ocupacionais é mais a insegurança no posto de trabalho e a falta de proteção social. No outro extremo, encontra-se a visão de Noronha (2003, pp. 111-112) que prefere substituir a noção de informalidade por “contratos atípicos e ilegais”, já que estes dependeriam da natureza do formal de cada país, sendo assim “relativos”, ainda que “universais” à maneira de Portes e Castells.

Por sua vez, Cacciarnali (2000, 163-166), reconhece o problema, mas opta por não enfrentá-lo. Ao utilizar o conceito de “processo de informalidade”, a autora abandona o informal como objeto de estudo específico para focar “nas mudanças estruturais em andamento na economia e na sociedade e que redefinem as relações de produção, as formas de inserção dos trabalhadores no processo de produção, os processos de trabalho e as instituições”.

Este horizonte amplo de análise lhe permite decodificar “pelo menos dois fenômenos principais”: a reorganização do trabalho assalariado, inclusive sob novas formas de organização e contratação; e o auto-emprego e outras estratégias de inserção produtiva nas quais a renda é auferida por meio de formas de trabalho por conta própria ou em microempresas. Desta forma, reconhece a autora que os níveis de renda e emprego nestes dois “segmentos” são definidos por mecanismos distintos, o que justifica a sua separação. Logra com o conceito de “processo de informalidade”, alargar o alcance do “informal”, dialogando com a nova literatura, mas sem perder de vista as especificidades dos vários “informais”.

Vale ressaltar, finalmente, que o debate aqui sumarizado vai muito além de uma mera disputa semântica. No nosso entender, colocar o foco central da “economia informal” na ilegalidade ou na precariedade – tal como faz boa parte da literatura dos países desenvolvidos, e que inclusive logrou cunhar um novo conceito, respaldado pela OIT – traz o risco de fazer com que se perca de vista o traço eminentemente estrutural do setor informal nas sociedades subdesenvolvidas. Se é verdade que ele não é o mesmo de antes, tampouco podemos esquecer a sua não-novidade e a sua feição histórica específica nos nossos mercados de trabalho.

No limite, tomar de empréstimo o conceito de “economia informal” sem as devidas precauções significaria uma nova forma de colonialismo cultural. Exemplo desta atitude é a concepção de que boa parte dos trabalhadores por conta própria, no centro como na periferia, representariam tão-somente formas disfarçadas de trabalho assalariado (Bremen, 2004, p. 4). Da mesma forma, no dizer de Gallin (2001, p. 533), “o crescimento do setor informal no período pós-anos oitenta adviria de duas causas principais: a crise econômica global e as novas formas de organização da produção articuladas pelo capital transnacional”. Em outras palavras, todas as atividades informais são “modernas” ou então se encontram vinculadas a algum tipo de artimanha do capital.

Perdem-se assim totalmente de vista as características específicas – e historicamente condicionadas - do setor informal nos países subdesenvolvidos, jamais tendente à superação mesmo no auge da expansão econômica destas nações. E, pior ainda, força-se a barra para

ver em cada trabalhador autônomo ou empreendimento familiar a sua vinculação irrecusável a alguma cadeia de produção global.

A título de ilustração, cumpre ressaltar que, entre os anos oitenta e noventa, enquanto a participação do trabalho autônomo no total do emprego não-agrícola nos países desenvolvidos manteve-se estável em torno de 10%, nas regiões subdesenvolvidas ela sofreu incrementos importantes, oscilando entre 44% e 53% na virada do século (Barbosa, 2009, pp. 34-35).

Se no primeiro grupo de países, o informal assemelha-se ao precário trabalhador direta ou indiretamente assalariado, no segundo esta identidade é bem menos evidente. Os trabalhadores autônomos, nos países subdesenvolvidos, não necessariamente estão vinculados à organização produtiva das empresas capitalistas. O “sentido” e a “natureza” do setor informal nestes países parece antes, como sempre, derivar do excedente de mão-de-obra, da heterogeneidade econômica e da não-generalização do assalariamento nestas sociedades, ainda que o seu movimento dependa do estilo de desenvolvimento capitalista adotado.

Informalidade, Subdesenvolvimento e Dependência

O desfecho deste texto não se pretende conclusivo. O seu intento é o de contribuir para uma nova agenda de pesquisas sobre o setor informal nos países subdesenvolvidos. Parte, pois, do horizonte analítico da “teoria do subdesenvolvimento”. No nosso entender, esta, mais que uma teoria propriamente dita, fornece um arsenal metodológico que permite situar os dilemas sociais e econômicos dos países periféricos, analisados a partir da sua especificidade histórica, de modo a elucidar a sua dinâmica interna - aqui encarada como a forma específica de expressão dos constrangimentos impostos pelo sistema capitalista internacional. Não se trata de propor outra ciência, diferente da ocidental, mas de particularizá-la, “desprovincializando” categorias apenas supostamente universais².

A referência principal aqui é obviamente Celso Furtado, o primeiro teórico a empreender um esforço original de interpretação do subdesenvolvimento, agora não mais como síndrome ou como mal à espera de cura. O subdesenvolvimento não como falta de algo, mas como o tipo particular de evolução da realidade sócio-econômica dos países situados à periferia do capitalismo. Para tanto, o seu estudo exige a criação de um campo autônomo de reflexão (Mallorquin, 2005, pp. 122-123).

Para Furtado (1965, pp. 157-159), os tradicionais modelos de desenvolvimento da ciência econômica passavam por cima da dimensão histórica. Perdia-se assim de vista que a Revolução Industrial promovera uma mudança qualitativa no processo de desenvolvimento. Nos países europeus, e mais tarde nos Estados Unidos, o crescimento econômico aparecia como endógeno, na medida em que o progresso tecnológico abria caminho para a crescente

² Esta visão está sintetizada em Dipesh Chakrabarty (2008), vinculado ao grupo de Estudos Subalternos, que reúne vários cientistas sociais indianos desde os anos oitenta, e que possui pontos de contato com a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL e com a teoria da dependência na vertente desenvolvida por Cardoso e Faletto.

diversificação da produção e da demanda. No outro lado da divisão internacional do trabalho – e apesar das diferenças entre estes países – a penetração do capitalismo jamais se fazia por completo.

Se no seu texto seminal (Furtado, 1961, p. 173), é bem verdade que o autor faz menção a “estruturas híbridas” e a uma “economia dualista” como recurso de análise, parece-nos que o ponto fundamental está no fato de que ele percebera o “subdesenvolvimento como um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. Ora, o implante capitalista muitas vezes gera uma massa de lucros sem que se proceda a uma transformação profunda das economias locais.

Como ele sintetizaria em obra posterior, desenvolvimento e subdesenvolvimento são configurações históricas diferenciadas, oriundas da mesma força inicial, mas que tendem a se reforçar mutuamente. O subdesenvolvimento deve ser assim compreendido como parte integral do sistema econômico dinâmico potencializado pelo capitalismo industrial. Daí poderem conviver, nas duas pontas do sistema internacional, de um lado, consumo de massa, redução da desigualdade e situação próxima do pleno emprego e, de outro, desemprego disfarçado – diríamos nós setor informal – e marginalidade urbana, mais como regra do que exceção, apesar do dinamismo industrial presenciado por alguns países da periferia (Furtado, 2000, pp. 27-28).

Como conseqüência, qualquer raciocínio tendo por base a simples analogia com as sociedades industriais avançadas se revela repleto de preconceitos, incapaz de compreender e interferir sobre a realidade dos países subdesenvolvidos (Furtado, 1965, pp. 184-185).

Neste sentido, atraso e subdesenvolvimento não são sinônimos. O atraso refere-se a uma realidade da industrialização retardatária de certos países europeus, enquanto o subdesenvolvimento retrata um acontecer diverso, aquele oriundo de um transplante histórico fracassado, quando não impossível. Isto porque nos países subdesenvolvidos, a sociedade, a economia e a política caminham de forma assincrônica (Pipitone, 1995, pp. 23-25), ou melhor, seguindo ritmos próprios.

O economista Raúl Prebisch (1981, pp. 39-42), propagador das teses cepalinas, lançaria nos anos setenta um outro conceito, o de “capitalismo periférico”. Tratava-se de uma dinâmica constrangida, mesmo nos momentos de rápida expansão industrial e de crescimento econômico vigoroso. Segmentos capitalistas conviveriam com não-capitalistas, engendrando um “estilo de desenvolvimento próprio”. As transformações na estrutura técnica da economia, puxada pela dinâmica capitalista, acarretariam uma transferência de mão-de-obra dos setores de subsistência para os modernos, impedindo que os salários acompanhassem os níveis de produtividade. O excedente não vitaminaria a acumulação de capital, filtrando-se para o consumo conspícuo e para a aplicação não-reprodutiva.

O resultado seria uma defasagem entre a eficiência econômica e a social. Apesar de uma certa diversificação produtiva das economias latino-americanas, uma estrutura da demanda extremamente segmentada se consolidaria. No topo, uma “sociedade privilegiada”; e, na base, “uma sociedade de infra-consumo”. Como se as fronteiras entre as classes e estratos

sociais fossem profundas, permitindo apenas a mobilidade necessária para preencher os novos espaços abertos pela modernização excludente. Desta forma, a heterogeneidade estrutural lograva internalizar o mesmo padrão desigual de distribuição dos frutos do progresso técnico antes localizado apenas no sistema internacional (Prebisch, 1981, pp. 59-60).

Em ambos os enfoques acima mencionados, aqui de forma não plenamente explícita, as relações entre subdesenvolvimento e informalidade se revelam profundas. Um não existe e não se explica sem o outro. Isto não quer dizer que o problema esteja solucionado, antes pelo contrário, fazendo-se necessário um maior refinamento teórico e pesquisas empíricas em várias escalas – local, metropolitano, regional e nacional – que abram possibilidades para estudos comparativos.

Indo direto ao ponto, o peso do trabalho doméstico, do autônomo não subordinado ao capital e dos trabalhadores de microempresas e empreendimentos familiares voltados para o circuito da renda do trabalho é o que confere especificidade ao trabalho informal nos países subdesenvolvidos, ainda que a sua dinâmica seja redefinida constantemente pelo núcleo capitalista e suas interações com a economia internacional. Paralelamente, gesta-se uma estrutura social cujas posições de classe se distribuem e interagem de forma particular. Neste sentido, qualquer análise exclusivamente econômica do informal, e que não leve em consideração a sua importância para a estratificação social de regiões e países, afigura-se insuficiente.

Segue-se aqui também a sugestão de Coutrot (1991, p. 164) de que para entender os conceitos de subdesenvolvimento e dependência sob uma nova lente, deve-se analisar a “penetração truncada e parcial das relações capitalistas de produção”. Estes fatores internos é que cuidariam de explicar a manutenção e renovação da dependência em relação ao exterior. O padrão de acumulação eminentemente desigual das sociedades subdesenvolvidas não advém apenas e essencialmente da deterioração dos termos de troca, mas da incapacidade de se superar uma especialização voltada para setores em declínio, cujo nó reside numa questão política, mais ampla que a simples industrialização ou que a ruptura dos laços com o exterior.

Para o regulacionista francês, são os baixos salários e a precária qualificação que levam a uma despreocupação com a elevação da produtividade, inibindo, desta forma, o processo de acumulação e tornando estrutural a contribuição do informal para a reprodução da força de trabalho (Coutrot, 1991, p. 167), seja pela pressão da oferta, seja pela redução dos custos de alguns serviços e bens. O círculo então se fecha e se trava a possibilidade de aumento da participação dos salários na renda nacional.

Em outras palavras, na medida em que não se generaliza o assalariamento e se engessa a dependência externa, o progresso tecnológico também se acanha, impedindo a gestação de uma relação virtuosa entre a ordem política e a econômica mediada pelo campo normativo do trabalho (Marques-Pereira, 1998, pp. 320-331).

Neste sentido, o papel do Estado revela-se estratégico, reproduzindo estruturas sociais e de poder. A não-conformação do trabalho como vetor de universalização da cidadania afeta o

tipo de dinâmica econômica e acarreta uma relação salarial híbrida, no máximo quase-fordista, e que não redefine radicalmente as normas de consumo (Marques-Pereira, 1998, pp. 334-341). O Estado não age de forma antecipatória de acordo com uma suposta necessidade de capital, tão-somente defende uma miríade de interesses concretos. Disso resulta um padrão de industrialização intrinsecamente concentrador. Assim se explica, segundo o autor, a articulação entre comportamentos econômicos que se inscrevem na legalidade e de outros que a contornam, sem se mostrarem ilegítimos, como no caso do assalariado “sem direito” à legislação do campo e da cidade. Tanto este não-informal precário, como o informal propriamente dito, às vezes não precário, conformam traços estruturais do mercado de trabalho brasileiro e de vários dos países sob a égide do subdesenvolvimento industrializado.

Encarar o “propriamente informal” como simples resultante da não-aplicação do direito social e da legislação do trabalho - mesmo em casos onde a mesma se faz impossível, seja pela estrutura produtiva truncada, seja pela forma de organização das atividades não-capitalistas - é retalhar o social, tendo um único ponto de vista como obsessão e não um pano de fundo conceitual como ponto de partida. Partir do extremo oposto e encarar o informal como oriundo do excesso de regulamentação é excluir o social da economia.

Procuramos, a partir desta visão eclética – que agrega as contribuições originais da OIT, a análise cepalina já temperada pela sua auto-crítica, o referencial marxista e o intento de adaptação da escola regulacionista à realidade latino-americana - fornecer não apenas um pára-raios ao novo conceito de “economia informal”, mas também um enfoque alternativo. Não se trata, pois, de uma atitude defensiva.

Acreditamos ainda que de modo a esmiuçar as novas facetas da relação entre subdesenvolvimento, dependência e informalidade, muita pesquisa empírica se faz necessária. Hoje os dados não nos faltam. O que parece escassear é uma matriz analítica que permita inseri-los num todo minimamente coerente, vinculando o social ao econômico, e ressaltando nossas particularidades históricas e especificidades regionais, de modo a criar novas categorias e interpretações arrojadas.

Bibliografia

Altman, M (2008). *Formal-Informal Economy Linkages*. Human Sciences Research Council, abril.

Amin, S (2008). 'Foreword: Rebuilding the Unity of the "Labour Front"' in *Labour and the Challenges of Globalization: What Prospects for Transnational Solidarity?*, A Bieler, I. Lindberg and D Pillay, eds. London, Pluto Press.

Bairoch, P (1973). *Urban Unemployment in Developing Countries*. Geneva, OIT.

Barbosa, AF (2009). 'Reconceptualizing de Urban Informal Sector in Underdeveloped Countries: an Overview of the Brazilian, Indian and South African Cases', in *Financialization of Capital – Deterioration of Working Conditions*, Global Labor University Conference. Mumbai, 22-24 February.

Bangasser, PE (2000). *The ILO and the Informal Sector: an Institutional History*, Employment Paper 2000/9. Geneva, OIT.

Bielschowsky, R (1995). *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Contraponto, Rio de Janeiro.

Breman, J (2004). *The Informal Sector Economy: From Problem to Solution*, mimeo.

Cacciamali, MC (1982). *Um Estudo sobre o Setor Informal Urbano e Formas de Participação na Produção*. Tese de Doutorado (FEA/USP). São Paulo, USP.

Cacciamali, MC (2000). 'Globalização e Processo de Informalidade', in *Economia e Sociedade*, no. 14. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, junho.

Castells, M & Portes, A (1989). 'World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy', in *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, A Portes, M Castells & L Benton. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Chakrabarty, D (2008). *Al Margen de Europa: Pensamiento Poscolonial y Diferencia Histórica*. Barcelona, Tusquets Editores.

Charmes, J (1992). *El Empleo en el Sector Informal: Su Integración a las Estructuras Económicas*. Buenos Aires, Humanitas.

Chen, M (2004). Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment, in *Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors*. Helsinki, EGDI and UNU-Wider Conference, september.

Cortés, F (2003). 'La Metamorfosis de los Marginales: La Polémica sobre el Sector Informal en América Latina', in *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Enrique de la Garza Toledo. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Coutrot, T (1991). 'Dependência e Informalidade: Antigas e Recentes Controvérsias', in *Novos Estudos Cebrap*, no. 29, março.

Dedecca, CS (1990). *Dinâmica Econômica e Mercado de Trabalho Urbano: uma Abordagem da Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado. Campinas, Instituto de Economia-UNICAMP.

Furtado, C (1965). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 3ª. edição.

Furtado, C (2000). *Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 3a. edição.

Gallin, D (2001). 'Propositions on Trade Unions and Informal Employment in Times of Globalisation', in *Antipode*. Oxford, Blackwell Publishers.

Gerry, G (1987). 'Developing Economies and the Informal Sector in Historical Perspective', in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 493, setembro.

Hart, K (1973). 'Informal Income Opportunities and Urban Development in Ghana', in *The Journal of Modern African Studies*, v. II, n. I, março.

Hoffmann, H (1980). *Desemprego e Subemprego no Brasil*. São Paulo, Ática, 2ª. edição.

Jolly, R, de Kadt, E, Singer, H & Wilson, F (1973). 'Introduction', in *Third World Employment: Problems and Strategy*, R Jolly, E de Kadt, H Singer & F Wilson. London, Penguin.

Lewis, A (1969). 'O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra', in *A Economia do Subdesenvolvimento*, NA Agarwala & SP Singh. Rio de Janeiro, Forense.

Lubell, H (1974). *Urbanisation and Employment: Insights from a Series of Case Studies of Third World Metropolitan Cities*, Working Paper. Geneva, OIT, novembro.

Machado da Silva, LA (2003). 'Mercado de Trabalho, Ontem e Hoje: Informalidade e Empregabilidade como Categorias de Entendimento', in *Além da Fábrica: Trabalhadores, Sindicatos e a Nova Questão Social*, Marco Aurélio Santana e José Ricardo Ramalho. São Paulo: Boitempo, 2003.

Mallorquin, C (2005). *Celso Furtado: Um Retrato Intelectual*. São Paulo/Rio de Janeiro, Xamã/Contraponto.

Marques-Pereira, J (1998). ‘Trabalho, Cidadania e Eficiência da Regulação Econômica: uma Comparação Europa/América Latina’, in *Regulação Econômica e Globalização*, Bruno Théret & José Carlos de Souza Braga. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp.

Noronha, E (2003). ‘Informal, Ilegal, Injusto: Percepções do Mercado de Trabalho no Brasil’, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 53, outubro.

Nun, J (2001). *Marginalidad y Exclusión Social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

OIT (1972). *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva, OIT.

OIT (1973). ‘The Nature and Extent of the Employment Problem’, in *Third World Employment: Problems and Strategy*, R Jolly, E de Kadt, H Singer & F Wilson. London, Penguin.

OIT (1984). *Urbanisation, Informal Sector and Employment: A Progress Report on Research, Advisory Services and Technical Cooperation*. Geneva, OIT.

OIT (2002). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Geneva, OIT.

Oliveira, Francisco de (2003). *Crítica à Razão Dualista*. São Paulo, Boitempo Editorial.

Pipitone, H (1995). *La Salida del Atraso: Un Estudio Histórico Comparativo*. México, Fondo de Cultura Económica, 2ª. edição.

Prebisch, R (1981). *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación*. México, Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R (1998). ‘El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas’, in *Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL*, volume I. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Ramos, CA (2007). ‘Setor Informal: Do Excedente Estrutural à Escolha Individual’ in *Econômica*, v. 9, no. 1, junho.

Reynolds, L (1994). ‘Modeling Third World Labor Markets’, in *Labor Economics and Industrial Relations: Markets and Institutions*, C Kerr & P Staudohar, Cambridge, Harvard University Press.

Rosenstein-Rodan, PN (1969). ‘Problemas de Industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental’, in *A Economia do Subdesenvolvimento*, NA Agarwala & SP Singh. Rio de Janeiro, Forense.

Sethuraman, SV (1976). 'El Sector Urbano No Formal: Definición, Medición y Política', in *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 94, n. 1, julio-agosto.

Sethuraman, SV (1981). 'The Role of the Urban Informal Sector', in *The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment*, SV Sethuraman. Geneva, OIT.

Singer, P (1977). *Economia Política do Trabalho*. São Paulo, Hucitec.

Soto, H (1987). *Economia Subterrânea: Uma Análise da Realidade Peruana*. São Paulo, Globo.

Souza, PRC (1980). *Emprego, Salários e Pobreza*. São Paulo, Hucitec.

Souza, PRC & Tokman, V (1976). 'El Sector Informal Urbano', in *Emprego, Salários e Pobreza*, PRC Souza (1980). São Paulo, Hucitec.

Souza, PRC (1999). *Salário e Emprego em Economias Atrasadas*. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp.

Tokman, V (1977). *An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Interrelationships*, Monograph on Employment 2. Lima, PREALC/OIT, abril.

Tokman, V (2004). *Una Voz en el Camino, Empleo y Equidad en América Latina: 40 Años de Búsqueda*. Santiago, Fondo de Cultura Económica.

Weeks, J (1973). 'Does Employment Matter', in *Third World Employment: Problems and Strategy*, R Jolly, E de Kadt, H Singer & F Wilson. London, Penguin.