



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**O PROGRAMA EMPREENDEDOR INDIVIDUAL E AS ESTRATÉGIAS DE
FORMALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS NO PÓLO DE CONFECÇÕES
DO AGRESTE PERNAMBUCANO.**

Juliana Nunes Pereira

LINHA DE PESQUISA: Desenvolvimento, Ruralidades e Políticas Públicas.

Orientador: Roberto Vêras de Oliveira

Campina Grande

Agosto - 2011

JULIANA NUNES PEREIRA

**O PROGRAMA EMPREENDEDOR INDIVIDUAL E AS ESTRATÉGIAS DE
FORMALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS NO PÓLO DE
CONFECÇÕES DO AGRESTE PERNAMBUCANO.**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, sob orientação do **Profº Dr. Roberto Vêras de Oliveira**, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, com área de concentração em Sociologia.

ORIENTADOR:

ROBERTO VÉRAS DE OLIVEIRA

Campina Grande

Agosto - 2011





FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCC

P436p

Pereira, Juliana Nunes.

O programa empreendedor individual e as estratégias de formalização das atividades econômicas no pólo de confecções do Agreste Pernambucano / Juliana Nunes Pereira. - Campina Grande, 2012.

173 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Vêras de Oliveira

Referências.

1. Trabalho Informal. 2. Política Pública. 3. Programa Empreendedor Individual. I. Título.

CDU 658(043)

“... em vez de lhes contar como escrevi aquilo que escrevi, talvez fosse mais interessante falar dos problemas que ainda não resolvi, que ainda não sei como resolver e que tipo de coisas eles me levaram a escrever”.

(Calvino, 1997)

AGRADECIMENTOS

Agradecer a todos que tornaram este trabalho possível é certamente uma tarefa muito difícil, porém extremamente prazerosa. Por mais que um trabalho acadêmico possa parecer individual, ele se configura como resultado de uma série de esforços – individuais e coletivos.

Gostaria de iniciar agradecendo a meus pais pela dedicação e carinho.

A meus estimados irmãos – Júnior e Jonatan - pelo amor e compreensão acerca das ausências sentidas diante de minhas necessidades acadêmicas.

A Jussara C. Costa a quem infinitamente agradeço o amor desprendido e necessário à minha vida.

Ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande pela oportunidade oferecida.

Ao Grupo de Pesquisa *Trabalho, Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFPG/CNPq)*, minha grande referência acerca das discussões referentes ao mundo do trabalho e políticas públicas e fonte de grandes amizades. Espaço onde pude neste último período, me aproximar destas e outras temáticas, determinantes para a efetivação de nosso trabalho de dissertação.

Ao Prof^o Roberto Vêras de Oliveira pela orientação intensiva e continuada e disposição ininterrupta para sugerir procedimentos e caminhos para que nossa contribuição seja relevante.

A Prof^a Eliane Monteiro Moreira (UFPB/PPGS), a Darcilene Gomes (FUNDAJ), Márcia Costa (UFPB) e Waltimar Batista (UEPB) pela leitura atenta e considerações pertinentes ao trabalho. Certamente seus apontamentos foram fundamentais para a construção deste trabalho.

A Profa. Dra. Ramonildes Alves Gomes (PPGCS/UFPG) e ao Prof. Dr. Ivan Targino (UFPB) pela contribuição.

Ao Instituto Nacional do Seguro Social/INSS pelo acesso a esta temática e inserção nos espaços de discussão que fortemente impulsionaram a decisão pela escolha do tema.

Aos colegas de turma – 2009 PPCS/UFCG em especial a Simão e Marcelo pelas discussões teóricas, conversas amistosas e amizade.

Aos amigos Erick, Rute, Joana, Eduardo e Ariadne, pelo apoio e incentivo.

RESUMO

PEREIRA, Juliana Nunes. O Programa empreendedor individual e as estratégias de formalização das atividades econômicas no pólo de confecções do Agreste Pernambucano. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. Campina Grande: Universidade Federal de Campina Grande. Orientador: Roberto Vêras de Oliveira. 2011.

As transformações ocorridas no mundo do trabalho a partir de processos articulados a fim de garantir o novo padrão de acumulação capitalista são conhecidas e debatidas em todo o mundo. Entre essas, destaca-se o fenômeno do desemprego estrutural, o crescimento da informalidade e, sobretudo, a precarização do trabalho. Destarte, o Estado vem tentando regulamentar as atividades ditas informais e precarizadas, alegando entre outros motivos a busca pela regularização do recolhimento de impostos, a garantia da contratação de empregados com carteira assinada e o acesso ao crédito. Neste sentido, em 2009, foi instituído o Programa Empreendedor Individual (PEI), através da Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008, tendo por objetivo, segundo seus gestores, formalizar aqueles que se encontram em pleno desenvolvimento de atividade no mercado informal, garantindo assim acesso a benefícios previdenciários e segurança no processo de comercialização dos produtos oferecidos. A presente dissertação visa analisar os processos de formalização das atividades econômicas localizadas no Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano, com vistas a compreender as intencionalidades do Estado e agências gestoras do Programa, e os papéis desempenhados por estes no processo de implementação do referido Programa, uma vez posto diante de uma experiência, a do referido Pólo, tanto exuberante no que concerne à dinâmica produtiva, quanto precária e informal no que diz respeito às condições de produção e trabalho que a caracterizam.

Palavras-chave: Trabalho Informal, Política Pública, Programa Empreendedor Individual.

ABSTRACT

PEREIRA, Juliana Nunes. The individual entrepreneur program and the strategies to formalize economic activities in the garment center for rural Pernambuco. Graduate Program in Social Sciences. Campina Grande: Universidade Federal de Campina Grande. Advisor: Roberto de Oliveira Vêras. 2011.

Changes in the world of work from the articular processes to ensure the new pattern of capitalist accumulation are known and discussed throughout the world. Among these, there is the phenomenon of structural unemployment, the growth of informality and, above all, the precariousness of work. Thus, the state is trying to regulate these activities informal and precarious said, citing among others, the search for the regularization of tax collection, ensuring the hiring of employees with formal and access to credit. In this sense, was established in 2009 the Individual Entrepreneur Program (IEP) through the Complementary Law No. 128 of 19/12/2008, with the aim, according to its managers, formalizing those who are in full development in the informal market activity thereby ensuring access to social security and safety in the marketing of products offered. This research project aims to analyze the processes of formalization of economic activities located in the Southern Garment Pernambucano the Wasteland, in order to understand the intentions and state agencies managing the program, and the roles played by them in the process of implementing the Program.

Keywords: Informal work, Public Policy, Individual Entrepreneur Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Moda Center Santa Cruz	117
Figura 2 - Feira da Sulanca de Toritama	120
Figura 3 - Parque das Feiras de Toritama.....	120
Figura 4 - Feira de Caruaru.....	122
Figura 5 - Pólo Comercial de Caruaru.....	122

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNB – Banco do Nordeste

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGSIM – Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

CGSN – Comitê Gestor do Simples Nacional

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNAE – Código Nacional de Atividades Econômicas

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CODEFAT – Conselho Deliberativo do FAT

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONDEL – Conselho Deliberativo do FCO

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

CSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DAS – Documento de Arrecadação Simplificada

EI – Empreendedor Individual

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCO - Fundo Constitucional do Centro-oeste

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FUNDAJ – Fundação Joaquim Nambuco

GPS – Guia da Previdência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto sobre Serviços

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MPE – Micro e Pequenas Empresas

MPS – Ministério da Previdência Social

MTE – Ministérios do Trabalho e Emprego

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG's – Organizações Não Governamentais

PEA - População Economicamente Ativa

PEI – Programa Empreendedor Individual

PEP – Programa de Educação Previdenciária

PIS - Programa de integração Social

PLANFOR – Plano Nacional de Formação do Trabalhador

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPA – Plano Plurianual

PPGCS – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais

PQN – Plano Nacional de Qualificação

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SINDCOSTURA-PE - Sindicato dos Oficiais Alfaiates, Costureiras e Trabalhadores das Indústrias de Confecções de Roupas do Estado de Pernambuco

SINDIVEST - Sindicato da Indústria do Vestuário

UF – Unidade da Federação

UFCG – Universidade Federal de Campina Grande

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de empregados em 31/12, variação absoluta e relativa Brail – Todas as atividades.....	69
Tabela 2- Número de Municípios por Estado que aprovaram a Lei Geral.....	83
Tabela 3- Empreendedores Individuais por UF	100
Tabela 4 - sexo por UF	102
Tabela 5 - Exercício da atividade em domicílio, por UF	103
Tabela 6 - Atividades Econômicas – Top 10 Brasil – Programa Empreendedor Individual..	105
Tabela 7- Variações dos Setores de Atividade Econômica em Pernambuco	110
Tabela 8 – Remuneração média de dezembro, em reais, a preços de DEZ/2010.....	110
Tabela 9- Indicadores Demográficos e Econômicos – 2006 e 2007	122
Tabela 11 - Total de Empreendedores Individuais em 02/2011	131
Tabela 12 - Total de Empreendedores Individuais em 04/2011	132
Tabela 13 - Total de Empreendedores Individuais em 04/2011 no Estado de Pernambuco ..	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - O que muda com a lei Geral.....	84
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da geração de emprego no Brasil.....	71
Gráfico 2 - Evolução da Formalização do Programa Empreendedor Individual.....	99

SUMÁRIO

Introdução.....	15
Capítulo 1 – O caráter informal das relações de trabalho no Brasil.....	24
1.1 Sobre as implicações da crise do padrão fordista de acumulação para o trabalho	24
1.2 A informalidade: das abordagens originais às atuais.....	30
1.3. Contexto atual: foco no Brasil.....	37
Capítulo 2 – A atuação do Estado frente às políticas públicas sociais no Brasil.....	46
2.1. Situando o processo de institucionalização das políticas públicas sociais	46
2.2 Aspectos relacionados à evolução das Políticas Públicas no Brasil	49
2.3 Novos horizontes com a Constituição de 1988.....	57
2.4 Anos 1990: uma agenda neoliberal	59
2.5 O governo Lula: novos elementos para as políticas públicas.....	63
2.6 O formal e o informal no Governo Lula: apontamentos.....	68
Capítulo 3 – O Programa Empreendedor Individual: implementação do Programa e processos de formalização	73
3.1 Marcos regulatórios	73
3.1.1 Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	80
3.1.2 O Simples Nacional.....	92
3.2 Programa Empreendedor Individual: apresentação e balanço gerais.....	93
Capítulo 4 - A implementação do Programa Empreendedor Individual no Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano	107
4.1. O componente informal e o setor têxtil no estado de Pernambuco.....	107
4.2. Características do Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano: aspectos das relações de trabalho e informalidade.....	111
4.4. O desempenho do PEI junto ao Pólo, em números.....	130
4.5. O desempenho do PEI junto ao Pólo, na percepção dos gestores do Programa	138
Considerações Finais.....	158

INTRODUÇÃO

"Na medida em que a burguesia – isto é, o capital – se desenvolve, desenvolve-se também o proletariado, a classe dos operários modernos, que só vivem enquanto têm trabalho e só têm trabalho enquanto o seu trabalho aumenta o capital."

(Marx e Engels, Manifesto do Partido Comunista)

A presente dissertação tem como propósito principal desenvolver uma análise dos processos de formalização das atividades econômicas localizadas no Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano, com foco particular no Programa Empreendedor Individual - (PEI), do Governo Federal. Isso, com vistas a compreender as intencionalidades do Estado e das agências gestoras do Programa, assim como os papéis desempenhados por estes no seu processo de implementação no Pólo. O Programa Empreendedor Individual foi criado através da Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008, tendo por objetivo formalizar aqueles que se encontram em pleno desenvolvimento de atividade no mercado informal, garantindo assim acesso a benefícios previdenciários e segurança no processo de comercialização dos produtos oferecidos. O Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano se constituiu como um dos maiores aglomerados de produção e comercialização de confecções do país. Entretanto, tanto tem de exuberante no que concerne à dinâmica produtiva, quanto tem se caracterizado como precário e informal no que diz respeito às condições de produção e de trabalho.

O movimento cíclico da economia brasileira, sobretudo a partir do último quartel de século XX, trouxe influências decisivas sobre o seu mercado de trabalho, que repercutiram diretamente sobre a ocupação, a desocupação e o rendimento dos indivíduos. No decorrer deste período assistiram-se fases de recessão (1981/83 e 1990/92), de desaceleração (1987/89) e de recuperação do produto (1984/86 e 1993/96), que caracterizaram um período de elevada instabilidade monetária, grandes incertezas nas decisões empresariais e múltiplas inseguranças aos trabalhadores (POCHMANN, 2000, p. 83).

Em um primeiro instante, nos fins dos anos 60, a noção de mercado informal nasceu associada ao termo "setor informal". O conceito de setor informal surgiu em substituição à dicotomia anterior, qual seja, setor moderno/tradicional. A origem dessa visão polarizada adveio do estudo do Programa Mundial de Emprego, elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1972, a partir de análises sobre a economia do Quênia. Constatou-se que a economia queniana havia atravessado um rápido processo de

industrialização em paralelo a uma elevação de sua expansão demográfica, fruto da migração campo-cidade, o que ocasionara a ampliação do excedente da sua força de trabalho.

Na verdade, a expressão *setor informal*, então utilizada pela OIT, havia sido introduzida um ano antes, num estudo sobre Gana, apresentado por Keith Hart, em uma conferência sobre o desemprego na África e era fundamentada na forma de organização da produção. Estando associado à idéia de *setor tradicional*, a imagem do *setor informal* estava remetida à idéia de um conjunto de atividades que empregavam tecnologias atrasadas ou compreendiam formas arcaicas de produção remanescentes de um passado remoto. Assim, se constituía num bolsão receptor de desempregados que não conseguiam se inserir no *setor moderno* da economia.

A insuficiência de oferta de empregos, em paralelo à ausência de políticas estatais de proteção social, estimulou o aparecimento de inúmeras atividades que não eram organizadas com base no trabalho assalariado e cujos níveis de remuneração assemelhavam-se aos das atividades tradicionais. Essas atividades passaram, então, a ser identificadas como *setor informal* da economia. Assim, as ocupações geradas no setor informal estavam diretamente associadas às pressões exercidas pela oferta de trabalho que, diante desse quadro, implicava no auto-emprego, por parte da força de trabalho excedente (CACCIAMALI, 1989, p. 26).

O *setor informal* caracterizava-se, de modo amplo e difuso, como um segmento com grande facilidade de entrada; utilização de recursos de origem doméstica; processo intensivo em trabalho; produção em pequena escala e cuja mão-de-obra absorvida, geralmente, era menos qualificada (CACCIAMALI, 1994, p. 218).

Essa incipiente noção conceitual do *setor informal*, por constituir-se numa análise dual-estática, é bastante simplista para descrever os pormenores da realidade apontada. Além disso, a essência de sua concepção desprezou a interdependência entre os setores formal/informal e associou este último aos setores mais pobres da população ocupada, desconsiderando as formas de inserção do trabalhador na produção. (CACCIAMALI, 1991, p.124).

No decorrer dos anos 70, com o desenvolvimento e o avanço das atividades informais, principalmente nos países subdesenvolvidos, alguns estudiosos no assunto partiram para uma nova elaboração do conceito de informalidade. Assim, passaram a abordar o conceito de informalidade a partir das relações do trabalhador com os meios e instrumentos de produção, fazendo um corte teórico-operacional segundo o critério de formas de inserção do trabalhador na produção. Nesta nova abordagem, o *setor informal*, conforme palavras de Cacciamali (Ibid., p. 125), corresponderia ao conjunto de atividades econômicas em que o produtor

direto, de posse dos instrumentos de trabalho e com a ajuda de mão-de-obra familiar ou de ajudantes, produz bens ou presta serviços.

Esse novo conceito tornou mais clara a profunda inter-relação entre os setores formal e informal, aniquilando totalmente com vertentes anteriores que desconsideravam essa interdependência. Constatou-se que o elo entre esses setores se consolida tanto através de um intenso fluxo de trocas de bens e serviços, quanto por um fluxo de rendas entre os setores formal e informal. Essa visão estrutural veio a favorecer a identificação das transformações sucessivas do *setor informal* ao longo do tempo, passando a entender a informalidade como um contínuo de ocupações e atividades que se interpenetram no espaço econômico capitalista (BARROS, 1997, p. 338).

Passou-se a observar que a renda da economia informal dependia de fluxos de renda provenientes do setor formal: gastos com o consumo dos empregados desse setor e dos que vivem de transferências governamentais, como os benefícios monetários de trabalhadores temporariamente afastados do mercado de trabalho, o seguro desemprego ou, ainda, do retorno das contribuições previdenciárias realizadas no passado. No Brasil, constitui-se também em importantes fluxos a renda dos valores recebidos a título de indenizações trabalhistas e do FGTS, que muitas vezes são aplicados por trabalhadores desempregados ou aposentados em empreendimentos do setor informal (BORGES, FRANCO, 1999, p. 72).

Assim, devido à inexistência de fronteiras limítrofes de atuação das relações econômicas informais, constatou-se que as relações econômicas formais e informais se misturam, se sobrepõem e convivem simultaneamente, de forma a construir inúmeras interseções. Tem-se uma rede de relações entre as atividades formal e informal, que se renovam com as metamorfoses do capitalismo (BARROS, 1997, p. 338).

Para Jakobsen (2000, p. 13), existem três perspectivas acerca da origem do trabalho informal na América Latina e no Caribe: a) para uns (coincidindo com o ponto de vista da OIT), tal situação estaria relacionada à forte migração de trabalhadores do campo para a cidade, após a Segunda Guerra Mundial, devido às transformações nos atrasados meios de produção agrícolas, que dispensaram mão-de-obra neste setor, somada à busca, por parte dos trabalhadores camponeses empobrecidos, de melhores condições de trabalho na nascente indústria urbana; no entanto, esta não teria sido capaz, em nenhum momento, de oferecer empregos suficientes e bem remunerados a todos. Isso teria levado uma parcela expressiva desses migrantes a constituir um excedente de mão-de-obra, tendo sido obrigado a “inventar” seu próprio trabalho; b) para outros (perspectiva liberal), o fenômeno do trabalho informal devia-se à excessiva regulamentação da economia pelo Estado; nesse sentido, o trabalho

informal seria uma resposta popular às restrições legais, derrubando com sucesso a barreira estatal/legal, implantando a desregulamentação de fato e representando a irrupção das forças do mercado contra a economia engessada pela regulamentação; c) uma terceira perspectiva (de tipo mais “estruturalista”) propunha que a origem do trabalho informal estaria, em parte, nas formas alternativas de trabalho utilizadas pelas grandes empresas formais, como o trabalho em tempo parcial ou casual, os contratos de prestação de serviços e a subcontratação para pequenas e desregulamentadas empresas terceiras de produção de bens e serviços.

Importante destacar que, no Brasil, o ocorrido não foi muito diferente dos demais países da América Latina. Contudo, observaram-se algumas diferenças, fruto de um processo de industrialização mais vigoroso. Ainda assim, a migração do campo para as cidades, entre 1950 e 1980, envolveu mais de 35 milhões de pessoas. Além de ser considerado um dos maiores movimentos populacionais do mundo, contribuiu sobremaneira para a formação de nosso excedente de mão-de-obra urbana. (JAKOBSEN, 2000, p. 14)

Para Oliveira (1998), as condições sob as quais se deram o êxodo rural e a conseqüente urbanização acelerada da sociedade brasileira são fatores fundamentais para entender-se a evolução do mercado de trabalho nacional. Apesar do dinamismo da geração de empregos, a velocidade do processo de migração despejou nas cidades um contingente de população que não pôde ser totalmente absorvido no mercado de trabalho formal capitalista. Por outro lado, do ponto de vista da dinâmica de acumulação de capital, a oferta de trabalho é, até hoje, condição para a manutenção dos salários em níveis baixos. Ainda segundo o autor, além do êxodo rural e da concentração fundiária, a absorção de tecnologias desenvolvidas externamente foi um fator determinante para a formação de um mercado de trabalho particularmente frágil - tanto em termos quantitativos, quanto em relação à qualidade dos postos de trabalho criados, gerando um volume relativamente menor de postos de trabalho em comparação às economias avançadas. “A razão histórica da industrialização tardia converte-se em razão estrutural, dando ao setor secundário e à indústria participações desequilibradas no produto e na estrutura de emprego”. (OLIVEIRA, 2003, p. 36). A condição de desenvolvimento industrial tardio refletiu-se diretamente na formação de um setor terciário “inchado”, no qual predominavam ocupações inseridas no segmento informal do mercado de trabalho, diante da relativamente menor capacidade de geração de empregos do setor secundário. (OLIVEIRA, 2003, p. 57).

Ao final dos anos 70 e início dos anos 80, nos países avançados, o conceito de informalidade passou a se configurar sob uma nova abordagem, a qual buscava caracterizar as atividades econômicas que, embora não condenadas socialmente, descumpriam as regras

institucionais (CACCIAMALI, 1991, p. 130). Filgueiras (2000) aponta que, quanto aos países subdesenvolvidos, o fato de um Estado de Bem Estar Social e um sistema de produção fordista não terem se constituído plenamente implicou em uma presença estrutural da informalidade. Entretanto, ressalta o autor, a partir dos anos noventa, com a aplicação dos programas de liberalização econômica e a implementação do processo de reestruturação produtiva, observou-se uma ampliação da informalidade, decorrente da transferência de trabalhadores inseridos nas atividades formais para as atividades informais. Isso deu origem ao que se tem denominado de “nova informalidade”.

Segundo Druck (2000), a *nova informalidade* é fruto direto do processo de reestruturação produtiva. Pode ser situada, do ponto de vista da estrutura econômica, como um conjunto de “novas formas de atividades informais” ou como uma destruição, redefinição e reprodução de velhas/tradicionais atividades. Do ponto de vista dos sujeitos, essa nova informalidade pode ser identificada por um conjunto de novos trabalhadores portadores de alguma experiência acumulada em atividades formais e que vem se inserindo tanto nas velhas quanto nas novas atividades.

Frente a tal situação, a intervenção do Estado, no caso particular do Brasil, se situa em duas frentes: de um lado, sobretudo sob o contexto histórico das políticas *desenvolvimentistas*, atuou buscando ensejar um processo de desenvolvimento do país, por meio principalmente do incentivo à industrialização, ao mesmo tempo em que buscou estabelecer um padrão normativo para as relações capital-trabalho; de outro lado, por meio de programas e políticas, muitas vezes dispersos e pontuais, em vários momentos movimentou-se no sentido de atender, parcialmente, demandas das classes populares. Em ambos os casos, trouxe implicações para a dinâmica informalidade-formalidade, na economia e nas relações de trabalho. Ultimamente, além de ações nas duas perspectivas acima, vem sendo formuladas medidas mais diretamente referidas à formalização dos empreendimentos informais. É o caso do Programa Empreendedor Individual – PEI, criado pela Lei complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, a qual instituiu como *empreendedor individual* o *empresário individual* a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, do Código Civil. Ou seja, aquele que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00, e que seja optante pelo Simples Nacional.

Mas, em que bases foi concebido tal Programa? Sob que intencionalidades? E quanto à sua implementação, como vem se processando? Sobretudo, sob que percepções, por parte dos sujeitos responsáveis por essa tarefa? Para abordar o referido Programa a partir de questões como essas acima indicadas, nos propomos, neste estudo, a analisar sua implementação mais

em particular junto ao Pólo de Confeções do Agreste de Pernambuco. Ou seja, temos o objetivo de analisar os processos de formalização das atividades econômicas, em um contexto específico, o do referido Pólo, a partir da ação do Programa Empreendedor Individual. Pretendemos, com isso, discutir sobre as intencionalidades do Estado e das agências gestoras do Programa, assim como as questões suscitadas no seu processo de implementação em um contexto historicamente marcado pelo trabalho informal.

Segundo Rocha *et al.* (2010), em relação ao grau de formalidade das empresas que compõem o Pólo, verificou-se que em Caruaru se encontram sob tal condição 39% das empresas; no município de Santa Cruz do Capibaribe, são 30% das empresas; e em de Toritama, 20% das empresas. Caruaru, Santa Cruz e Toritama são as três cidades mais importantes nas atividades produtivas e comerciais do Pólo. Apesar de estarem próximas geograficamente e terem características climáticas semelhantes, ainda segundo a referida pesquisa, existem fatores que diferenciam os municípios de Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama. No que se refere à indústria de confecção, destaca-se que no município de Caruaru, sua estrutura produtiva é mais diversificada. Neste se concentra a maior parcela de empresas formais da indústria de confecção do Agreste pernambucano. Além dessas vantagens aglomerativas, Caruaru ocupa uma posição geográfica privilegiada - é o município mais próximo de Recife, dentre os três, e se localiza entre a capital e os outros dois municípios. Por sua vez, Santa Cruz do Capibaribe é o que concentra a maior parcela de estabelecimentos de confecção do Agreste pernambucano. A indústria de confecção desse município é especializada na fabricação de roupas íntimas e na confecção de peças do vestuário. O município de Toritama é especializada na produção de *jeans*: a indústria têxtil e de confecção é responsável por 95% do emprego gerado pela indústria no município.

Esse cenário se configura como um objeto de estudo relevante, onde buscamos verificar, nesse contexto de intensa informalidade, os processos implicados na implementação do PEI, uma vez que este se apresenta, na atualidade, como a mais importante estratégia de formalização das atividades econômicas no Brasil. Sobretudo, nos interessa aqui analisar as percepções dos executores do PEI junto à região do Pólo de Confeções do Agreste de Pernambuco, bem como dos parceiros envolvidos neste processo.

O esforço de pesquisa do qual resultou este texto atuou em três frentes: uma, voltada para o PEI, sua concepção, sua estruturação e processos de implementação; outra, referida ao Pólo de Confeções do Agreste de Pernambuco, sobretudo no sentido de apreender neste suas dinâmicas constitutivas e sobre como se apresenta nesta a questão da informalidade. E a terceira, constituindo-se no objeto do estudo propriamente, direcionada à análise da

implementação do PEI no Pólo, quanto aos processos e percepções implicadas (compreendendo um período de 1 ano e 6 meses, desde quando começou a ser implementado até o momento atual). Isso, para possibilitar um ponto de referência empírico para uma problematização sociológica do PEI, assim como para possibilitar-se um ângulo de abordagem sobre o Pólo.

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo se pautou na compreensão de Bourdieu (1998), de que a pesquisa sociológica se traduz em um modo de construção do objeto que comanda ou orienta todas as opções teóricas e práticas da pesquisa, de modo a tomar o objeto em questão não como algo isolado de um conjunto de relações, impondo-nos a necessidade de apreendê-lo a partir de uma perspectiva relacional.

Entendemos que para responder os elementos constitutivos do nosso campo de investigação foi preciso reconstituir, no nível do pensamento, as configurações para a composição do Programa Empreendedor Individual no Brasil, relacionando-o à conformação do mundo do trabalho, buscando também relacionar a ação dos atores comprometidos no processo de formalização, observando as demandas e desafios encontrados na esfera do trabalho e a maneira como eles percebem-nas e relacionam-nas com as outras esferas integrantes da vida social, cultural, política e econômica.

O presente estudo se inscreve, assim, no registro da *pesquisa quantitativa e qualitativa*. Ou seja, orientada por metodologias “entendidas como aquelas capazes de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas” (MINAYO, 1996, p. 10). Parte-se, aqui, do pressuposto de que, nos termos de Minayo (1996, p. 22),

“a rigor qualquer investigação social deveria contemplar uma característica básica de seu objeto: o aspecto qualitativo. Isso implica considerar sujeito de estudo: gente, em determinada condição social, pertencente a determinado grupo social ou classe com suas crenças, valores e significados. Implica também considerar que o objeto das ciências sociais é complexo, contraditório, e em permanente transformação”.

Ao mesmo tempo, como observa a mesma autora, isso não significa resvalar para uma percepção dicotômica do social, que se baseia na oposição qualitativo-quantitativo.

Para Bourdieu (2004, p. 32),

“Construir o objeto supõe também que se tenha, perante os fatos, uma postura ativa e sistemática. Para romper com a passividade empirista, que não faz senão ratificar as pré-construções do senso comum, não se trata de propor grandes construções teóricas vazias, mas sim de abordar um caso empírico com a intenção de construir um modelo – que não tem a necessidade de se

revestir de uma forma matemática ou formalizada para ser rigoroso -, de ligar os dados pertinentes de tal modo que eles funcionem como um programa de pesquisas que põe questões sistemáticas, apropriadas a receber respostas sistemáticas”.

Tal postura deve implicar, como recomenda o autor, o uso das diversas técnicas de pesquisa que a tradição sociológica contempla. “Evidentemente, a liberdade extrema que eu prego, e que me parece ser de bom senso, tem como contrapartida uma extrema vigilância das condições de utilização das técnicas, da sua adequação ao problema posto e às condições de seu emprego” (BOURDIEU, 2004, p. 26)

O processo de coleta dos dados foi realizado mediante a consulta a fontes secundárias, tais como: os indicadores referentes aos objetos em questão, pesquisa em documentos relativos à definição de diretrizes do Programa, relatórios, reuniões, seminários, enfim daquilo que foi considerado pertinente para responder às questões propostas. Essas informações foram complementadas com a observação participante (por meio da participação da autora nas atividades desenvolvidas pela Comissão de Gestão do Programa, partindo da Previdência Social) e realização de entrevistas com os gestores do Programa em nível local. Ao longo da pesquisa, foram realizadas 09 entrevistas com executores do Programa e alguns parceiros. Os executores foram selecionados para a pesquisa por serem fundamentais no processo de implementação e monitoramento do Programa na região. Os parceiros, por sua vez, foram selecionados mediante três abordagens: a) os parceiros a nível nacional - como a parceria estabelecida com as Câmaras de Dirigentes Lojistas - CDL; b) parceiros locais, que ocupam espaço como representantes dos interesses dos empreendedores - como as diretorias do Moda Center Santa Cruz, do Parque das Feiras e da Associação dos Feirantes da Sulanca de Toritama e c) gestores municipais.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. Sendo o primeiro pautado nas abordagens acerca da problemática histórica das relações de trabalho, com foco na informalidade. Em uma abordagem mais histórica e conceitual, busca situar as transformações atuais do mundo do trabalho, no mundo e no Brasil. O segundo Capítulo busca abordar o tema das políticas públicas. Apresenta uma contextualização histórica do processo de institucionalização dessas políticas no Brasil, buscando problematizar a atuação do Estado frente às demandas sociais apresentadas. Quanto ao terceiro Capítulo, trata do Programa Empreendedor Individual, trazendo suas principais formulações, os Marcos Regulatórios de sua formulação e estruturação e um balanço geral de seus primeiros anos de implementação. O quarto e último Capítulo consiste na apresentação e análise das impressões dos executores e parceiros acerca da implementação do Programa no Pólo de Confecção do Agreste

Pernambucano, destacando o que, sob tais percepções, se configuram como avanços e limites trazidos pelo Programa frente à realidade local. Ao final, são apresentadas algumas considerações não conclusivas.

CAPÍTULO 1 – O CARÁTER INFORMAL DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

1.1 Sobre as implicações da crise do padrão fordista de acumulação para o trabalho

Há mais de três décadas o capitalismo vem passando por profundas mudanças, no que se refere à estrutura produtiva e aos ideários e valores, ocasionando dentre suas conseqüências mudanças significativas no mundo do trabalho.

Segundo Mattoso (1995), as transformações por que passa o mercado de trabalho não podem ser creditadas apenas à crise do fordismo. Acreditam alguns autores que estas foram viabilizadas também por um conjunto de políticas liberais, através de ajustes estruturais e larga flexibilização trabalhista, que objetivava alterar os obstáculos à competitividade, a partir de um entrelaçamento de fenômenos simultâneos, ocorridos nos âmbitos econômico, político e administrativo.

O trabalho informal é um fenômeno global que sofreu um aumento significativo nas últimas décadas, sobretudo a partir da reestruturação produtiva, que alterou as relações de trabalho, com o crescimento do desemprego, dificultando a inserção dos trabalhadores no processo produtivo, o que ocasionou as atividades informais ganhar em características mais intensas e definidas (SILVA, 2003). Entretanto, sua configuração como uma questão mundial do desenvolvimento capitalista se colocou, sobretudo nos países periféricos, quando de seus processos, tardios e subalternos, de industrialização e, nos casos mais auspiciosos, quando da disseminação, do centro para a periferia, em termos parciais e específicos, do modo de acumulação fordista.

Cumprido destacar que o modelo fordista de acumulação se estabeleceu, nos países centrais do capitalismo, a partir de uma base técnica referida à Segunda Revolução Industrial – elétrica/química –, da articulação entre um regime de acumulação intensivo e de um modo de regulação monopolista, representando um modelo de desenvolvimento capitalista que trouxe muita prosperidade, em um período conhecido como a “era de ouro do capitalismo”. Esse modelo, caracterizado pela padronização das tarefas, grande especialização do trabalho, supervisão hierárquica, produção em série de bens estandarizados, consumo de massa e adoção de tecnologias estimuladoras de produtividade, proporcionou a redução dos custos unitários de produção. Todo esse arcabouço fordista estava articulado a garantias de proteção social prevaletentes na época – configurando o que ficou conhecido como Estado de Bem

Estar Social -, o que proporcionava uma maior estabilidade, confiança e segurança aos trabalhadores (FERREIRA, HIRATA, MARX, SALERNO, 1991, p. 5).

É importante ressaltar que o *fordismo* não representou apenas um regime de acumulação capitalista a partir de um específico modo de organização do processo de trabalho, mas também um “estilo de vida, que atravessou os muros das fábricas e invadiu o seio da sociedade, implicando na formação de um novo homem” (GRAMSCI, 1984, p. 382).

Como em outros países da América Latina, no Brasil, esse modelo ficou conhecido como *fordismo periférico*¹, em referência a um *fordismo* de forma incompleta, precária e com limitações, segundo o modo como foi sendo disseminado em países semi-industrializados. Apesar de ter sofrido algumas alterações e não contando com a proteção de um Estado de Bem Estar², um dos casos mais emblemáticos de *fordismo* periférico foi o que se desenvolveu no Brasil, tendo a indústria automobilística como a grande propulsora dessa modernização³.

Para Ferreira (*Apud* SILVA, 2003, p. 26), a implantação do *fordismo* no Brasil proporcionou um grande crescimento na produção, embora esta fosse voltada exclusivamente para o mercado interno. Isto, na verdade, constituiu-se numa atitude típica de países que atravessaram, processos de industrialização via substituição de importações. Ainda segundo este autor, o *fordismo* aqui apresentou algumas particularidades distintas de sua caracterização nos países centrais. Neste aspecto, é de suma relevância destacar alguns aspectos como: o fornecimento de qualificação para trabalhadores rurais recém chegados nas cidades, de modo a converter esses em trabalhadores industriais⁴, a inexistência de críticas e/ou contestações, de tipo mais ampla e conseqüente, dos sindicatos quanto à imposição das estruturas de cargos e salários por parte das gerências, a ausência de um forte mercado consumidor de massa⁵ e, ainda, a falta de um Estado de Bem Estar.

¹ Para Lipietz (*apud* DRUCK, 2000, p.52), o *fordismo* periférico correspondeu a um conjunto combinado de atores que viabilizou sua implantação mesmo diante das diferenças econômicas, históricas e culturais de cada país. Dentre esses fatores, estavam a existência de um “capital local autônomo”, a presença de “classes médias urbanas relativamente abundantes” e, principalmente, a condição de formação de uma “classe operária experiente”. Dessa forma, “a atribuição desta tipologia – periférico – deve-se ao fato de ter sido introduzido por empresas multinacionais de produção de massa cujos centros de decisão e poder permaneciam fora destes países. Além disso, “os mercados nestes países eram uma combinação de consumo das classes médias modernas locais, com acesso parcial dos operários do setor fordista aos bens de consumo popular duráveis”.

² Trataremos desse tema mais tarde, no capítulo que segue.

³ Segundo Druck (2000, p. 57), foi no período chamado de *desenvolvimentismo* – especialmente sob o Governo Kubitscheck – que o país atingiu certa maturidade econômica com a implantação da indústria automobilística: a maior representante da produção fordista.

⁴ Segundo Ferreira (1993, p. 15), em nações centrais, ao contrário, verificou-se um movimento de desqualificação da mão-de-obra em decorrência das mudanças tecnológicas.

⁵ Nesta época, entre os anos 1964 e 1970, não ocorreu um processo de formação de um mercado de trabalho e de consumo devido a uma exclusão social que se integra a própria estrutura histórica da sociedade brasileira. Ressalta-se, também, que o caráter passivo frente as questões de cargos e salários devia-se ao controle exercido

Sob fortes contrastes entre as condições de trabalho propiciadas por indústrias “modernas” e “tradicionais”, indústria e serviços, cidade e campo, Centro-Sul e Norte-Nordeste, o mercado de trabalho brasileiro adquiriu, historicamente, as marcas da dualidade, da heterogeneidade e da flexibilidade, tornando-se constitutivamente precário (POCHMANN, 2001).

A partir dos anos 70, as economias dos países considerados avançados passaram a apresentar sinais de esgotamento. Nesta época, o panorama internacional era de lento crescimento com queda da produtividade do trabalho, em virtude do envelhecimento do paradigma tecnológico e da insatisfação dos trabalhadores com esse tipo de gestão. O quadro era de um aumento significativo da inflação, com importante redução do crescimento dos mercados consumidores, devido ao esgotamento do processo de difusão do padrão de consumo, acrescido ao fim da vigência do acordo de *Bretton Woods* – que pôs fim ao padrão ouro –, o que trouxe maior instabilidade aos mercados financeiros e cambiais. Neste cenário, o *fordismo* mergulhou numa crise, marcada por uma conjuntura de estagnação, inflação e desemprego. Contudo, é sempre importante destacar que esta conjuntura e suas reais conseqüências passaram a se manifestar nos países em desenvolvimento com a defasagem de uma década, ou seja, no início dos anos 80. Com a crise do modo de acumulação *fordista*, assistia-se a um cenário marcado pela diminuição dos lucros e a quebra do pacto social do “pleno emprego” nos países centrais. Então, na tentativa de reverter a queda da taxa de lucro, um conjunto de medidas de natureza neo-liberal foram adotadas pelas mais diversas nações do mundo (HARVEY, 1992).

Sintetizadas pelo maior princípio da liberdade econômica, o do livre comércio, muitas dessas decisões se consubstanciaram em políticas específicas, que defendiam a progressiva diminuição da intervenção do Estado na economia. Como assinala Druck (2007), a essência do *Consenso de Washington*, que consolida as principais recomendações dos órgãos multilaterais ao conjunto dos países do mundo, está sintetizada em três objetivos, a saber: a) o da estabilização da economia; b) o das reformas estruturais com a redução do poder do Estado através de um programa de privatizações, desregulamentação dos mercados e liberalização financeiro-comercial; e c) o da abertura da economia para atrair investimentos internacionais e a retomada do crescimento econômico.

Paralelo à propagação mundial dos princípios neoliberais, desenvolveu-se a chamada Terceira Revolução Industrial, baseada na microeletrônica. O novo paradigma tecnológico

provocou profundas mudanças, ao revolucionar as práticas de produção, comunicação e organização do trabalho. Convém ressaltar, como consequência desta mudança de padrão tecnológico, o aparecimento de indústrias de alta tecnologia, as quais passaram a fundamentar-se na informação. Trata-se de uma nova geração de indústrias, cuja forma específica de produzir caracteriza-se pelo papel fundamental que a informação desempenha no processo de produção. Neste universo, enquanto de um lado se sobrevaloriza o trabalho do profissional altamente especializado, de outro elimina-se massivamente postos de trabalho inferiores, aumentando o desemprego (CASTELLS, 1986, p.7).

Desta forma, uma nova situação emerge com a crise do modelo *fordista* e a hegemonia das políticas neoliberais, associadas às transformações proporcionadas pelo avanço tecnológico. Tida como um processo de transformações estruturais no âmbito da produção e da organização do trabalho, a *reestruturação produtiva* surgiu da necessidade de se reorganizar as próprias bases do modelo de acumulação do sistema capitalista e de adequar o sistema produtivo à nova dinâmica mundial, resgatando a lucratividade dos tempos áureos. No que se refere ao processo de trabalho, a reestruturação produtiva se concretiza pela adoção de um novo paradigma tecnológico e organizacional, com a introdução, por um lado, de novas tecnologias de base microeletrônica - automação informatizada - e, por outro, de novos padrões de gestão/organização do trabalho: o modelo japonês⁶ (FILGUEIRAS, 2000, p. 53).

O processo da reestruturação produtiva, erguido sob os pilares do neoliberalismo e da atual base tecnológica, criou os meios necessários para um acelerado desenvolvimento das relações capitalistas. O aprofundamento dessas relações proporcionou significativas transformações no cenário econômico mundial viabilizando, em paralelo, a concretização do processo intitulado de globalização. O fenômeno da Globalização pode ser entendido como o aprofundamento da internacionalização das relações capitalistas de produção e distribuição, impulsionado, entre outros fatores, pelo processo de *reestruturação produtiva* (COUTINHO *apud* SOUZA, 1999, p. 59). Já segundo Marini (1997), a Globalização se caracteriza pela superação progressiva das fronteiras nacionais no mercado mundial pelo capital, no que se refere às estruturas de produção, circulação e consumo de bens e serviços, assim como por alterar a geografia política e as relações internacionais, a organização social, as escalas de valores e as configurações ideológicas próprias de cada país.

⁶ Enquanto o *fordismo* baseava-se na fragmentação e repetição do trabalho, o modelo japonês ou toyotismo seguiu a via da desespecialização por meio da instalação de uma certa polivalência e plurifuncionalidade das máquinas e dos trabalhadores (CORIAT, 1993, p.81)

No Brasil, assistiu-se a um cenário de desaceleração do crescimento econômico. O país, que no início dos anos 70 tinha facilidade em captar investimentos, sob a forma de empréstimos, chegou ao final da década endividado. Esta situação deveu-se, sobretudo, à majoração das taxas de juros americanas, levando ao esgotamento do modelo de substituição de importações. Entretanto, segundo Filgueiras (2000), no país, em particular, a atuação dos movimentos sociais e trabalhistas, numa rota de ascensão durante toda a década de 1980, impediram a implementação, em um primeiro momento, da agenda neoliberal, que só começou a ser efetivada a partir dos anos 90, com o Governo Collor. Tal agenda foi retomada, lentamente durante o frágil governo de Itamar Franco e terminou por se consolidar a partir do Governo FHC, em especial com a abertura comercial e financeira da economia, as privatizações e a tarefa de desregulação da legislação trabalhista e de deslegitimação dos sindicatos e dos movimentos sociais.

No caso do Brasil, houve determinantes externos e internos que impulsionaram essas transformações. Externamente, a influência da própria *reestruturação produtiva* internacional, associada à abrupta abertura econômica nacional, forçou grandes redefinições nas unidades produtivas. E, internamente, assistiu-se à crise do “modelo de substituição de importações”, que era financiado pelo Estado, exigindo novas diretrizes para o rumo do desenvolvimento econômico nacional (DRUCK, op. cit., p. 188).

A globalização ou mundialização do capital, como também é denominada por alguns autores (CHESNAIS, 1996), vem facilitando a auto-valorização dos capitais especulativos de curto prazo. Estes, extremamente voláteis, movimentam-se com grande rapidez, de um país para outro, em busca de mercados cada vez mais rentáveis. Do ponto de vista da produção, a aplicação de capitais, via investimentos produtivos, também está condicionada à busca de lucros. Contudo, essa lucratividade está associada a fatores vantajosos que cada território venha a apresentar, a exemplo de incentivos fiscais, localização em termos de proximidade dos mercados consumidores, flexibilidade do regimento trabalhista, mão-de-obra barata e reduzidas barreiras protecionistas (CHESNAIS, 1996).

No que tange às relações entre capital e trabalho, assiste-se ao reaparecimento de antigas formas de contratação da força de trabalho, como o retorno do trabalho infantil, a intensificação do trabalho das mulheres e o surgimento de novas formas de exploração da mão-de-obra, a exemplo da proliferação da terceirização e do contrato temporário. A terceirização vem significando um novo impulso na precarização do mercado de trabalho. Alegando elevação de custos e necessidade de maior atenção e dedicação sobre sua atividade-fim, empresas modernas desprenderam-se de setores, departamentos, atividades de apoio,

assessorias, manutenção e suprimentos, externalizando inclusive algumas das partes de suas atividades nucleares. A consequência direta desta façanha é a demissão de grande contingente de trabalhadores e sua recontração parcial e sob bases precarizadas (DIEESE, 1993, p. 7).

Segundo Druck (2007), a terceirização se configura como uma das principais formas ou dimensões da flexibilização do trabalho, pois ela consegue reunir e sintetizar o grau de liberdade que o capitalismo dispõe para gerir e, desta forma, dominar a força de trabalho. Liberdade que é verificável através da flexibilização dos contratos e, principalmente, da transferência de responsabilidade de gestão e de custos trabalhistas para um terceiro. Através dos mecanismos e das rápidas formas de comunicação surgidas com a Globalização, os novos modelos de organização do trabalho e da produção, descritos em termos básicos anteriormente, são então introduzidos nos mais variados países por grandes grupos multinacionais, seguindo a via da nova divisão internacional do trabalho.

Diante de um cenário cada vez mais concorrido, com entrelaçamento de interesses no plano mundial, as empresas locais têm sido submetidas a um intenso processo de competição, cuja meta prioritária tem sido a busca por ganhos de produtividade. A imposição por esses ganhos permanentes, como condição de existência, exerce, simultaneamente, uma pressão por redução de custos, comprometendo o nível do emprego. Na verdade, a nova dinâmica econômica vem influenciando incisivamente o mercado de trabalho, com a redução do número de postos de trabalho, o aumento do desemprego e, por consequência, provocando o incremento do setor informal (DEDECCA, 1998).

Um dos resultados mais preocupantes destas transformações sobre o mercado de trabalho é o desemprego estrutural. O crescente processo de automação, com base na microeletrônica, acompanhado das práticas de organização flexível, vem redefinindo os locais de trabalho. A intensificação e a generalização destas práticas de gestão do trabalho desencadearam um rápido processo de terceirização, levando a uma proliferação acentuada de micro e pequenas empresas, as quais mantêm na sua maioria, contratos precários de trabalho, contribuindo para reforçar o chamado mercado informal de trabalho (DRUCK, op. cit, p. 98).

Quanto à natureza do trabalho, observa-se uma drástica redução nas atividades manuais tradicionais e a expansão do emprego com múltiplas especializações funcionais. O significado do trabalho sofreu modificações, uma vez que as habilidades tornaram-se rapidamente obsoletas, surgiram novas ocupações, enquanto outras desapareceram ou sofreram uma nova roupagem para se adequarem à atualidade; cresceu o individualismo entre os trabalhadores (SILVA, 2003, p. 36).

No Brasil, os programas de racionalização adotados pelas empresas, denominados de “produção enxuta”, provocaram a desverticalização das grandes plantas, com a externalização de parte de suas atividades – terceirização –, gerando um conjunto de trabalhadores sobrantes no processo produtivo. A chegada desse contingente de trabalhadores sobrantes amplia e modifica o setor informal, que era tradicionalmente constituído por atividades precárias em função dos movimentos migratórios. Dessa forma, as atividades informais passam a desempenhar um novo papel na realidade econômica atual, não apenas recebendo a população migratória, mas também acolhendo os trabalhadores expulsos pelo novo dinamismo industrial/empresarial e principalmente atuando de maneira articulada com a estrutura formal, sobretudo na forma de novas ocupações (DEDECCA; BALTAR, 1997).

Silva (2003) afirma que estudos realizados nos últimos anos visualizam que o avanço recente do processo de informalidade está diretamente associado às conseqüências advindas das recentes transformações do capitalismo no final do século passado.

1.2 A informalidade: das abordagens originais às atuais

Os desafios trazidos pela crise estrutural do capitalismo determinaram reestruturações econômicas, produtivas, organizacionais e institucionais. Com o significativo aumento do desemprego, muitos trabalhadores buscaram no setor informal alternativas de geração de trabalho e renda.

Nesse contexto, o trabalho informal passa por um processo de intensificação, se configurando a partir daí como uma rede de atividades, abarcando em si trabalhadores autônomos, empregados assalariados sem carteira de trabalho assinada, pequenos produtores, a chamada “economia subterrânea”, empregados domésticos, trabalhadores terceirizados, trabalhos realizados em domicílio e as cooperativas de trabalho.

A denominação de *trabalho* informal, sob tais condições, alargou-se demasiado, passando a se referir a situações muitas vezes bem diferentes, do ponto de vista analítico. Mas se há um consenso com relação à idéia de informalidade, este se refere à ausência de regulação estatal em sua organização. Além disso, talvez a definição mais geral esteja vinculada a uma economia escondida, subterrânea, oculta, não registrada e não observada estatisticamente, o que dificulta uma análise mais acurada desse fenômeno (LIMA & SOARES, 2002, p. 59)

O trabalho informal ou informalidade tem-se constituído como um problema teórico e político desde a sua origem, no final da década de 1960. Inicialmente esta noção se

consolidou como uma categoria analítica voltada para o entendimento do problema da integração social do imenso contingente de trabalhadores, que migrava do campo para as cidades nos países subdesenvolvidos, em direção ao “setor moderno” da economia (CARVALHO; SOUZA; CACCIAMALI, 1991; FILGUEIRA, DRUCK; AMARAL, 2004).

O conceito setor informal teve origem num estudo clássico da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre emprego, realizado em 1972 no Quênia. Esse estudo considerava o processo de desenvolvimento como resultante da coexistência de setores “modernos” e “atrasados”, podendo-se perceber aí uma concepção dual sobre a organização da economia urbana. A denominação de setor informal foi generalizada em estudos da OIT, a partir dos anos 70 (CACCIAMALI, 1983; DEDECCA, 1990).

A OIT define como setor informal aqueles setores que apresentavam organização da produção com pouco capital, em mercados não regulamentados e pouco competitivos, com uso de técnicas de trabalho pouco complexas e intensivas, e utilizando pequeno número de trabalhadores remunerados ou membros da família (CACCIAMALI, 1983).

A incorporação do conceito de setor informal na problemática latino-americana, deu-se através da experiência do Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe (PREALC), em 1970. Nessa concepção o setor informal era visto como complementar ao setor formal, ou seja, absorvia o excedente de força de trabalho do mercado formal; agruparia as atividades de baixo nível de produtividade, os trabalhadores independentes e empresas muito pequenas ou não organizadas, categorias distintas de trabalhadores não subordinados à legislação trabalhista (CACCIAMALI, 1983).

Esse momento implicou em debates marcados por muitas polêmicas e pelo confronto de duas posições mais relevantes. Uma se localizava na “teoria da modernidade”, que sustentava a tese de que o baixo nível global de capitalização dos países do mundo subdesenvolvido produzia uma estrutura de emprego urbana bastante desequilibrada, contudo essa situação era considerada como provisória, e caracterizava-se como uma forma de pré-incorporação dos trabalhadores migrantes aos empregos assalariados. Por sua vez, a “teoria da marginalidade” apontava para as consequências do processo de modernização das economias dos países em desenvolvimento, que geravam uma estratificação social em que os trabalhadores não incorporados ao processo produtivo estariam fadados às situações de trabalho marginais em longo prazo (MACHADO DA SILVA, 1993; ALVES, 2001). O trabalho considerado informal era compreendido como marginal, sem função na estrutura da economia capitalista, ao mesmo tempo que considerava as formas de inserção nas atividades não tipicamente capitalistas como resultantes do processo de acumulação capitalista

(DEDECCA, 1990). O debate sobre a “Teoria da Marginalidade⁷” influenciou as leituras e escritas acerca da informalidade na América Latina e no Brasil. A discussão sobre “marginalidade” ocorreu nos anos 1960/1970 e foi inserida em grande parte dos trabalhos sobre o desenvolvimento latino-americano realizados posteriormente..

Tomazini (1995) aponta para o fato de não haver um consenso acerca do conceito da informalidade. Alguns estudiosos tratariam os setores formais e informais como dicotômicos. Esta teoria, dita dualista, caracterizava as sociedades dos países de terceiro mundo como constituídas de dois diferentes “setores”: o *setor formal* composto por unidades produtivas organizadas, e o *setor informal* caracterizados por unidades produtivas não organizadas, tendo em vista a forma como entrava para o segmento moderno.

Nos anos 70, os estudos sobre a informalidade tratavam fundamentalmente das características mais globais do mercado de trabalho, os aspectos mais predominantes estavam ligados ao desemprego e ao subemprego (ALVES, 2001). A partir da segunda metade desta década questiona-se o conceito de “marginalidade”, passando-se à discussão sobre o papel cumprido pelas formas de atividades informais na dinâmica de economias fortemente heterogêneas (PAOLI, 1978; SOUZA, 1980; CACCIAMALI, 1983).

Em fins dos anos 70, buscou-se compreender as diferentes formas de inserção da população pauperizada nos dois setores da economia: o mercado formal e o informal. Souza (1980) faz críticas e rompe com as formulações do PREALC, entendendo que esse órgão não definia claramente as relações entre setor informal e o funcionamento do sistema econômico, principalmente no que se referia ao processo de acumulação. Esta visão rompe com a dualidade do mercado de trabalho e concebe o setor informal como resultado do movimento econômico realizado pelo setor formal.

Para Cacciamali (1983), o setor informal está pautado em algumas condições: a) o produtor direto é ao mesmo tempo patrão e empregado; b) pode utilizar-se de trabalho familiar ou de ajudantes; c) o objetivo último é a renda para consumo individual e familiar; d) quase não existe vínculo impessoal e é frequente a força de trabalho familiar; e) o proprietário mantém o domínio sobre a totalidade das etapas.

A autora afirma que no trabalhado informal o proprietário explora a forma de trabalho alheia, mas o trabalho excedente é de pequena monta e a finalidade é aumentar a renda e o consumo do proprietário/produtor, pois:

⁷ Teoria surgida na década de 60 e 70 para explicar o processo de precarização da força de trabalho na América Latina que via os trabalhadores não se encaixavam nos setores mais “modernos” e dinâmicos da economia como participantes de um “grupo não-integrado” ao sistema capitalista (Alves, 2001)

“... os meios de trabalho não tem a finalidade de extrair trabalho excedente alheio para valorizar o dinheiro aplicado, mas, em geral, o próprio sustento e a melhoria nas condições de vida.” (p. 34)

A autora afirma ainda que o segmento informal não abrange apenas os setores mais pauperizados que nele subsistem de forma precária. Na totalidade das atividades autônomas, auto organizadas, estão também as ocupações regularmente exercidas por trabalhadores qualificados, que dela retiram uma renda relativamente elevadas face à média dos salários vigentes no mercado. É o caso dos pequenos comerciantes, trabalhadores autônomos e por conta-própria, prestadores de serviço.

Carvalho & Souza (1980) entendem que as formas de inserção nas atividades não tipicamente capitalistas propiciam as condições necessárias para assegurar uma maior exploração da força de trabalho e acumulação que garante a expansão do desenvolvimento capitalista.

Segundo Carvalho (1986), as atividades informais contribuem para a acumulação do capital e para o avanço da expansão do capitalismo. Isso acontece na medida em que facilitam de maneira mais direta o processo de acumulação em algumas empresas capitalistas (quanto estas se apropriam de produção de pequenos produtores); quando asseguram a manutenção do exército de reserva, estimulando um maior consumo de determinadas mercadorias do setor capitalista, principalmente facilitando a circulação e contribuindo para reduzir os custos da reprodução da força de trabalho.

Segundo Mattoso & Siqueira Neto (1997), com o agravamento da questão do desemprego, a partir da década de 80, como consequência das alterações significativas na estrutura produtiva, desencadeou-se uma baixa na geração de empregos formais e a crescente precarização das condições e relações de trabalho. Para Alves (2001), pode-se afirmar que os trabalhadores agora teriam em comum a precariedade do emprego e da remuneração, a desregulamentação das condições de trabalho e a regressão dos direitos sociais, apontando para uma fragmentação da classe trabalhadora e para o desmantelamento dos órgãos de representação coletiva.

Para Druck (2008), a virada dos anos 1980, configura-se como um novo momento na trajetória do conceito de informalidade. Com a crise do fordismo e do estado de Bem-Estar social, a noção de informalidade se generaliza e é incorporada pelas análises contemporâneas dos países mais industrializados, perdendo a exclusividade de ser uma questão relacionada aos problemas do processo de urbanização e industrialização no mundo subdesenvolvido.

No momento anterior, a análise estava centrada no trabalho informal e suas formas de integração ao processo produtivo, neste momento esta análise privilegia a dimensão dos conflitos de legitimidade e o quadro político-institucional que regulam as atividades. Para Pires (1993), os estudos dos anos 80 se limitaram a apontar a persistência das atividades informais ocupando os interstícios deixados pelas atividades capitalistas, considerando esse aspecto como determinante para a sua reprodução. O autor considera que a dinâmica das atividades informais não deve ser vista apenas como resultado da expansão produtiva capitalista nacional ou internacional, mas persistem na economia devido à estrutura concentrada no mercado e ao nível de distribuição de renda da sociedade.

A partir da década de 80, houve um crescimento significativo da economia informal nas médias e grandes cidades brasileiras, que passou a englobar um conjunto diversificado de trabalhadores. De um lado, estão aqueles que contribuem com a Previdência Social, atuando como autônomos⁸; e de outro, uma parcela classificada como “desprotegida”, sem benefícios sociais, desenvolvendo suas atividades em espaços urbanos variados (ALVES, 2001).

Destarte, faz-se necessário outro referencial teórico, que considere a heterogeneidade desses trabalhadores, para que possamos analisar a precariedade dessas ocupações e sua relação com o processo de acumulação capitalista. Nos fins de 80 e início de 90, diversos estudos começam a incorporar as novas formas de trabalho desregulamentadas como características do trabalho informal. Buscando tratar do assunto do emprego em um contexto mais amplo de precarização, passam a considerar as especificidades dessas formas de organização social da produção.

Na década de 1990, observa-se uma redefinição da problemática da informalidade, que aponta para uma nova perspectiva analítica, empenhada na construção de um mapa cognitivo e social que apreenda o trabalho informal como um espaço de dimensões correlacionadas. Destacam-se as análises que consideram a informalidade a partir da junção dos critérios da “ilegalidade” e das “atividades não tipicamente capitalistas”, tratando do enfoque analítico que tenta articular a questão da inserção produtiva e os conflitos de legitimidade associados à constituição da cidadania (PAIVA, PONTENGY, CHINELLI, 1997).

A informalidade do trabalho passa a ser enfatizada como um processo resultante das transformações correlacionadas e interdependentes da esfera econômica e da esfera política. Com isso os estudos passaram a incorporar o conceito de informalidade, entendendo que este é bem mais amplo e pode abarcar situações diversificadas. Cacciamali (2000) entende que o

⁸ Atualmente contribuintes individuais (Ministério da Previdência Social. Instrução Normativa 45/2010)

processo de informalidade se configura como um processo de mudanças estruturais em andamento na sociedade e na economia, que incide na redefinição das relações de produção, das formas de inserção dos trabalhadores na produção, dos processos de trabalhos e de instituições. Na mesma linha de abordagem, Tedesco (1995) afirma que a informalidade é uma etapa do processo econômico global, em que não se estabelecem relações permanentes de assalariamento; não há registro dessas relações e elas não figuram nas contas nacionais; são invisíveis aos olhos do Estado; em alguns casos, não havendo uma nítida separação entre capital e trabalho.

Para Paiva *et al.* (1997), nos anos 90, a informalidade é redefinida, deixando de ser concebida apenas como um espaço alternativo ao assalariamento e passando a ser relacionada à esfera da reprodução social e aos conflitos de legitimidade, associados às próprias condições de trabalho. Assim, a informalidade, além de possibilitar a análise das formas coexistentes de conflito de diferentes âmbitos de sociabilidade, relaciona a informalização com os processos de reprodução da força de trabalho, abrangendo também as estratégias de sobrevivência.

Malaguti (2000) afirma que o setor informal expressa alguns aspectos da informalidade, mas sem esgotá-los, na realidade ele engloba o primeiro conceito. A informalidade não pode ser entendida através de conceitos fechados ou setoriais, é um conceito mais amplo que o de setor informal. Por essa razão propõe

[...] novos instrumentos teóricos que permitam detectar e compreender esta nova padronização do mercado e da legislação do trabalho, em toda a sua complexidade, desvendando sua lógica, suas formas de reprodução, as redes de sociabilidade que engendra, suas ligações com a pequena marginalidade e com o crime. Além, é claro, de sua estreita colaboração com o grande capital e seu papel na crise estrutural do capitalismo mundial (*idem*, 2000, p. 81).

Bagnasco (1997) observa que diferentes graus de informalidade são encontráveis em diferentes tipos de produção de bens e serviços. Propõe mudanças no conceito de setor informal, de modo a levá-lo a abranger as combinações complexas das “velhas” e “novas” formas de atividades informais.

Apesar da economia informal estar diretamente relacionada à estrutura e relações tradicionais, as suas mudanças não parecem reintroduzir apenas formas anteriores. Na prática, essas combinações têm apresentado inovações nas estruturas econômicas tradicionais.

Ao analisar o processo de informalidade, Cacciamali (2000) propõe a existência de quatro elementos condicionantes da configuração da estrutura produtiva, dos mercados de trabalho e do setor informal: 1) os processos de reestruturação produtiva; 2) a internacionalização e a expansão dos mercados financeiros; 3) o aprofundamento da internacionalização e a maior abertura comercial das economias; 4) a desregulamentação dos

mercados. Para a autora, esses elementos têm como consequência menores taxas de crescimento econômico e do emprego, devido à insegurança gerada, apresentando assim impactos distintos em mercados de trabalhos com características diferentes. Por essa razão, propõe a utilização do conceito de informalidade, que deve se referir às diferentes formas de inserção do trabalho, que se originam dos processos de reestruturação das economias mundiais, nacionais e locais. Para ela:

[...] o processo de informalidade pode ser apreendido através de suas relações e contrastes com o setor formal, analisando a evolução de cada uma das seguintes categorias: o conjunto de indivíduos assalariados que foram contratados à margem da legislação laboral ou da seguridade social; o conjunto de trabalhadores por conta-própria e de empregadores que não exercem profissões liberais e que não dependem de mão-de-obra assalariada para o desempenho de seu trabalho; o trabalho sem remuneração; e o serviço doméstico (CACCIAMALI, 2000, p.160).

A autora ressalta ainda que o processo de informalidade pode ser representado , fundamentalmente, por duas categorias de trabalhadores: os assalariados sem registro (por serem admitidos através de contratação que burlam a legislação laboral e não tem acesso a um conjunto de garantias sociais) e os trabalhadores por conta-própria.

Os trabalhadores informais dependem do movimento do mercado de trabalho regulamentado, ou seja, da renda dos trabalhadores assalariados para sobreviver. Dedecca (1990) afirma que as formas de inserção dos trabalhadores informais nos “segmentos não organizados” aumenta nos momentos de expansão do emprego no segmento capitalista. O autor aponta que nas fases de maior expansão do capitalismo aumentam-se os espaços passíveis de ocupação pelas atividades informais e nos momentos de crise essas atividades se retraem.

Malaguti (2000) diz que para se manter na ocupação, o informal usufrui dos trabalhadores formalizados de sua família. Como exemplo, cita aqueles que usam o contracheque de outros para a obtenção de crédito e para financiar compras junto aos fornecedores⁹. Na mesma linha, diversos autores (TEDESCO & DALSO, 1995; AZEVEDO, 1996) afirmam que o trabalhador informal pauperizado sobrevive e se mantém na profissão porque vive num grupo familiar em que os outros membros estão empregados nos segmentos assalariados, podendo garantir a renda mínima para reprodução da força de trabalho familiar. Muitas vezes os membros da família, assalariados em outro segmento, ou não, auxiliam o produtor informal nos momentos de acúmulo de trabalho.

⁹ “A formalidade e a informalidade coexistem, subsidiam-se, interpenetram-se e são indissociáveis” (Malaguti, 2000, p. 101).

Essa nova definição de informalidade é constituída a partir da junção de dois critérios: ilegalidade e/ou atividades e formas de produção não tipicamente capitalistas. Assim, abrange tanto as atividades e as formas de produção não tipicamente capitalistas (legais ou ilegais), quanto as relações de trabalho não registradas, mesmo que tipicamente capitalistas (assalariados e sem carteira assinada). Nessa perspectiva, a informalidade se identifica com todas as formas e relações de trabalho não fordistas, também identificadas como precárias devido à falta de proteção das leis sociais e trabalhistas reguladas pelo Estado (DRUCK, 2006).

Destarte, o estado vem tentando interferir nestas atividades ditas informais, buscando regularizar o recolhimento de impostos, garantir a contratação de empregados com carteira assinada, acesso ao crédito, buscando interferir diretamente no processo de regulamentação do setor.

1.3. Contexto atual: foco no Brasil.

No Brasil, durante as três primeiras décadas do século passado, o trabalho transformou-se numa mercadoria livremente negociada, já que leis e contratos coletivos eram quase inexistentes. Durante as décadas de 1930 e 1940, o corporativismo do Estado de Vargas estabeleceu um amplo Código de Leis do Trabalho, o qual marcou o mercado nacional por todo o século. A partir de então, as noções de "formalidade" e "informalidade" foram pouco a pouco sendo construídas. As estatísticas indicam um longo processo de formalização das relações de trabalho, sedimentado sobretudo por leis federais e, apenas secundariamente, por contratos coletivos (Suisso, 2007. p. 36).

Para Oliveira (2003), a intensificação da industrialização brasileira, a partir de 1930, decorreu da destruição das regras pelas quais a economia se inclinava para a agro-exportação e, em paralelo, da criação das condições institucionais que viabilizaram a expansão do mercado interno como novo eixo da acumulação de capital. O autor afirma que a burguesia agrário-exportadora afirma-se como tal quando se constitui como classe dominante que repudia um Estado hostil aos seus interesses e quando muda a forma e o conteúdo da apropriação do excedente social. Por sua vez, na República velha, essa burguesia vai se convertendo em uma oligarquia antiburguesa, pois o capital agrário-exportador consomia-se no seu autofinanciamento, bloqueava a expansão do capitalismo através da acumulação primitiva e limitava o crescimento urbano-industrial, ao drenar fundos públicos para a

sustentação do preço do café e reverter as desvalorizações cambiais que estimulavam este crescimento. (Oliveira, 1984)

O processo de desenvolvimento capitalista no Brasil transformou, ao longo do século XX, principalmente nas décadas de 30 e 50, a economia primário-exportadora em uma economia industrial. Até meados dos anos 70, o crescimento econômico e o processo de industrialização permitiram a expansão do assalariamento urbano no país. Mas, ao longo dos anos 80, Cacciamali (1989) mostra que houve, principalmente no meio urbano, um aumento nas relações assalariadas clandestinas, portanto, à margem da legislação trabalhista e inseridas na informalidade.

Para Carleial & Malaguti (2001, p.62),

“ao longo do período 1950-1980, mesmo com o crescimento industrial, a participação da PEA no setor informal da economia permanece em torno de 40%, configurando assim uma marca estrutural do mercado de trabalho no Brasil (...) Assim no período de 1950-1980, aquele de consolidação da indústria nacional e, por conseguinte, do assalariamento e da criação de milhares de postos de trabalho, a heterogeneidade desse mercado era visível!”

Segundo Carleial & Malaguti (2001), o mercado de trabalho brasileiro nas décadas de 50 a 80 foi marcado pelas seguintes características: a) o Brasil é um país que não conseguiu construir uma sociedade salarial à la Castel (1998); b) não conseguiu construir um sistema amplo de proteção e benefícios sociais; c) o trabalho assalariado não se constituiu como elemento central da cidadania social e econômica; d) a auto ocupação, o trabalho autônomo, o informal e o trabalho eventual sempre tiveram um peso significativo na sociedade, o que significa que ao longo da consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro, existiram formas seguras de trabalho e as mais diferentes e inseguras formas de ocupação no mercado de trabalho.

Um avanço significativo está alicerçado na legislação do trabalho, que estabelecia, de maneira cada vez mais detalhada, quais eram as regras mínimas de relações de trabalho justas, tais como: jornada de trabalho de 44 horas; direito a férias anuais remuneradas; direito a finais de semana e feriados remunerados; ter aposentadoria remunerada; direito ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); acesso ao seguro-desemprego, recebimento do 13º salário; direito a 1/3 do salário como adicional de férias; direito a licença remunerada em caso de doença, dentre outros. Salário mínimo, jornada de trabalho, férias anuais, sustentados pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Na CLT, promulgada em 1943, o Estado estabeleceu uma regulação bastante abrangente e pormenorizada das condições de trabalho, definindo desde as formas de

contratação, as regras vigentes no curso do contrato de trabalho e as condições para a rescisão dessa relação. A CLT determinou, também, o tipo de organização sindical e a organização da Justiça do Trabalho.

Cumprido destacar que, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931, houve avanços nas condições institucionais, materiais e humanas, para o desenvolvimento das ações de fiscalização da legislação trabalhista. Isso, tendo em vista que essa legislação regula transações entre partes com poderes muito assimétricos em termos de autonomia e de imposição de vontades (empregadores e trabalhadores). De modo que, a sua efetividade depende, em parte, da existência de Sistemas Públicos de Inspeção e de entidades de representação de classe destinados à garantia da sua aplicabilidade.

Para Santos (1987), no caso do Brasil, os direitos trabalhistas e previdenciários estão condicionados ao emprego formal, gerando uma “cidadania restringida¹⁰”, que se concretiza na segmentação do mercado de trabalho assalariado entre empregados formais e informais.

Entretanto, Oliveira afirma que a regulamentação das condições de trabalho incluiu-se na “regulação dos fatores”, condição primordial assumida pelo Estado brasileiro para o desenvolvimento do modo de acumulação de base urbano-industrial, tendo em vista a sua função essencial de “institucionalizar as regras do jogo”. Nessa perspectiva, cabia à legislação trabalhista dois objetivos: “a conversão dos enormes contingentes populacionais em exércitos de reserva” e a uniformidade, em base reduzida, do preço da força de trabalho”. (OLIVEIRA, 2003, p. 38).

Vários direitos sociais foram, assim, garantidos aos trabalhadores, aqui entendidos como trabalhador formal, conformando um típico *welfare* ocupacional. Os servidores públicos foram os primeiros beneficiários dos contratos de trabalho formais e, conseqüentemente, dos direitos sociais a ele associados. Gradualmente, os trabalhadores urbanos não industriais foram sendo incorporados (Suisso, 2007).

Vale ressaltar que a fixação do salário mínimo, agora garantido por legislação, não inviabilizava que fossem acordados outros valores de remuneração, via negociação individual ou coletiva entre empregados e empregadores. “É pouco provável que a definição legal dos valores mínimos de remuneração tenha impedido que os operários especializados pudessem

¹⁰ “Por cidadania restringida entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.” (SANTOS, 1987, p. 129).

organizar-se e desenvolver negociações com os empregadores em condições vantajosas, precisamente pela razão de que, àquela época, não havia quantidade significativa de trabalhadores qualificados no país” (OLIVEIRA, 2003, p. 55)

Para Tavares (1998), o papel da fixação do salário mínimo é relevante do ponto de vista da acumulação, já que, sem ela, a estrutura da remuneração da força de trabalho poderia ter-se aberto verticalmente. Sem o piso do salário mínimo, verificar-se-ia uma queda brutal do poder de compra das massas urbanas semi proletarizadas e da pequena burocracia privada e estatal, que tenderia a reduzir fortemente o ritmo da demanda corrente. Para os setores de bens de produção e para toda a indústria fortemente empregadora de mão-de-obra, o salário mínimo funcionava como um controle e uma barreira à possível pressão dos setores operários mais organizados sobre seus custos de produção (TAVARES, 1998, p. 137).

Em termos gerais, até meados da década de 1940, permaneceu embrionária a estruturação do mercado de trabalho assalariado no país. Embora a legislação trabalhista tenha sido consolidada nas décadas de 1930 e início de 1940, o número de trabalhadores protegidos por esse marco regulatório ainda era restrito.

O crescimento da economia brasileira, em comparação com o restante das economias capitalistas, foi um dos mais elevados no período de 1930 a 1980, com uma taxa média anual de variação positiva do Produto Interno estimada em 4,14%. Apesar da concentração de renda, do achatamento dos salários mais baixos e da abertura do leque remuneratório, as relações de trabalho no Brasil, ao longo das décadas de 1940 e 1970, avançaram no sentido de estruturação e formalização do mercado de trabalho nacional. (POCHMANN, 2002, p. 36).

A estruturação do mercado de trabalho confundiu-se com a difusão do assalariamento formal, na medida em que este – o trabalho assalariado – é identificado como a forma privilegiada de inserção dos trabalhadores nas economias capitalistas, uma vez que lhes assegura o acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários, em contraposição à vulnerabilidade social que caracteriza outras formas de ocupação, como o trabalho doméstico, o trabalho autônomo e o trabalho não remunerado ou para o auto-consumo.

Importante destacar que, entre os anos de 1940 e 1970, de cada dez postos de trabalho criados, oito eram assalariados, sendo sete na condição de emprego formal. Em geral, o impacto da expansão do produto interno sobre o nível de assalariamento, sobretudo o emprego formal, era superior aos seus efeitos sobre as outras formas de ocupação. Para uma variação média anual da População Economicamente Ativa estimada em 2,56% entre as décadas de 1940 e 1970, o total de pessoas ocupadas cresceu 2,65% ao ano, enquanto o incremento médio anual do total de assalariados foi de 6,2% nesse mesmo período. Tendo em

vista o crescimento médio do Produto Interno da ordem de 7% ao ano, a elasticidade produto-ocupação foi de 0,37%, enquanto a elasticidade produto-emprego foi bem maior, estimada em 0,89%³⁵. (POCHMANN, 2001, p. 96).

A grande maioria dos empregos criados entre 1960 e 1970, ainda que situados na base da pirâmide ocupacional, com menores salários, foi de boa qualidade, na medida em que a sua formalização permitia o acesso à proteção prevista pela legislação trabalhista e previdenciária. Somente neste período, por exemplo, o número de contribuintes da Previdência Social passa de 3 milhões para 9,5 milhões, e chega a 23,8 milhões em 1980. (CARDOSO DE MELLO & NOVAIS, 1992, p. 621).

Segundo Druck (2007), no Brasil, a transição para um novo padrão de gestão do trabalho, em resposta à crise do fordismo, começou no início dos anos 1980, ainda que localizadamente em algumas indústrias dinâmicas. Mas a generalização do toyotismo, quadro do processo de reestruturação produtiva, ocorre nos anos 1990, em decorrência da implementação das políticas neoliberais no país e da inserção do Brasil na globalização da economia.

A economia brasileira, a partir da década de 1990, vivenciou um rápido e abrupto processo de abertura econômica, que esteve diretamente atrelado a uma nova forma de organização produtiva: o mercado interno passou a ter um papel coadjuvante em relação ao mercado internacional, já que se buscava uma maior interação com o mercado global (DEDECCA, 1998, p. 2).

Para Chahad e Picchetti (2003), a partir desta década, seja pela dinâmica social e econômica imposta pelas demandas sociais, seja pela inserção obrigatória do país no processo de globalização internacional, o Brasil tem passado por diversas transições, entre elas, as tecnológicas, que têm afetado profundamente seu mercado de trabalho, bem como o emprego de uma forma geral.

A conjuntura econômica recessiva e politicamente conservadora dos anos 90 favoreceu o desenvolvimento do posicionamento anti-sindical¹¹ por parte das empresas e a disseminação de práticas negociais individualizadas. O esvaziamento da legitimidade e do poder reivindicativo dos sindicatos - apontado por vários estudos - não por acaso, aconteceu concomitantemente ao processo de reestruturação produtiva da economia brasileira, de maneira similar à experiência dos países desenvolvidos. (LEITE, 2003, p. 91-92)

¹¹ Em 2000 foram criadas as Comissões de Conciliação Prévia, com o objetivo de funcionar como uma primeira instância na solução de conflitos individuais em empresas com mais de cinquenta trabalhadores. Estas Comissões são facultativas.

Segundo Dedecca (1998), verifica-se a partir desse momento uma diminuição da participação da produção interna no mercado nacional, um processo de internacionalização da propriedade das empresas, uma maior dependência tecnológica e uma especialização da estrutura industrial. É desencadeado a partir dessa lógica estratégias de reestruturação, que contemplam a redução de custos, afetando o nível de emprego industrial, marcando

Sobretudo a partir da década de 1990, com o avanço do processo de reestruturação produtiva e das políticas de orientação neoliberal, o setor formal que antes era capaz de gerar postos de trabalhos, deixou desempregados trabalhadores que até então estavam habituados ao assalariamento. Ademais, com as estratégias empresariais de externalização e desverticalização da produção, bem como de flexibilização das normas de contratação da mão-de-obra, como parte das medidas de redução de custos, a relação entre o setor informal e o setor formal passou a se estabelecer através do circuito produtivo. Isto porque o setor formal passou a contratar produtos e serviços do setor informal. (DEDECCA, 1998). Isso, segundo o autor, contrastou com a situação anterior, na qual a conexão que regia o setor formal e o informal era a renda, uma vez que os salários originados no primeiro, financiavam os gastos com serviços e produtos gerados no segundo. (DEDECCA, 1998)

No ano de 1994 foi implementado o Plano Real, que teve sucesso em reduzir e manter sob controle o processo inflacionário que vinha afligindo a economia nacional desde o final da década de 1970. Uma de suas principais metas foi a chamada âncora cambial, que acabou gerando uma supervalorização da moeda. O Plano Real assumiria papel fundamental ao funcionar como catalisador econômico que viabilizaria as mudanças subsequentes em toda a estrutura funcional do Estado brasileiro, em sua esfera administrativa bem como em seu papel e desempenho econômico, com o escopo de introduzir o país na “era da modernização”, incorporando em sua proposta os preceitos neoliberais. Identificaram-se três pilares fundamentais (em âmbito da economia) de sustentação do Plano Real sob a orientação do Consenso de Washington: 1) manutenção de taxas de juros elevadas, 2) valorização artificial da taxa de câmbio (com paridade flexível frente ao dólar) e 3) abertura comercial generalizada.

A outra mudança importante na política econômica foi justamente a alteração do regime cambial, que no início de 1999 passou a ser flutuante. Além disso, paralelamente a estas mudanças significativas na política econômica, houve nesse período uma série de crises financeiras em diferentes países em desenvolvimento, as quais afetaram o fluxo de capital estrangeiro, o que em conjunto com as oscilações do crescimento econômico nos países industrializados também influenciou o nível de atividade econômica.

Mudanças na estrutura administrativa do Estado e na legislação foram imprescindíveis para a consecução das modificações econômicas propostas. Seguiriam-se as “reformas constitucionais”. Precessaram-se: a diminuição dos gastos do Estado com pessoal, enxugamento da máquina administrativa (reforma administrativa), redução dos gastos com aposentados e pensionistas, e com a seguridade social em geral (previdência social, saúde e assistência social), além da reforma fiscal baseada na redução de impostos sobre a pessoa jurídica com correspondente compensação na cobrança de novas taxas sobre os rendimentos do trabalho. (MALAGUTI: 2001)

Esse período de crise caracterizou-se por uma ofensiva do capital e do Estado contra a classe trabalhadora e provocou um amplo processo de reestruturação capitalista. As conseqüências imediatas trazidas por esse processo se manifestaram através do aumento nas taxas de desemprego e da intensificação na precarização das relações de trabalho, representada pelos aumentos nos contratos de trabalho temporários, perdas dos benefícios sociais conquistados historicamente pela classe trabalhadora e aumento no número de trabalhadores ocupando atividades informais. Como afirma Antunes (1999), tratava-se de reestruturar o binômio taylorismo/fordismo, utilizando-se de novos e velhos mecanismos de acumulação, sempre, porém, procurando manter a “ordem do capital” e tentando restabelecer os patamares de acumulação existentes no período do pós-II guerra.

O mercado de trabalho passou, então, por uma radical reestruturação, marcada por regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, indicando, naturalmente, a redução do emprego regular e a tendência no uso crescente do trabalho em tempo parcial, temporário ou sub-contratado. É nesse contexto, portanto, que se amplia a economia informal.

Esses elementos indicam que a situação dos trabalhadores no mercado de trabalho brasileiro tornou-se cada vez mais precária. O grau de proteção social perdeu abrangência em função do aumento na informalidade e das modificações introduzidas na legislação trabalhista. O processo de desestruturação do mercado de trabalho ocorrido nos anos 90, principalmente no Governo FHC, teve como elemento principal uma significativa redução na capacidade de geração de empregos formais. Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) mostram que foram eliminados cerca de 2,560 milhões de empregos formais, entre janeiro de 1990 e dezembro de 1997, segundo o MTE (1998). Mattoso (1999, p. 18) afirma que “ao longo dos anos 90 foram queimados cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais da economia brasileira, sendo que desde que FHC assumiu em 1995 foi contabilizada uma queima de nada menos de 1,8 milhão de empregos formais”.

O processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, ao longo dos anos 1990, esteve profundamente associado à implantação das políticas neoliberais no Brasil, que se iniciou a partir do governo Fernando Collor (1989- 1992) e se intensificou no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Além de provocar uma estagnação no crescimento econômico no país e submeter a economia nacional à dependência frente ao capital financeiro em detrimento dos investimentos produtivos, também provocou um extraordinário crescimento nas taxas de desemprego.

Dedecca e Baltar (1997) afirmam que o aumento da informalidade nos anos 1990 provocou uma grande discussão sobre os seus possíveis determinantes. Segundo eles, duas posições prevaleceram sobre o tema: a que sinalizava como causa central a perda de dinamismo econômico e a destruição da base de trabalho assalariado; e uma outra que tomava o processo como resultado dos elevados custos do emprego formal.

Segundo Zylberstajn (2000), no Brasil, os milhões de micro e pequenas empresas são reféns de uma espécie de círculo vicioso: o peso dos impostos é tão grande que elas não conseguem se formalizar e, como são informais, não assinam a carteira dos empregados. Neste sentido, o empresário que assina a carteira dos funcionários sofre uma insuportável concorrência, uma vez que o informal não teria que contribuir – teoricamente – com o INSS, ISS, PIS, Cofins, contribuição sindical, IPI.

Acrescenta o autor que é importante destacar que sendo informal não há auxílio doença, aposentadoria, pensão por morte e nem têm garantidos os benefícios dos contratados em carteira: férias, gratificação de um terço do salário nas férias, descanso remunerado, décimo terceiro, pagamento de hora extra, licenças maternidade e paternidade, e, em caso de demissão, aviso prévio de 30 dias, permissão para sacar o FGTS e multa de 40% sobre o saldo do fundo, além do seguro desemprego. Esta constatação faz com que o processo de formalização ainda tenha fôlego, uma vez que a maioria dos trabalhadores deseja segurança.

Com respeito à pressão demográfica, os autores reconhecem dois efeitos: a) o surgimento da chamada “onda jovem”, decorrente do nascimento, em décadas passadas, de um grande número de pessoas que agora afluem ao mercado de trabalho - neste contexto, na ausência de um sistema de proteção social adequado para os desempregados há uma pressão simultânea sobre o desemprego e a informalidade; e b) a pressão demográfica que contribui para a ocorrência de altas taxas de desemprego, notadamente nas áreas urbanas do país, onde se concentra grande parte da estrutura ocupacional brasileira (CHAHAD, PICCHETTI, 2003, p. 32).

Em compensação, centrando o foco da análise nos anos 2000, constata-se, a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego - CAGED, que, face ao maior crescimento do Produto Interno Bruto (em 2007 cresceu 5,4%, representando a maior taxa anual registrada desde 2004), no período de janeiro de 2003 a setembro de 2008 foram gerados 11 milhões de novos de postos de trabalho formais.

Para Suisso (2007), existem algumas conjecturas que podem explicar essa mudança recente no comportamento da informalidade no Brasil, sendo uma das mais difundidas aquela que a atribui a um esforço mais intenso e mais efetivo por parte dos fiscais da previdência social, em conjunto com uma mudança de atitude no que tange à fiscalização trabalhista, que teria passado a incentivar a assinatura da carteira de trabalho em vez de simplesmente multar. Não há, contudo, nenhum estudo até o momento que forneça algum tipo de comprovação empírica para essa tese.

É importante destacar-se, por outro lado, que o mercado de trabalho no Brasil, mesmo com os indicadores positivos na última década, continua se reproduzindo na base de empregos mal remunerados e flexíveis, contratos irregulares, terceirizações. Diante de tal contexto, ensaiam-se políticas públicas voltadas a favorecer a regulamentação dos empreendimentos informais. O nosso foco recairá sobre o Programa do Empreendedor Individual. Antes, porém, de passar à sua apresentação e análise, vamos retomar a perspectiva histórica a partir da qual o Estado brasileiro tem lidado, na forma de políticas públicas, com a questão social. Isso, para que possamos melhor contextualizar os termos segundo os quais se apresenta o Programa Empreendedor Individual.

CAPÍTULO 2 – A ATUAÇÃO DO ESTADO FRENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO BRASIL

"Mais que ser dirigida às vítimas do mercado de trabalho e antes que os destinar a transformar o trabalho visto como mercadoria em trabalho visto como a base de um direito de cidadania industrial, o significado estratégico das políticas sociais passa a ser hoje o de uma arma para a modernização industrial competitiva".

Claus Offe, 1993.

2.1. Situando o processo de institucionalização das políticas públicas sociais

Refere-se este capítulo à constituição das políticas públicas no Brasil. Serão aqui pontuadas a questão social e a constituição das políticas sociais¹², pautadas nas formas de enfrentamento daquela por parte do Estado. Também trataremos do Estado de Bem-estar social, sobretudo quanto ao modo, limitado, como tem sido "implementado" no Brasil e da Constituição de 1988, que se configura como marco no processo de redemocratização do país.

"Políticas públicas" são diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade; mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos), orientadoras de ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as "não-ações", as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (TEIXEIRA, 2002. p 2).

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de

¹² Segundo Höfling (2001), as políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia (Ibdem).

Neste sentido, é importante destacar que a compreensão do conceito das políticas públicas corresponde ao entendimento da dimensão técnico-administrativa e ao reconhecimento de que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Segundo Bolívar Lamounier (*apud* FERNANDES, 2003, p.38),

“isso pode ser melhor elucidado se consideramos dois conceitos clássicos muito importantes que definem o significado da formulação e implementação de políticas públicas, quais sejam: agenda e arenas decisórias. A agenda determina os objetos e agentes de conflito no Poder Político. Por sua vez, os objetos de decisão do poder político compõem arenas decisórias que se dividem conceitualmente em três tipos: regulatória, distributiva e redistributiva. A arena regulatória trata da limitação ou concessão de atividades, como a privatização ou concessão direta de serviços públicos, por exemplo. A arena distributiva trata de estimular ou desestimular setores e atividades já existentes e regulamentadas, como é o caso da concessão de subsídios. A arena redistributiva intervém na estrutura econômica da sociedade criando mecanismos que diminuam as desigualdades sociais. Políticas sociais como educação e saúde são exemplos de arenas redistributivas indiretas, pois influenciam no longo prazo a diminuição da desigualdade social. Programas sociais como renda mínima ou bolsa escola são exemplos de arenas redistributivas diretas, pois caracterizam transferência monetária direta para as pessoas mais pobres da sociedade”.

Submetida à agenda e às arenas decisórias está a administração pública, composta pelo aparato técnico-administrativo e sua consequente estrutura burocrática, necessária para a gestão e funcionamento da política pública. O corpo técnico-burocrático vai variar em natureza e dimensão, de acordo com a esfera de poder (União, Estados ou Municípios), ou ao tipo de política que está sendo executada, porém deverá sempre ser regido por critérios de legalidade, publicidade, impessoalidade, responsabilidade e eficiência.

De acordo com Fernandes (2003), o papel do Estado, enquanto provedor de uma série de bens e serviços públicos visando promover justiça social, é um consenso universal do século XX. Neste contexto é importante observar dois pontos: a mudança do papel do Estado na economia e o avanço da cidadania. Esses dois movimentos têm origem no período situado entre as duas grandes guerras mundiais e se desenvolvem mais intensamente no pós-guerra, a partir de 1945.

O referido autor considera que, entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX, o mundo experimentou um momento de avanço da industrialização e urbanização. Junto a este processo, constata-se a carência de equipamentos e serviços capazes

de permitir a manutenção da classe trabalhadora em seus postos de trabalho. Isso pode ser verificado com clareza a partir da década de 1930, na crise econômica, onde o investimento público tornou-se um elemento fortemente responsável pela geração de emprego e renda nos países.

Acrescenta ainda que, aliado ao investimento público planejado, tonaram-se fundamentais outros mecanismos específicos de regulação da economia por parte do Estado, tais como controle de câmbio, juros e oferta de moeda visando estabilizar os preços para impedir aumentos inflacionários. Um dos marcos deste momento foi a conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, que teve como resultado principal a criação das principais instituições multilaterais de apoio ao investimento público e às finanças internacionais, que foram o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Segundo Offe e Ronge (1984), a política social se configura, neste contexto, como a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado. Dessa forma, as políticas públicas capitalistas visam à manutenção das relações de troca inerentes ao Estado, e as políticas sociais compõem este quadro oferecendo resultados também para a manutenção do Estado capitalista.

Durante o pós-guerra, ao mesmo tempo em que as nações mais ricas e modernas economicamente da Europa, Ásia e América do Norte, experimentavam por meio de políticas sociais, uma redução das desigualdades econômicas, nos países ainda em vias de modernização econômica, ou de modernização econômica tardia, a ausência ou a má gestão das políticas sociais, onde privilégios, favorecimento e corrupção prevaleceram, terminaram por não reduzir as desigualdades sociais. Pode-se incluir neste caso o Brasil, que, apesar de possuir um estado que provém uma série de políticas sociais, a abissal desigualdade econômica não consegue ser diminuída.

A partir do início da década de 1970, os Estados nacionais vão experimentar crises fiscais e de endividamento, que passam a comprometer o financiamento das políticas sociais. Nesse período, a economia americana entra em um processo de inflação e de endividamento público, que vai provocar aumentos substanciais nos preços do petróleo. Os dois choques do petróleo, em 1973 e 1979, vão acabar desencadeando problemas de inflação e endividamento crônico em vários países do mundo durante a década de 80, sobretudo nas nações subdesenvolvidas.

Deve ser somado a isso o aprofundamento da globalização econômica, com a desregulamentação dos mercados e a modernização tecnológica e gerencial da indústria e dos serviços, que se configuram como processos que aumentam o desemprego, diminuem a

capacidade de arrecadação tributária e apontam para uma nova relação entre os governos e os gastos e investimentos sociais.

2.2 Aspectos relacionados à evolução das Políticas Públicas no Brasil.

No Brasil, do final do século XIX, quando a economia passa por importantes reformulações, acelerando o crescimento urbano e a exploração do trabalho livre, segundo Telles (2000), os problemas sociais passam a estar vinculados a dois elementos básicos: a) a carência de recursos (materiais e intelectuais) que possibilitem a sobrevivência dos indivíduos por sua própria conta e b) a pobreza sendo um problema individual, e seu combate concebido como pertinente à esfera da responsabilidade privada e individual de cada um, sendo valorizado sobretudo o caráter voluntário das ações então implementadas.

Dessa forma, os problemas sociais são concebidos como de responsabilidade da filantropia, à época estreitamente associada à Igreja Católica. Já à esfera pública, e portanto ao Estado, cabia a responsabilidade de controlar e prevenir exatamente aqueles episódios e eventos que ameaçassem a ordem. Segundo as palavras de Cohn (2000, p. 59):

“A questão social é tida e havida como objeto da filantropia (mais uma vez das elites que dispunham recursos para tanto), à qual se associava prestígio social; é desvinculada do trabalho — pobre é já o criminoso, o violento, o que ameaça a ordem pública e vai de encontro aos bons costumes, dada sua situação de “carência” no sentido absoluto do termo: a uma situação de privação de recursos materiais associa-se a ausência de recursos intelectuais e culturais próprios que permitam ao indivíduo superar por si mesmo tal estado de privação. Àquela época, portanto, questão social era algo pertinente à esfera privada, devendo nesse âmbito ser tratada.”

Na concepção de Cohn (2000), é a partir da década de 1920 que a questão social no Brasil passa a ser incorporada pelo Estado, via trabalho, formalizando-se assim o estatuto de cidadania para determinados segmentos sociais, enquadrando-os juridicamente num aparato que reunia e articulava legislação trabalhista, legislação sindical e legislação previdenciária. Reforçada pelo próprio traço oligárquico e patrimonialista do Estado e da cultura política brasileira, verifica-se no país a consolidação de um sistema de proteção social que, apesar de se desenvolver em duas vertentes paralelas - a dos direitos sociais e a da filantropia -, não as diferencia quanto ao seu traço paternalista e conservador, associando a “igualdade perante a lei” à política do favor, do compadrio e do favoritismo.

Cumprir destacar que nas primeiras três décadas do século XX, até a Revolução de 1930, a questão social no país foi sempre encarada como um fenômeno excepcional e episódico, demandando iniciativas pontuais do Estado e sendo posta largamente sob a

responsabilidade da filantropia, e, portanto, mais uma vez como algo pertinente à esfera privada. Esse processo de aceleração da modernização da sociedade vem acompanhada por novo cenário social em constituição, as classes assalariadas urbanas, acompanhadas pelos grandes movimentos de luta operária reivindicando um conjunto mínimo de direitos básicos no âmbito do mundo do trabalho (Conh, 2000).

Esse seria o início de um processo de cristalização da concepção de questão social, pautada agora na ótica da responsabilidade pública por um patamar mínimo de bem-estar dos cidadãos. Importante observar que este movimento está intimamente relacionado ao trabalho. Dessa forma,

“Cidadão, portanto, distingue-se agora dos pobres: questão social dos trabalhadores, ou das classes assalariadas urbanas, passa a se constituir, a partir de 1930, como uma questão da cidadania; enquanto a questão da pobreza, dos desvalidos e miseráveis — exatamente por não estarem inseridos no mercado de trabalho — continua sendo uma questão social de responsabilidade da esfera privada, da filantropia.” (CONH, 2000, p. 388)

Sendo assim, a questão social no Brasil não surgiu fundamentada na perspectiva da cidadania, mas sim vinculada ao trabalho, o que até hoje traduz-se em políticas e programas sociais que se dirigem a dois públicos distintos: os cidadãos e os pobres. Isso fez com que hoje se consolidassem três tipos paralelos e distintos de políticas sociais no país: a) as que dependem dos recursos próprios da União; b) aquelas que dependem da União, mas que têm seus recursos previamente vinculados; c) as que contam com fontes específicas de recursos não provenientes dos cofres públicos - como a previdência social¹³, que é de natureza contributiva.

Um aspecto marcante da questão social em nosso país é o seu trato, ao ser pautada no paternalismo e no clientelismo, onde o Estado reproduz a subalternidade das classes mais fragilizadas, consolidando essas como sujeitos dependentes de favores do Estado ou individuais – por parte de membros das elites políticas, locais, estaduais e/ou nacionais (COHN, 2000). Para Santos (1979), “a questão social é enfrentada de forma segmentada e fracionada, fazendo com que sua implementação, ao contrário de promover a inclusão social dos cidadãos, assumo o significado da diferenciação e reprodução da subalternidade das classes assalariadas do país”.

No Livro *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transição*, Conh escreve o artigo: “A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania”, onde ela especifica as distintas relações que se estabeleceram entre cidadania e

¹³ Trataremos mais da Previdência Social no Brasil ainda neste capítulo.

mercado, na trajetória das políticas sociais no Brasil, apontando três grandes padrões, em sucessão cronológica de dominância: 1) O sistema de proteção social que surge em 1923, tendo como alicerce a previdência social - para setores assalariados urbanos específicos, baseados na iniciativa privada. Este sistema estava baseado na solidariedade social entre os trabalhadores, na legislação trabalhista e na legislação sindical¹⁴; 2) Quando o Estado passa a provê os direitos sociais paulatinamente conquistados, ao mesmo tempo garantindo mercado ao setor privado de serviços¹⁵; 3) Quando se configura, a partir da segunda metade da década de 90, um padrão no qual não prevalece mais o mercado de trabalho para definir as diretrizes de um novo padrão de solidariedade social, mas sim o mercado de consumo, é quando se verifica a terceira modalidade de articulação entre cidadania e mercado.

Tavares (1999) refere-se, sobre os anos 1990, a um “processo de desinstitucionalização de direitos, sejam eles atinentes à esfera do trabalho ou à esfera da garantia do acesso aos bens essenciais de consumo coletivo, independentemente do nível de renda de cada um, e portanto, de sua posição no mercado” (p.295).

Nesta perspectiva, é possível afirmar que no Brasil configura-se então direitos individuais e não sociais/universais, transformando o acesso à satisfação de determinadas necessidades sociais básicas como algo que depende da capacidade de consumo de cada um, sendo assim, a aposentadoria, por exemplo, é algo cujo acesso é permitido a quem possa pagar por ele. Nessa linha, segundo Cohn (2000), a recente reforma do sistema previdenciário, de 1999, por exemplo, desvincula a contribuição previdenciária da relação de trabalho assalariada, que garante a fonte de renda, ao substituir para o cálculo de aposentadoria tempo de trabalho por tempo de contribuição. Passa a prevalecer assim não mais o mercado de trabalho, mas a capacidade contributiva de cada indivíduo, independentemente de estar ou não empregado¹⁶.

Dessa forma, a questão social no Brasil passa a ser assim não mais uma questão de inclusão social via trabalho, forma clássica de regulação social no capitalismo moderno, mas via consumo, o que faz com que prevaleçam, sobretudo nos países “emergentes”, novos padrões de regulação social e que consistem exatamente num processo de desregulação dos

¹⁴ “Esse padrão tem, portanto, como núcleo central a condição do assalariado, força de trabalho livre, com inserção no crescente, desde então, mercado formal de trabalho. Esse padrão prevalece até o final dos anos 90, quando as propostas de “reforma do Estado” atingem esse sistema de proteção social, que passa a ser combatido pelas elites dirigentes do país, por elas interpretado como se revelando agora oneroso em termos da capacidade competitiva de nossa economia na nova ordem global”. (Cohn, 2000. p. 394)

¹⁵ “(...) a partir sobretudo dos anos 50, verifica-se a superposição de um novo perfil de articulação entre cidadania e mercado”. (ibidem)

¹⁶ Destes aspectos relacionados a Previdência Social no Brasil trataremos mais tarde.

direitos de *cidadania regulada* até então vigentes e de ruptura de contratos sociais preestabelecidos.

Diversas teorias buscam explicar o papel do *Welfare State* nos países Industrializados da América do Norte e da Europa Ocidental. A maior parte delas o vê, ao menos em suas fases de surgimento e desenvolvimento, como um meio de compensar, por intermédio de políticas de cunho keynesiano, a insuficiência do mercado em adequar os níveis de oferta e demanda agregada, controlar politicamente as organizações de trabalhadores e capitalistas e estimular a mercantilização da força de trabalho segundo padrões industriais (fordistas), ao administrar alguns dos riscos inerentes a esse tipo de relação de trabalho e ao transferir ao Estado parte das responsabilidades pelos custos de reprodução da força de trabalho. Determinam a configuração do *Welfare State*, nesses casos, o padrão e o nível de industrialização (ou modernização), a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política de uma nação, a estrutura de coalizões políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo (MEDEIROS, 2001, p 05).

Segundo Medeiros (2001), existe alguma controvérsia em torno do significado dos termos aqui utilizados. Fenômenos de natureza política semelhante são classificados sob as categorias de *Welfare State*, *Estado-Providência (État-Providence)* ou ainda *Estado Social*. Embora essa distinção seja relevante em determinados contextos, aqui ela não é realizada. Utiliza-se uma definição bastante ampla de *Welfare State*, que é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao “bem-estar” de sua população .

O *Welfare State* tem como base as idéias do economista inglês John Keynes¹⁷, que propunha o estabelecimento de uma política de pleno emprego, sendo o Estado um empregador relevante deste processo, bem como a adoção de uma economia planejada que levasse a uma maior estabilidade e à ampliação da demanda, e que redistribuísse renda em favor dos trabalhadores. Visualizava a criação de equipamentos de consumo coletivo – tais como educação, saúde, habitação, transportes –, a serem incorporados culturalmente como “direitos de cidadania” (Lopes, 1999, p.40).

¹⁷ A política keynesiana é nitidamente intervencionista. De acordo com a análise de Paul Hugon (1986, p. 412), as idéias preconizadas por Keynes consistiram em permanente controle econômico por parte do Estado, cuja implicação seria a organização das seguintes atribuições econômicas: controle da moeda e do crédito, aplicação de uma política tributária e de seguro social com fins econômicos (fomento da propensão a consumir) e realização da política de grandes obras públicas (estímulo ao investimento privado) (Superbia, 2004)

Segundo Vacca (1991), os capitalistas utilizam o *Welfare State* como mecanismo de controle político das classes trabalhadoras. Seria este um mecanismo de regulação política da sociedade. Dessa forma, o processo de barganha entre as classes capitalistas e os trabalhadores passa a ser tratado como assunto público.

No Brasil, o *Welfare State* surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia (Medeiros, 2001). O processo de globalização e neoliberalismo ganham força uma vez que não existe uma forte contestação, pelo menos no patamar que se observa em países que viveram um Estado de Bem-Estar institucional (Vianna, 1997). O neoliberalismo foi uma “reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (Anderson, 1998, p. 9).

Medeiros (2001) afirma que as políticas surgidas no Brasil, no início dos anos 1920, já constituíam um esboço da formação do *Welfare State* brasileiro, cuja função era atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país. Sua estratégia era antecipar algumas demandas, o que favorecia os grupos profissionais de maior influência política para, com isso, restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral. Malloy (1979, p. 45) argumenta que as políticas de seguridade social da época tinham caráter reformista e buscavam satisfazer às demandas das alas defensivas do movimento trabalhador, a fim de enfraquecer as organizações de cunho mais radical.

Acrescenta ainda que é a partir de 1930 que se torna nítida a constituição de um *Welfare State* no Brasil, com políticas sociais de profundo caráter conservador. De acordo com a perspectiva corporativista dos grupos no poder, nesse período predominava um ideal de sociedade harmônica, em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Assim, uma marca do surgimento do *Welfare State* brasileiro é o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores.

Segundo Barcellos (1983),

“até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começavam a se delinear os traços autoritários que estariam presentes, com uma intensidade variável, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores (p. 11)”.

A partir da década de 1930, o Brasil definiu e implementou as bases modernas de seu sistema de seguridade social, as quais permaneceram relativamente intactas até 1966.

Diversas reformas no aparelho de Estado consolidaram um *Welfare State* baseado em políticas predominantemente voltadas para trabalhadores urbanos, a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época.

Neste sentido, foi criado o Ministério do Trabalho e promulgada uma nova legislação trabalhista, o que formou as novas bases de uma política de regulamentação do trabalho e organização política dos trabalhadores. Com uma orientação voltada aos comerciários e industriários, são regulamentados o trabalho feminino, o de menores, a jornada de trabalho, férias, demissões e assuntos relevantes a acidentes de trabalho. O Estado passa a intervir de forma incisiva nos conflitos trabalhistas, com a criação da Justiça do Trabalho e a regulamentação explícita das formas de negociação salarial e organização sindical.

As políticas de saúde e educação foram centralizadas no Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública. A previdência social foi estatizada, deixou de ser organizada por empresas e passou a ser organizada por categorias profissionais, e as contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União, o que simultaneamente desonerou o capital no que diz respeito a gastos com seguros sociais, garantindo níveis mínimos de manutenção da força de trabalho e legitimando politicamente o Estado (Barcellos, 1983).

Sob o governo Vargas, a década de 1930 foi caracterizada pela estratégia deliberada de aumentar o papel do Estado na regulação da economia e da política nacionais como estratégia de desenvolvimento. Do ponto de vista das relações de trabalho, o regime populista do período perseguiu três objetivos básicos: a) evitar que os movimentos de trabalhadores se tornassem base de apoio para grupos de oposição que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade; b) despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação; e c) fazer dos trabalhadores um ponto de apoio, ainda que passivo, do regime. Tais objetivos foram alcançados por meio de uma combinação de repressão à oposição e concessão aos movimentos de trabalhadores que apoiavam o regime. Em vez de mobilizar, o regime populista buscou cooptar seletivamente segmentos de trabalhadores em um processo de “inclusão controlada”. Trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos não organizados foram sistematicamente ignorados nesse processo (MALLOY, 1979, *Apud* MEDEIROS, 2001, p. 11).

Na relação estruturada entre o Estado e a classe trabalhadora, convergem os fenômenos do patrimonialismo, da cooptação e do corporativismo. Um dos elementos fundamentais para essa implantação foi o esquema de proteção social criado para atender aos

setores organizados da classe trabalhadora urbana, fundamentado no sistema de previdência social.

Segundo Medeiros (2001), o período do Estado Novo (1937/1945) representa a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. O caráter fortemente autoritário do Estado, exemplificado pela promulgação da Lei de Segurança Nacional em 1935, reprimiu a ascensão de movimentos tanto de esquerda quanto de direita e diminuiu a autonomia das unidades estaduais ao concentrar no governo federal praticamente todo o poder decisório e administrativo referente às políticas sociais. Uma das conseqüências dessa concentração foi o aumento do poder da burocracia nas decisões sobre políticas sociais, enquanto os movimentos de trabalhadores tinham sua organização limitada. Para Malloy (1979, p. 81), essa característica veio criar uma corporação no interior da máquina burocrática, voltada para a defesa de seus interesses particulares, o que posteriormente veio a se tornar um dos traços marcantes do *Welfare State* brasileiro. (p. 12)

No período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase de democracia populista de sua política. Isso implicou em mudanças no sistema representativo, mas, no que diz respeito à construção do *Welfare State*, não foram observadas mudanças significativas. Embora o Brasil tenha adotado um regime democrático após 1945, muitas das estruturas corporativas construídas nos anos precedentes permaneceram intactas, especialmente no campo das relações de trabalho, como foi o caso da Previdência Social (Malloy, 1979).

No que concerne à Previdência Social, segundo Barcellos (1983, p. 89):

“os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial mobilizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social”.

Segundo Medeiros (2001), o incentivo dos governos populistas à mobilização das massas urbanas em torno dos projetos da burguesia industrial permitiu uma organização e participação política do movimento sindical sem precedentes na história brasileira. Como consequência, foram introduzidas diversas modificações na legislação trabalhista, as quais envolviam questões de organização sindical, direito “a greve e tutela do trabalho, além de buscarem atender a algumas reivindicações sociais. A extensão dos benefícios criados por essa legislação, no entanto, era limitada.

No que concerne aos governos militares, percebe-se a implementação de políticas de massa de cobertura relativamente ampla, mediante a organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos. Baseados em um regime fortemente repressivo, os governos militares restauraram muitas das tradições corporativistas do Estado Novo (Barcellos, 1983). Destarte, este processo aponta para uma retração do papel dos movimentos dos trabalhadores, apontando para um modelo de desenvolvimento pautado na idéia de que a concentração de renda e o poder no núcleo capitalista da economia era um pré-requisito para o crescimento.

Dessa maneira, o modelo de *Welfare State* dos governos militares perdeu o caráter populista que mantinha desde o período getulista e assumiu duas linhas definidas. 1) de caráter compensatório, constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes, provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista e 2) de caráter produtivista, que se configura como políticas sociais que visam contribuir com o processo de crescimento econômico (Medeiros, 2001).

O início da Nova República, por sua vez, marca o fim dos regimes militares, o crescimento da atividade partidária e sindical e o aumento da participação popular no processo eleitoral. Para Draibe (1989), o *Welfare State* brasileiro adquire um caráter meritocrático-particularista-clientelista no período entre o início da década de 1970 e fins da década de 1980. Esse age como mecanismo de estratificação social à medida que define políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neles, um dos critérios de elegibilidade é a participação do indivíduo na construção do sistema. Diferentemente de um tipo residual puro, no qual a incapacidade de satisfazer às necessidades por meio dos recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação “emergencial” e, portanto, merecedor dos serviços sociais; o tipo meritocrático exige para elegibilidade, além da condição (relativa) de “resíduo”, o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho), que contribui diretamente para a sustentação das políticas¹⁸. Segundo a autora, até as reformas ocorridas na década de 1980, o *Welfare State* brasileiro era caracterizado pela centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais (Draibe, 1989; 1998a).

¹⁸ As diversas modificações ocorridas após a década de 1970 para a universalização do sistema reforçaram seu caráter meritocrático-particularista. O caráter redistributivo do sistema foi reduzido a um conjunto de programas assistenciais, com patamares mínimos muito reduzidos (Medeiros, 2001, p. 16)

Medeiros (2001) afirma que, limitado pelos objetivos políticos de sucessivos governos, o Estado brasileiro mostrou-se incapaz de distribuir competências e utilizar recursos de maneira impessoal e equitativa. Disso resultaram várias deficiências do sistema, como: ineficiência e ineficácia dos programas sociais; superposições de competências; regressividade dos gastos sociais; altos custos de implementação e administração; distanciamento entre formuladores e executores e os beneficiários das políticas; quase total ausência de avaliação dos programas; instabilidade e descontinuidade das políticas; e peso desproporcional dos interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e na dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado.

Draibe (1993) pontua que na América Latina as políticas públicas de caráter social inicialmente foram enquadradas dentro da discussão do Estado Mínimo e submetidas aos rigores dos ajustes macroeconômicos e à devastação social. Apresentando-se, então, como “deterioração dos serviços sociais públicos, a par do empobrecimento da população” (p. 101).

Para Fagnani (1997, p.214), as mudanças promovidas no período entre 1985 e 1988, denominadas de “estratégia reformista”, se caracterizam pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema. Sendo assim, os diversos planos de ação governamental instituídos nesse período priorizam o resgate da “dívida social”, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. Contudo, acrescenta Fagnani (1997, p. 220), esse processo foi seguido por um esvaziamento da estratégia reformista no período posterior - entre 1987 e 1992. Este processo é caracterizado pela ampliação do assistencialismo e do clientelismo, pela paralisação da “estratégia reformista” e pelo desmonte orçamentário. Antes, porém, de passarmos a tal “esvaziamento”, nos voltemos para o marcante momento vivido pelo país com a promulgação da Constituição de 1988.

2.3 Novos horizontes com a Constituição de 1988

Os momentos de transição e mudanças mais significativos da sociedade são marcados pela disputa acerca de projetos e perspectivas sobre aquilo que irá acontecer. O *novo* torna-se objeto de contestação e enfrentamento pelos grupos que desejam obstruí-lo, sofrendo paralelamente a pressão do velho, que insiste em permanecer e que procura manter de todas as formas sua influência (PERLATTO, 2006).

Os anos que testemunharam o processo de redemocratização do Brasil e que antecederam a Assembléia Constituinte trazem marcas da dialética velho/novo, conservação/superação. Conforme destaca Eli Diniz, os anos 80 caracterizaram-se por uma

crise de refundação da sociedade brasileira. Nessa conjuntura de transição política, “o imperativo de ruptura com o passado veio à tona, radicalizando a agenda de mudanças” (DINIZ, 1999, p. 27). Sendo um *processo*, a transição, como bem destacado por Werneck Vianna, foi sobretudo uma *práxis*, na qual sujeitos coletivos, “mais ou menos conscientes sobre a natureza e o sentido das circunstâncias”, procuraram alcançar seus fins no terreno da ação política (VIANNA, 1986).

A Constituição aprovada revelou-se uma solução de compromisso entre dois blocos ideológicos distintos: o liberal tradicional, contrário à intervenção do Estado na atividade econômica, e o Intervencionista, favorável à atuação reguladora por parte do Estado. A Carta de 1988 contribuiu para cristalizar uma correlação de forças marcada pela acentuação do poder dos trabalhadores no interior da sociedade brasileira, fortalecendo uma concepção na qual a disputa entre os atores sociais – representados pelo capital e trabalho – se daria de maneira mais igualitária (Perlatto, 2006).

Ao definir um sistema de Seguridade Social que incorpora Previdência, Saúde e Assistência Social, a nova Constituição acenou com a promessa de incorporar à cidadania uma maioria que, à margem do mercado formal de trabalho, sempre esteve fora de qualquer mecanismo de proteção social. Esse é o terreno no qual transita cerca de metade ou mais da população trabalhadora, entre desempregados e trabalhadores do mercado informal, sem contar com as crianças, idosos e mais todos os que, por razões diversas, estão fora do mercado de trabalho. Para falar apenas da população trabalhadora, os dados são impressionantes: em 1990, estimava-se que entre o desemprego e o trabalho no mercado informal, cerca de 52% da população ativa estava desprovidas de qualquer garantia e proteção social (PNAD, 1990), formidável contingente de trabalhadores que foi acrescido, nos anos seguintes, dos novos excluídos do mercado de trabalho por conta do efeito conjugado de crise econômica e reestruturação produtiva, chegando, em 1995, a consideráveis 59,8% da população ativa (Telles, 1999. p.90).

Segundo a autora, esses trabalhadores são desprovidos de qualquer sistema público de proteção social. Mas é também uma gente, e isso é particularmente relevante para as questões que se pretende aqui enfatizar. que transita em um mundo social que não existe do ponto de vista legal.

Para Raichelis (1997), esse se constitui como universo da pobreza, aquele contrário ao mundo do trabalho, onde vigoram as regras formais do contrato de trabalho, os direitos e as proteções garantidas pelo Estado contra os riscos do trabalho e da vida. É neste espaço que deve atuar a filantropia, apontando para serviços e programas sociais que promovem

iniciativas morais de ajuda ao necessitado, que não produzem direitos e não são judicialmente reclamáveis.

Destarte, a Constituição de 1988 se configura como a promessa de enfrentar a pobreza, através das políticas públicas regidas e devidamente mantidas pelo Estado, retirando os programas sociais da esfera da filantropia, colocando-os no campo dos direitos, pautados em critérios universais de cidadania, rompendo com a fragmentação, mobilizando forças sociais, abrindo o debate público sobre os mínimos sociais a serem garantidos através de políticas públicas abrangentes e promovendo um conjunto de programas, projetos e serviços sociais capazes de garantir certezas e segurança que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais.

O fato é que a definição do corte de renda mensal para o credenciamento desses indivíduos para o exercício de um direito constitucional é tão irrisório (renda mensal *per capita* de um quarto de salário mínimo) e os rituais de credenciamento tão complicados, burocráticos e vexatórios, que se configura como uma espécie de metodologia oficial que consegue a proeza de fazer os pobres desaparecerem do cenário oficial, pois são poucos os que conseguem se credenciar para o acesso aos benefícios distribuídos pelo governo (Telles, 1999).

O fato é que esse processo organizativo, certamente desigual e muito diferenciado conforme cidades e regiões do País, ocorreu em um terreno fertilizado pelos inúmeros movimentos sociais que, desde a década de 70, fazem parte da realidade política das cidades. Na sequência, tendo por referência possibilidades de uma cidadania ativa abertas pela Constituição de 1988, essa movimentação ampla e multifacetada desdobrou-se em uma tessitura democrática, construída na interface entre Estado e sociedade, aberta às práticas de representação e interlocução pública: multiplicaram-se fóruns públicos nos quais questões como direitos humanos, raça e gênero, cultura, meio ambiente e qualidade de vida, moradia, saúde e proteção à infância e adolescência se apresentaram como questões a serem levadas em conta numa gestão partilhada e negociada da coisa pública (Telles, 1999)

2.4 Anos 1990: uma agenda neoliberal

Os anos 1990, no entanto, trouxeram um revés nesse horizonte. Além da evidente fragilização das condições de trabalho e de vida das maiorias, a destituição dos direitos – ou, no caso brasileiro, a recusa de direitos que nem mesmo chegaram a se efetivar – significou

também a erosão das mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas, de tal modo que estas se descaracterizam como esferas de explícitos conflitos e dissenso, de representação e negociação (YAZBECK, 1995, p. 12).

Para a referida autora esse mundo da pobreza, mundo da filantropia, é a arena na qual se deram alguns dos embates cruciais nesse período pela conquista de uma cidadania ampliada e, onde, a destituição de direitos, passou a se traduzir na “refilantropização da pobreza” em um cenário de redução de investimentos públicos na área social, de obstrução dos instrumentos de intervenção social previstos na Constituição de 1988 e de deslegitimação dos espaços de representação sempre sob suspeita de corporativismo e incompetência.

Mais importante ainda do que a negação de conquistas que vinham sendo alcançadas desde 1988 foi o esvaziamento do campo político, no qual essas conquistas vinham se processando. É esse o efeito da montagem de uma estrutura de atuação que estabelece uma articulação direta com organismos do executivo federal, de um lado, e, de outro, a seleção pelo alto das parcerias a serem feitas no âmbito da sociedade para a execução dos programas sociais.

Ou seja, a partir do início dos anos 1990, a agenda neoliberal propõe uma mudança no discurso e passa a integrar e pontuar a necessidade de intervenção com ações nas camadas mais pobres, visando à manutenção da estabilidade política e a redução de conflitos. Inicia-se a discussão da focalização das políticas sociais¹⁹.

O período inicial da década de 1990 foi caracterizado, segundo Fagnani (1997), por um “vigoroso processo de desaparecimento e fragmentação burocrática”, resultante de ataques à presença do Estado na vida social. A descentralização passa a ocorrer de maneira acelerada e caótica, o que provoca vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros.

Até meados de 1990, o Executivo passou a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo. Além da superposição institucional e de programas, as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes significativos do orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa.

Draibe (1993), posicionando-se no início dos anos 1990, capta um cenário contraditório, influenciado pelas conquistas trazidas com a Constituição de 1988, de um lado,

¹⁹ A proposta da focalização abarca o discurso da necessidade de erradicação da pobreza e do atendimento aos mais necessitados, apropriando-se de ideários democráticos e socialistas, dificultando a compreensão das políticas públicas de corte social no neoliberalismo (MALFITANO, 2004, p. 25).

e pelas nova onda de caráter privatizante, de outro. Para a autora, se referindo às inovações propiciadas pelos novos ares da Constituição de 1988,

“A descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas (p. 219).

Cumpre destacar que, segundo a autora,

“esse perfil é marcado pela visão da assistência social como direito social, universalização do acesso e gratuidade dos serviços estatais. A nova fase das políticas sociais brasileiras seria marcada pela focalização baseada em critérios mais amplos que o da renda individual, o reforço da seletividade e da focalização sem perda do universalismo (com distribuição de benefícios na proporção inversa das carências), redução do estatismo com preservação do caráter público e gratuito dos serviços mediante parcerias com movimentos sociais e o setor privado e a maior aceitação e apoio no meio político a programas de transferência monetária direta, como os de renda mínima” (p. 310).

Ao mesmo tempo, já sentido as novas influências, adverte a autora que a conciliação do discurso entre minimização dos gastos sociais públicos e a erradicação da pobreza poderia levar à “segmentação da cidadania que pode ocorrer através da duplicidade da política social: uma política para pobres - em geral uma pobre política - ao lado de uma política para ricos - em geral, rica, sofisticada e muitas vezes também financiada com recursos públicos” (p.100).

Em suma, o advento do modelo neoliberal se caracterizou pela defesa dos princípios contrários aos praticados pelo Estado interventor. Com o processo de globalização, os Estados nacionais implementaram reformas econômicas liberais, com o objetivo de atrair investimentos privados em projetos públicos (Superbia, 2004) .

Afirma Faleiros (1996) que, sob tal configuração, não é através da garantia de direitos de cidadania social que os indivíduos e grupos têm acesso aos serviços, mas por intermédio de critérios focalizados, seletivos e particularizados, estabelecidos sempre de modo *ad hoc* pelas agências, grupos comunitários ou organismos não-governamentais que os gerem.

Aqueles que se mantêm no mercado de trabalho formal estariam inseridos em uma espécie de sociabilidade privada, que transfigura direitos em benefícios concedidos como recompensa às competências individuais nas novas práticas de gestão da força de trabalho, minando por baixo as práticas de representação pela erosão das medidas possíveis de universalização, ao mesmo tempo em que cria a desnecessidade de serviços públicos, agora encapsulados nas formas diversas de um *welfare* privado. É neste cenário que se constituiu o imenso mercado informal. A novidade dos anos 1990, quanto a isso, foi que essa figura clássica de nosso atraso foi metamorfoseada em símbolo de nossa modernidade e referência

pela qual transformam-se direitos consagrados em privilégios que nos atam aos anacronismos de tempos passados (Telles, 1999, p. 49).

Para Le Goff (1985), os direitos significam uma regulação das relações de trabalho não sujeita aos imperativos instrumentais da economia, mas regida pelo imperativo ético de justiça e igualdade. Se é nesses termos que a reivindicação por direitos atualiza, ao menos virtualmente, a vocação universalista da cidadania, essas práticas estão significando – ou podem significar – uma desfiguração da noção e da prática dos direitos por via de sua instrumentalização pela racionalidade econômica do mercado, submetendo-os aos seus imperativos de eficácia e produtividade.

Telles (1999) afirma que a noção de direitos e cidadania são referências de valor pelos quais a barbárie dos tempos atuais pode ser nomeada, descrita e denunciada. Mas também é certo que direitos e cidadania significam um modo de nomear (e imaginar) as formas pelas quais as relações sociais podem ser reguladas e construídas regras civilizadas de sociabilidade.

Cumprir destacar que a Constituição de 1988 pode ter apontado para as possibilidades do aprofundamento da construção de uma esfera pública e democrática, mas a proposta baseada na modernidade liberal saiu vencedora no processo da transição democrática com a vitória de Collor e, depois, de Fernando Henrique Cardoso, que executaram diversas reformas pautadas no tripé estabilização, privatização do patrimônio estatal e abertura comercial, que promoveram uma radical transformação no papel estratégico do Estado (BOSCHI, LIMA, 2002) e que colocaram em cheque muitas das conquistas advindas da Constituição de 1988. Desejava-se, a partir destas reformas, colocar o Brasil ao lado das nações “modernas” e tudo aquilo que fosse relacionado ao Estado e ao público deveria ceder espaço ao mercado (PERLATO, 2006).

Segundo Perlato (2006), as transformações advindas com as reformas neoliberais implantadas no Brasil a partir dos anos 90, calcadas sobretudo no avanço do “livre mercado” e no isolamento da economia como dimensão auto-referida, promoveram uma ruptura na evolução política recente do país, no que se refere à constituição de uma *esfera pública* democrática e republicana. O período de modernização neoliberal, devido ao crescente processo de internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista, colocou em cheque muitas das conquistas advindas da Constituição Cidadã. Sob o discurso da necessidade da “redução do Estado”, buscava-se a destruição dos direitos outrora constituídos e a manutenção das benesses somente para o capital.

O movimento sindical, um dos principais movimentos na luta pela redemocratização do Brasil, viu-se em uma posição de abatimento, frente à reestruturação produtiva e à flexibilização do mercado de trabalho, que conseqüentemente apontaram para o aumento do desemprego e o crescimento do mercado informal. (PERLATO, 2006).

2.5 O governo Lula: novos elementos para as políticas públicas

As políticas sociais, mais do que simplesmente garantir acesso a bens e serviços, são importantes mecanismos de realização de direitos de cidadania, e foram estratégias fundamentais de expansão do Estado social e do crescimento econômico no período conhecido como os “anos de ouro” do capitalismo, entre as décadas de 1940 e 1970, sob os auspícios da regulação econômico-social de matiz keynesiana-fordista. Mesmo o avanço avassalador do neoliberalismo nas décadas de 1970 e 1980 não foi capaz de dismantelar totalmente as políticas sociais nos países europeus, tendo a média de gastos com políticas sociais permanecido em torno de 22% do PIB. Elas continuam sendo elementos fundamentais na estratégia de ampliação do consumo de bens básicos, aumento da demanda agregada e geração de emprego no setor público e privado (BOSCHETTI, 2007, p. 13).

Os direitos previstos na Constituição de 1988 não foram nem uniformizados e nem universalizados. Diversas contra-reformas, como a da Previdência, de 1998, 2002 e 2003, restringiram direitos, reduzindo valores de benefícios e reforçaram a lógica do seguro privado. Isso pode ser verificado, por exemplo, na introdução da contribuição para os aposentados, o que contraria o princípio da reciprocidade - necessariamente uma contribuição dá origem a um direito futuro, o que não se aplica para quem já é aposentado (MARQUES; MENDES, 2004).

No tocante à saúde²⁰, a fragilização da atenção básica está levando a saúde se caracterizar como “cesta básica”. Os princípios do sistema único de saúde (SUS), a exemplo da descentralização, participação democrática, universalização e integralidade das ações, estão sendo diluídos. No âmbito da política de assistência social não se conseguiu, até o momento, superar a compreensão equivocada da focalização em segmentos e situações bem específicas. A abrangência desta política é ainda muito restrita: hoje os benefícios, serviços e

²⁰ Com relação à saúde, pode-se dizer que a luta do SUS por recursos já vem de longa data, podendo seu primeiro embate ser situado em 1993, quando 15,5% da arrecadação da contribuição de empregados e empregadores, previstos no orçamento da União, não foram repassados para o Ministério da Saúde (MS), obrigando-o a realizar um empréstimo junto ao Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) (MEDICI; SOARES; MARQUES, 1994)

programas não atingem mais do que 25% da população que teria direito, com exceção do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família, que vêm crescendo nos últimos anos. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se propõe a ampliar e remodelar esta política, mas até o momento sua extensão e estruturação ainda estão longe de abranger todos os municípios brasileiros (BOSCHETTI, 2007).

No Governo Lula, pode-se observar que, se de um lado sua política econômica favoreceu largamente os interesses do capital financeiro nacional e internacional e do *agrobusiness*, por outro, implementou uma série de programas e iniciativas, direcionadas aos segmentos mais pobres da população brasileira e àqueles até então excluídos de algumas políticas brasileiras (MARQUES; MENDES, 2007).

Segundo o próprio governo, o carro-chefe de sua política social é o Bolsa Família²¹, programa de transferência de renda para as famílias situadas abaixo da linha de pobreza. Esse programa, oficialmente, foi criado para combater a miséria e a exclusão social e para promover a emancipação das famílias mais pobres. Em maio de 2006, o programa estava implantado em 99,9% dos municípios brasileiros, beneficiando 11,118 milhões de famílias, atingindo, portanto, quase 47 milhões de brasileiros. Em relação ao valor do benefício, diferenciou-se dos benefícios concedidos anteriormente por introduzir uma parte fixa, não relacionada à existência de filhos em idade escolar, o que, sem dúvida, foi um avanço, não permitindo se dizer que se trata de simples continuação de um programa já existente (Ibdem).

Não há como discordar sobre a importância desse programa para as famílias beneficiadas e para os municípios onde elas habitam. Diferentes pesquisas indicam que: a) em média, o benefício representa 21% do orçamento familiar; b) em vários municípios brasileiros, os recursos recebidos constituem a principal fonte de renda, superando enormemente não só a arrecadação municipal como as transferências constitucionais, os recursos destinados à saúde pública, entre outros indicadores. Há municípios em que quase a metade da população é beneficiada por esse programa (MARQUES *et al.*, 2004).

Contudo Yazbek (2004, p. 112) chama a atenção para o caráter assistencialista do Programa:

“Essa disputa apresenta um grande risco: que o Programa permaneça apenas no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres, não se realizando como direito social (e assim não se politizando). É

²¹ As famílias beneficiadas, com filhos entre zero e 15 anos de idade devem, como contrapartida, matricular e garantir a frequência de seus filhos na escola, cumprir o calendário de vacinações, fazer o acompanhamento pré-natal e participar de ações educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável (MARQUES; MENDES, 2007)

evidente que uma 'cruzada solidária' contra a fome tem grande apelo e é capaz de realizar um consenso social (dimensão importante para o governo), mas é também mais do que conhecida a necessidade de enfrentar, no âmbito estrutural das relações sociais, as causas da fome e da pobreza."

Dessa forma, não se constituindo em um direito, sua continuidade ficaria ao sabor da prioridade do governo. O segundo aspecto criticável do programa é a condição mínima de acesso, não sendo considerado sequer o parâmetro do salário mínimo (BOSCHETTI, 2007).

Importante observar que os ajustes fiscais realizados nos últimos anos fazem com que o comportamento da locação de recursos para as políticas sociais assumam um caráter regressivo e restritivo, o que permite apenas o desenvolvimento de mecanismos compensatórios, que focalizam as políticas sociais nos mais pobres, entre os pobres, e que não alteram efetivamente a estrutura das desigualdades sociais. Os baixos valores dos benefícios e seus rígidos e muitas vezes vexatórios critérios de acesso conseguem apenas minorar os efeitos mais perversos da pobreza extrema, sem causar impactos estruturais na redução das desigualdades sociais e na desconcentração da riqueza.

No que concerne ao mundo do trabalho, segundo dados do Global Labour University Working Paper (2010), no Brasil, no setor privado, o número de trabalhadores com contratos por tempo indeterminado em 1999 era menor do que em 1989. No setor público, verificou-se, no período, crescimento do emprego em regime estatutário, devido à efetivação das políticas sociais definidas na Constituição de 1988. No que se refere ao período entre 1999 e 2008, o emprego protegido cresceu 57,8%, pulando de 25 para 39,4 milhões de pessoas contratadas. O crescimento do emprego deu-se fundamentalmente pela modalidade de contratação por prazo indeterminado, mas o emprego temporário cresceu 60% nos últimos 10 anos.

Segundo o Governo Lula, através do Ministério do Trabalho e Emprego, existem fatores que são importantes para compreender este processo de recente formalização, a exemplo: a) da necessidade de melhorar a máquina de arrecadação do Estado; b) o papel das instituições públicas, especialmente as incumbidas de fiscalizar e garantir cumprimento da legislação social e trabalhista; c) a formalização de micro e pequenas empresas para acesso ao crédito e aos programas de incentivos fiscais; e d) a atuação sindical, canalizando uma aspiração social para acesso à seguridade social.

Segundo o governo, algumas providências foram tomadas no intuito da formalização de empresas, como: 1) legislação de incentivos fiscais para a formalização dos pequenos

empreendimentos - a exemplo do Super Simples²²; 2) exigência da regularização fiscal e previdenciária das empresas para o acesso ao crédito e à participação em licitações públicas.

Segundo Soares (2008), as transformações ocorridas a partir da década de 90, apontaram para a necessidade de adequar as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, elaboradas e implementadas, desde então, à exigência de inclusão social, novo mote nos discursos do capital e dos governos, daqueles que ficaram excluídos do acesso a condições dignas de sobrevivência; isso, num contexto de desemprego e crescimento da atividade informal.

É importante destacar que a legislação pública no Brasil, na área do trabalho, teve algumas passagens históricas importantes: a criação do Ministério do Trabalho em 1930; a Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço em 1966; o Sistema Nacional de Emprego, em 1976, e o Seguro Desemprego, em 1986.

Segundo Serra (2009), se referindo às tendências mais recentes das Políticas de Qualificação Profissional no Brasil e, em âmbito internacional, as Políticas de Educação Profissional, passaram a ser fundamentadas na noção de *competência*, que articula habilidades básicas, específicas e de gestão, deslocando-se da noção de *qualificação* tradicional que associa um saber, uma carreira e um salário. Essas políticas ganharam materialidade no Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), criado pelo governo Fernando Henrique e desenvolvido de 1996 a 2002; e, no Plano Nacional de Qualificação (PNQ), criado em 2003, no início do governo Lula. O conceito de *competência*, subjacente nessa política, privilegia o trabalhador com aptidão para elaborar conexões, criar e desenvolver conceitos e operar em grupo. Este deslocamento no campo do trabalho configura-se, conseqüentemente, em demanda para o campo educacional, que passa a formar o trabalhador polivalente.

Afirma Helena Hirata (1994, p. 133) que, nesse contexto

“está ausente a perspectiva da relação social, uma vez que o novo modelo de relações profissionais se associa à crise da noção dos postos de trabalho, visto que, quanto menos estáveis são os empregos e mais caracterizados por objetivos gerais, mais as qualificações são substituídas por “saber ser”. A competência remete, então, a um sujeito e a uma subjetividade, deslocando para o âmbito do privado uma relação que no modelo anterior era social. Nesse contexto, tudo no campo profissional passa a ser de responsabilidade individual. E a configuração do mundo do trabalho, no país, difere da idéia de emprego de carreira estável, ou seja, está articulada com as idéias da empregabilidade, condicionando o trabalhador que deseja acessar os postos de trabalho existentes, à competência profissional, à disposição para aprender e à capacidade para empreender”.

²² Sobre o Super Simples trataremos no 3º Capítulo.

O governo Lula, no Plano Plurianual (PPA) 2004- 2007, situa, como centro do mesmo, a estratégia de desenvolvimento com inclusão social e a desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego. Entre seus objetivos, está o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para enfrentar o desemprego, o referido plano pretendeu fortalecer o Sistema Público de Emprego, na ótica do desenvolvimento sustentável, com geração de mais e melhores empregos, trabalho e renda, com o fortalecimento do trabalho estável, políticas ativas de emprego e economia solidária e um sistema democrático de relações de trabalho (SERRA, 2009, p. 8).

Segundo Serra (2009, p. 5):

“Com o segundo mandato de Lula, conforme dados oficiais, teve início uma alteração da situação de emprego, a partir da retomada de crescimento econômico. No entanto, embora se anuncie o aumento de postos de trabalho formais no setor produtivo, responsável mais diretamente pela criação de novos empregos, ainda é prematuro para chegar-se a qualquer conclusão mais sustentada dessa mudança, principalmente porque o aumento de postos de trabalho precisa estar acompanhado de crescimento da renda do trabalho em níveis contínuos, este, sim, um quadro muito difícil de reversão, porque implica em alterar os índices alarmantes da desigualdade social brasileira, o que abarca muitos aspectos, não só econômicos, mas fatores de ordem política, cultural e institucional. Por outro lado, os novos empregos precisam ser, de fato, novos, e não como em muitos casos, a formalização em carteira de trabalhadores em empregos já existentes, resultante da efetiva ação dos fiscais do trabalho do MTE, o que alteraria os índices de oferta real de emprego.”

Para a autora, o Sistema de Política de Emprego, Trabalho e Renda, apesar dos seus limites e restritas possibilidades, representou um grande avanço na estruturação de políticas públicas destinadas ao mercado de trabalho, mas os seus resultados, em termos de inserção efetiva das pessoas no mercado de trabalho ou na criação de empreendimentos, ainda são pouco significativos frente à grande demanda. Em síntese, essas Políticas são ainda pouco eficazes para o enfrentamento da heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho no Brasil e, também, não estão centradas na efetiva busca de emprego, mas sim no desemprego, o que faz toda diferença, acabando por focar-se em ações sobre os seus efeitos, o que configura uma relação direta com programas que visam, na prática, enfrentar os efeitos do desemprego e não a alteração da situação de emprego das pessoas, implicando em ações focalizadas.

2.6 O formal e o informal no Governo Lula: apontamentos.

Em outubro de 2003, por exemplo, existiam no Brasil 10.525.954 de pequenas empresas não agrícolas, das quais 98%, ou seja, 10.335.962 pertenciam ao setor informal e ocupavam 13.860.868 pessoas. Em relação à pesquisa anterior, de 1997, houve crescimento de 10% no número de pequenas empresas, enquanto o número de empresas do setor informal cresceu 9%, o que indicou um pequeno aumento na formalização. O aumento dos postos de trabalho nas empresas informais foi de cerca de 8% no mesmo período. Entre as unidades da federação, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul concentravam, juntas, 57,6% das empresas do setor informal de todo o País. Os dados são da pesquisa de Economia Informal Urbana- ECINF 2003, realizada pelo IBGE em parceria com o Sebrae, que traz também informações sobre as características e aspectos financeiros dos empreendimentos, indicadores de formalização e acesso ao crédito, além de avaliação de desempenho e perspectivas (IBGE, 2005).

Dentre as pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, 69% eram trabalhadores por conta própria, 10% empregadores, 10% empregados sem carteira assinada, 6% trabalhadores com carteira assinada e 5% não remunerados. Essas proporções pouco se alteraram em relação a 1997. Na maior parte das categorias predominava o sexo masculino (64% do total de pessoas ocupadas), com exceção de não-remunerados, onde 64% eram mulheres – o que correspondia a 3% da população ocupada (Ibidem).

Segundo dados do IBGE (2005), a atividade produtiva era desenvolvida somente fora do domicílio em 65% dos casos, exclusivamente no domicílio do proprietário em 27% e em 8% no domicílio do proprietário e fora dele, resultado influenciado pelo peso de atividades como comércio e construção civil. Dentre os empreendimentos do grupo de atividade comércio e reparação, 62% estavam estabelecidos somente fora do domicílio e 12% dentro e fora do domicílio.

Ainda na pesquisa, verificou-se que grande parte dos empreendimentos, 53%, não fazia nenhum tipo de registro contábil em 2003 e os proprietários desempenhavam esta função sem auxílio de um contador, em 36% das empresas do setor informal, sendo que, em 1997, estas proporções eram de 46% e 39% respectivamente. As empresas de empregadores utilizaram mais os serviços de contabilidade, visto que apenas 21% não registraram nada, percentual bem inferior àquele encontrado entre as empresas de trabalhadores por conta própria, 57%. Já dentre as empresas do setor informal, 88% não possuíam constituição jurídica, o que correspondia a 93% das empresas de conta própria e 56% das empresas de

empregadores. Entre aquelas que possuíam constituição jurídica, 93% tinham uma receita mensal superior a R\$ 2.000,00, enquanto 72% das que não possuíam este registro tinham receita média até R\$ 1.000,00. (IBGE, 2005)

A grande maioria das empresas do setor informal (94%) não utilizou crédito nos três meses anteriores à pesquisa, no desenvolvimento da atividade. Entre aquelas que o fizeram, a principal fonte dos recursos foi: bancos, públicos ou privados (para 58% das empresas), o próprio fornecedor (16%) e amigos ou parentes (16%). Entre as empresas de conta própria esta distribuição foi: bancos, públicos ou privados (para 54% dessas empresas), o próprio fornecedor (18%) e amigos ou parentes (18%); já para as de empregadores, prevaleceram, em proporção ainda maior, os empréstimos de bancos públicos ou privados (71% dessas empresas), sendo que os empréstimos com amigos ou parentes representavam 11%, e com o próprio fornecedor 10%. (Ibdem)

No período de 2003 a 2010, os dados da RAIS apontaram uma geração de 15,384 milhões de empregos formais, o que representou um incremento médio anual de 1,923 milhão, correspondendo ao crescimento acumulado de 53,63% no período, equivalente a um aumento anual expressivo de 5,51%, inédito na história do emprego formal para um período de oito anos sucessivos, demonstrando a continuidade do processo de formalização da força de trabalho brasileira nos últimos anos. No mesmo período, o crescimento médio anual do PIB foi de 4,32%, o que reflete uma relação emprego formal/produto amplamente favorável (RAIS, 2010).

Tabela 1 - Número de empregados em 31/12, variação absoluta e relativa Brail – Todas as atividades (1985-2010).

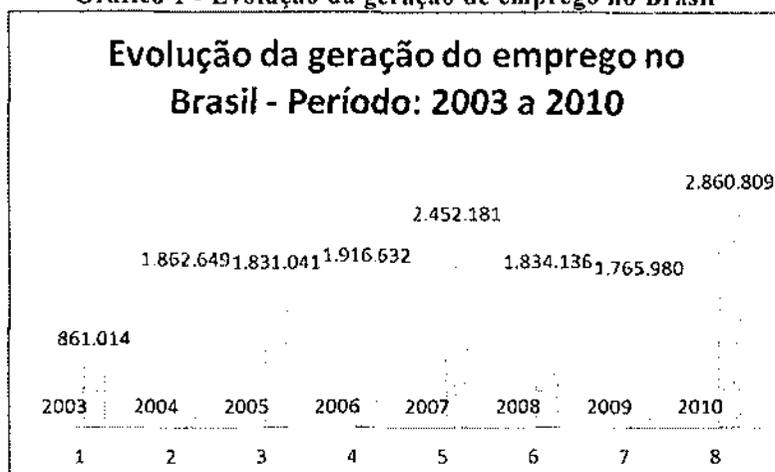
Ano	N.º Empregos	Variação Absoluta	Variação Relativa (%)
1985	20.492.131	-	-
1986	22.164.306	1.672.175	8,16
1987	22.617.787	453.481	2,05
1988	23.661.579	1.043.792	4,61
1989	24.486.568	824.989	3,49
1990	23.198.656	-1.287.912	-5,26
1991	23.010.793	-187.863	-0,81
1992	22.272.843	-737.950	-3,21

Tabela 1 - Número de empregados em 31/12, variação absoluta e relativa Brail – Todas as atividades.

Ano	N.º Empregos	Variação Absoluta	Variação Relativa (%)
1993	23.165.027	892.184	4,01
1994	23.667.241	502.214	2,17
1995	23.755.736	88.495	0,37
1996	23.830.312	74.576	0,31
1997	24.104.428	274.116	1,15
1998	24.491.635	387.207	1,61
1999	24.993.265	501.630	2,05
2000	26.228.629	1.235.364	4,94
2001	27.189.614	960.985	3,66
2002	28.683.913	1.494.299	5,5
2003	29.544.927	861.014	3
2004	31.407.576	1.862.649	6,3
2005	33.238.617	1.831.041	5,83
2006	35.155.249	1.916.632	5,77
2007	37.607.430	2.452.181	6,98
2008	39.441.566	1.834.136	4,88
2009	41.207.546	1.765.980	4,48
2010	44.068.355	2.860.809	6,94

Fonte: RAIS/MTE - Dec. 75.900/75

Gráfico 1 - Evolução da geração de emprego no Brasil



Fonte: RAIS/MTE - Dec. 75.900/75

Cumprir destacar alguns elementos pautados pela RAIS (2010), a exemplo do recorte por gênero, o qual evidencia que o nível de emprego da mão-de-obra feminina apontou um crescimento de 7,28%, superior ao registrado para os homens cerca de 6,70%. Isso aponta para uma elevação da participação da mulher no total de empregos formais, de 41,4% em 2009, para 41,6% em 2010.

No que concerne ao grau de instrução, os dados assinalam uma heterogeneidade de comportamento, com variações no nível de emprego, que oscilam de -2,61% para os analfabetos e elevação de 11,76% para o ensino médio completo. Esses resultados evidenciam um aumento dos assalariados com ensino médio completo, cuja participação passou de 40,05%, em 2009, para 41,85%, em 2010, enquanto que os Analfabetos reduziram sua participação de 0,55%, em 2009, para 0,50%, em 2010. Com relação ao nível de instrução Superior Completo, nota-se que este obteve a segunda maior taxa de crescimento, 7,99%, apontando, contudo, uma taxa de crescimento menor das mulheres 7,13%, em relação a dos homens 9,22%. Ressalte-se que esse comportamento foi inverso ao ocorrido nos anos anteriores. Entretanto, o número de inserção de mulheres assalariadas nesse nível de instrução em 2010 (283,2 mil) ainda superou o dos homens (254,7 mil). No nível de escolaridade Superior Incompleto, onde predomina também a mão-de-obra feminina, verificou-se um crescimento de 3,94% para as mulheres, ante um aumento de 2,97% para os homens.

Quanto ao recorte por escolaridade, os dados mostram que no ensino médio completo é onde se concentra a maior representatividade do emprego, assim distribuída: 45,64% para os pardos, 42,35% para os brancos e 39,74% para os negros, evidenciando aumentos nas suas participações, em relação ao ano de 2009, de 43,5%, 40,68% e 37,67%, respectivamente. Os dados de emprego por escolaridade mostram, no ensino superior completo, um diferencial

expressivo entre os trabalhadores classificados como brancos, cuja participação situa-se em 14,15%, e aqueles trabalhadores considerados como pardos e negros, cujos percentuais foram de 6,53% e 4,25%, respectivamente.

Esses resultados sinalizam um aumento nas três classificações de raça/cor, com predominância para os classificados como pardos, comparativamente aos dados observados em 2009 (13,79% para os brancos, 6,19% para os pardos e 3,93% para os negros).

CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA EMPREENDEDOR INDIVIDUAL: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA E PROCESSOS DE FORMALIZAÇÃO

O Governo Lula, especialmente no segundo mandato, buscou estabelecer uma política voltada claramente ao enfrentamento da informalidade. O seu Programa de Governo para o segundo mandato estabelece com relação à Previdência:

“Continuar a ampliação do acesso dos trabalhadores ao sistema previdenciário, por meio de iniciativas de redução da informalidade, inclusive com a aprovação de projeto de lei em tramitação no Congresso, que reduz as alíquotas de contribuição para contribuintes individuais”.

Dentre as estratégias adotadas pelo Governo Lula, está o Programa de Formalização instituído no ano de 2009, como forma de garantir o processo de formalização das atividades econômicas no Brasil.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério da Previdência e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas SEBRAE lançaram, no mês de Julho de 2009, o Programa Empreendedor Individual (PEI). Para o referido programa considera-se o empreendedor individual aquele (ao qual se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil) que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00 e que seja optante pelo Simples Nacional.

A Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008²³ cria a figura do Empreendedor Individual – EI, criando condições diferenciadas para que o trabalhador conhecido como informal possa se tornar um Empreendedor Individual formalizado.

3.1 Marcos regulatórios

Existe um conjunto de Leis, Decretos, Resoluções e Portarias que, ao longo de mais de duas décadas, se configuraram como fundamentação para a constituição e implementação do Programa Empreendedor Individual.

Em 1984, foi editado o Estatuto da Microempresa, com a promulgação da Lei nº 7.256. Denominou-se de Estatuto da Microempresa porque concentrou, em uma única lei, os mais variados assuntos de interesse das microempresas. Esta Lei concedeu tratamento

²³ Que alterou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (LC 123/06)

diferenciado e simplificado às microempresas na área administrativa, tributária, previdenciária, trabalhista, creditícia e de desenvolvimento empresarial.

A Constituição de 1988, por sua vez, também trouxe um tratamento diferenciado para a micro e pequena empresa:

"Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239."

(...)

"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País."

(...)

"Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei."

Dessa forma, a Constituição de 1988 assegurou tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às micro e pequenas empresas. No entanto, é importante destacar que a falta de regulamentação não permitiu a evolução econômica das empresas já existentes e o suporte para a implementação de novos empreendimentos.

Entre as Leis Complementares, um primeiro destaque cabe à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; alterou dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revogou as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999, assim seguem uma sequências de Leis Complementares a fim de garantir a efetivação do marco constitucional.

O art. 1º da Lei Complementar n. 123/06 estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser autorizado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições, pelo regime unificado de arrecadação, as obrigações trabalhistas e previdenciárias, bem como as obrigações acessórias e o acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos poderes públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

A Lei Complementar n. 123/06, nos seus artigos 57 ao 62, trata do estímulo ao crédito e à capitalização, direcionando responsabilidade ao Banco Central do Brasil e condicionando o acesso aos depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Dessa forma, ficaria a União responsável por adotar as medidas necessárias para ampliar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos mercados de crédito e de capitais, com o intuito de diminuir o custo de transação, buscando a elevação do fundo orçamentário, o incentivo ao ambiente de concorrência e a qualidade das informações de acesso e portabilidade das informações cadastrais relativas ao crédito. Os Bancos Públicos criam linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, no sentido de proporcionar e desenvolver programas de treinamento, desenvolvimento gerencial e capacitação tecnológica. O Banco Central do Brasil, responsável pelas informações para as instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro Nacional, inclusive por meio do Sistema de Informações de Crédito, visando o acesso ao crédito para microempresas e empresas de pequeno porte, cabe fomentar a competição bancária e, ao CODEFAT, cabe disponibilizar recursos financeiros por meio da criação de programa específico para as cooperativas de crédito, de cujos quadros de cooperados participem microempresas e empresas de pequeno porte. É permitido também o Consórcio Simples para que as microempresas ou as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional realizem negócios de compra e venda, de bens e serviços, para os mercados nacional e internacional, por meio de consórcio, por prazo indeterminado.

A Lei Complementar 123/2007 foi posteriormente alterada pela Lei Complementar 127, de 14 de agosto de 2007. As alterações no texto inicial do Novo Estatuto tiveram como objetivos principais o aperfeiçoamento do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições – SIMPLES NACIONAL.

Entre as alterações estão:

VI - Contribuição para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, exceto no caso da microempresa e da empresa de pequeno porte que se dediquem às atividades de prestação de serviços previstas nos incisos XIII e XV a XXVIII do § 1º do art. 17 e no inciso VI do § 5º do art. 18, todos desta Lei Complementar;

(...)

“Art. 50. As microempresas e as empresas de pequeno porte serão estimuladas pelo poder público e pelos Serviços Sociais Autônomos a formar consórcios para acesso a serviços especializados em segurança e medicina do trabalho.” (NR)

(...)

“Art. 60-A. Poderá ser instituído Sistema Nacional de Garantias de Crédito pelo Poder Executivo, com o objetivo de facilitar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte a crédito e demais serviços das instituições financeiras, o qual, na forma de regulamento, proporcionará a elas tratamento diferenciado, favorecido e simplificado, sem prejuízo de atendimento a outros públicos-alvo.

Além destes dispositivos supra, encontramos ainda, a incorporação de outras atividades de produção e venda não existentes na Lei anterior, a exemplo da “atividade de produção ou venda no atacado de bebidas alcoólicas, bebidas tributadas pelo IPI com alíquota específica, cigarros, cigarrilhas, charutos, filtros para cigarros, armas de fogo, munições e pólvoras, explosivos e detonantes” (Brasil, 2007).

Um ano mais tarde foi aprovada a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro, que altera a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

Esta Lei Cria a figura do Microempreendedor Individual - EI e modifica partes da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Entre as alterações estão a Contribuição Patronal Previdenciária; a tributação de algumas atividades de prestação de serviços não previstas na Lei anterior; a redução a 0 (zero) das alíquotas dos impostos e contribuições a seguir indicados, incidentes na aquisição, ou importação, de equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos, acessórios, sobressalentes e ferramentas que os acompanhem, na forma definida em regulamento, quando adquiridos, ou importados, diretamente por microempresas ou empresas de pequeno porte para incorporação ao seu ativo imobilizado:

- I – a União, em relação ao IPI, à Cofins, à Contribuição para o PIS/Pasep, à Cofins-Importação e à Contribuição para o PIS/Pasep-Importação; e
- II – os Estados e o Distrito Federal, em relação ao ICMS.

Após a implementação do Programa Empreendedor Individual, foi aprovada a Lei Complementar nº 133, de 28 de dezembro de 2009, que alterou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para modificar o enquadramento das atividades de produções cinematográficas, audiovisuais, artísticas e culturais no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Cumpra lembrar que as pequenas atividades empresariais ganharam uma nova norma que busca estabelecer a simplificação e a desburocratização para a criação das empresas de porte pequeno. Mas antes das Leis Complementares as pequenas atividades empresariais já possuíam base legal para sua criação e funcionamento perante diversas espécies normativas explicativas.

Além das Leis, temos outras regulamentações. O Decreto nº 6.038, de 07 de fevereiro de 2007, que institui o Comitê Gestor de tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que fica responsável pelo tratamento diferenciado e favorecido. Onde:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, denominado Comitê Gestor do Simples Nacional - CGSN, nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

A composição do CGSN, conta com:

- I - dois representantes da Secretaria da Receita Federal;
- II - dois representantes da Secretaria da Receita Previdenciária;
- III - dois representantes dos Estados; e
- IV - dois representantes dos Municípios.

Em seu Art. 3º o Decreto destaca a competência do CGSN:

- I - apreciar e deliberar acerca da necessidade de revisão dos valores expressos em moeda na Lei Complementar nº 123, de 2006;
- II - elaborar e aprovar seu regimento interno, no prazo máximo de trinta dias após sua instalação;
- III - estabelecer a forma de opção pelo Simples Nacional da pessoa jurídica enquadrada na condição de microempresa e empresa de pequeno porte, fixando termos, prazos e condições;
- IV - regulamentar a opção automática e o indeferimento da opção pelo Simples Nacional, previstas nos §§ 5º e 6º do art. 16 da Lei Complementar nº 123, de 2006;
- V - regulamentar a forma de opção pela determinação do valor a ser recolhido tendo por base o valor da receita bruta recebida no mês, prevista no § 3º do art. 18 da Lei Complementar nº 123, de 2006;
- VI - definir a forma como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão estabelecer valores fixos mensais para o recolhimento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS devido por microempresa que aufera receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais);
- VII - definir a forma da redução proporcional ou ajuste do valor a ser recolhido, na hipótese em que os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios concedam isenção ou redução do ICMS ou do ISS devido por microempresa ou empresa de pequeno porte, ou determinem recolhimento de valor fixo para esses tributos;
- VIII - regulamentar a aplicação de limites estaduais diferenciados de receita bruta para efeito de recolhimento do ICMS e do ISS no Simples Nacional, conforme o disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 123, de 2006;
- IX - instituir o documento único de arrecadação;
- X - regulamentar o prazo para o recolhimento dos tributos devidos no Simples Nacional;
- XI - credenciar os bancos integrantes da rede arrecadadora do Simples Nacional;
- XII - decidir sobre requerimento para a adoção pelo Estado, Distrito Federal ou Município de sistema simplificado de arrecadação do Simples Nacional;

- XIII - regular o pedido de restituição ou compensação dos valores do Simples Nacional recolhidos indevidamente ou em montante superior ao devido;
- XIV - definir o sistema de repasses dos valores arrecadados pelo Simples Nacional, inclusive encargos legais, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 123, de 2006;
- XV - aprovar o modelo e o prazo de entrega da declaração única e simplificada de informações socioeconômicas e fiscais do Simples Nacional;
- XVI - disciplinar os documentos fiscais a serem emitidos pelos optantes do Simples Nacional;
- XVII - disciplinar a comprovação da receita bruta dos empreendedores individuais com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais);
- XVIII - disciplinar as hipóteses de dispensa de emissão de documento fiscal dos empreendedores individuais com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais);
- XIX - estabelecer outras obrigações fiscais acessórias, observado o disposto no § 4º do art. 26 da Lei Complementar nº 123, de 2006;
- XX - dispor sobre a declaração eletrônica do Simples Nacional;
- XXI - regulamentar a contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas pelos optantes do Simples Nacional;
- XXII - regulamentar a exclusão do Simples Nacional, observado o disposto na Seção VIII do Capítulo IV da Lei Complementar nº 123, de 2006;
- XXIII - disciplinar a fiscalização do Simples Nacional, observado o disposto na Seção IX do Capítulo IV da Lei Complementar nº 123, de 2006;
- XXIV - definir a forma da intimação prevista no art. 38 da Lei Complementar nº 123, de 2006;
- XXV - disciplinar a forma pela qual serão solucionadas as consultas relativas aos tributos de competência estadual ou municipal;
- XXVI - disciplinar a forma pela qual os Estados, Distrito Federal e Municípios prestarão auxílio à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em relação aos tributos de suas competências;
- XXVII - expedir as instruções necessárias para a implementação do Simples Nacional até 14 de junho de 2007, conforme previsto no art. 77 da Lei Complementar nº 123, de 2006;
- XXVIII - regulamentar as regras para parcelamento de tributos e contribuições para ingresso no Simples Nacional, conforme previsto no art. 79 da Lei Complementar nº 123, de 2006; e
- XXIX - expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência.

O Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte elaborou seu regimento interno mediante resolução, estando vinculado ao Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal e Secretaria da Receita Previdenciária – esta última hoje não mais existente. Os representantes no Comitê dos Estados e do Distrito Federal foram indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz e os dos Municípios indicados pela entidade representativa das Secretarias de Finanças das Capitais e outro pelas entidades de representação nacional dos Municípios brasileiros.

Em suma, dentre as atribuições do Comitê Gestor do Simples Nacional, no tocante aos aspectos tributários, tem a prerrogativa de definir a forma como os Poderes, dentro de suas respectivas competências, poderão fixar o recolhimento de ICMS e ISS devido, quando ultrapassar valor da receita bruta no ano-calendário, conforme o artigo 3º, inciso IV, além de instituir o documento único de arrecadação, artigo 3º, inciso IX, e regulamentar o prazo para o recolhimento dos tributos devidos ao SIMPLES, artigo 3º, inciso XI, do Decreto 6038/07.

Por sua vez, o Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, busca regulamentar o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Este tratamento diferenciado visou:

- I - a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional;
- II - ampliação da eficiência das políticas públicas; e
- III - o incentivo à inovação tecnológica.

Ao disposto neste Decreto subordinam-se, “além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União” (Brasil, 2007).

A partir deste Decreto, na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para a pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigido da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social.

E, por fim, o Decreto nº 6.451, de 12 de maio de 1998, que regulamenta o Art. 56 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a constituição do Consórcio Simples por Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional.

Além das Leis e Decretos que regulamentam as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, existem os dispositivos pautados nas Resoluções, onde destacamos:

- a) RESOLUÇÃO CGSIM Nº 1/2009 - Aprova o Regimento Interno do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.
- b) RESOLUÇÃO CGSIM Nº 2/2009 - Trata sobre o procedimento especial para o registro e legalização do Microempreendedor Individual. (Revogada pela Resolução CGSIM Nº 16/2009)
- c) RESOLUÇÃO CGSIM Nº 9/2009 - Trata sobre atendimento e inscrição do Microempreendedor Individual.
- d) RESOLUÇÃO CGSIM Nº 10/2009 - Dispõe sobre a padronização de endereços a serem utilizados na REDESIM (Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios) e no cadastramento do Microempreendedor Individual.

- e) RESOLUÇÃO CGSIM Nº 11/2009 - Orienta aos Estados e Municípios quanto à regulamentação das atividades de alto grau de risco no âmbito MEI. (Revogada pela Resolução CGSIM Nº 22/2009)
- f) RESOLUÇÃO CGSIM Nº 16/2009 - Trata sobre o procedimento especial para o registro e legalização do Microempreendedor Individual, bem como revoga a Resolução CGSIM Nº 2/2009.
- g) RESOLUÇÃO CGSIM Nº 17/2010 - Modifica a Resolução CGSIM Nº 16 no que se refere ao cancelamento da inscrição do Microempreendedor Individual.
- h) RESOLUÇÃO CGSIM Nº 18/2010 - Trata da Transferência de Dados do Microempreendedor Individual para as Entidades representadas no CGSIM e as Instituições Financeiras.
- i) RESOLUÇÃO CGSIM Nº 23/2010 - Aprova o desenvolvimento de protótipo do sistema especial de alteração, cancelamento e baixa do registro do Microempreendedor Individual de forma eletrônica e simplificada, por meio do sítio <http://www.portaldoempreendedor.gov.br>.
- j) RESOLUÇÃO CGSN Nº 58/2009 - Trata sobre a opção do Microempreendedor Individual ao Simples Nacional.

Além destas, existem outras Resoluções que pautam a formação e composição de Grupos de Trabalho para formulações e implementações de estratégias para o EI, que dispõe sobre a engrenagem do Programa, procedimentos, entre outras. São elas, as Instruções Normativas (IN) nº 103, de 30/04/2007, que dispõe sobre o enquadramento, reenquadramento e desenquadramento de microempresas e empresas de pequeno porte, constantes da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nas Juntas Comerciais; as IN nº 104, de 30/04/2007, que dispõe sobre a formação de nome empresarial, sua proteção e dá outras providências; e as IN nº 105, de 16/05/2007 que dispõe sobre os atos sujeitos à comprovação de quitação de tributos e contribuições sociais federais para fins de arquivamento no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

3.1.1 Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte

Sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 14 de dezembro de 2006, a Lei Complementar nº 123/2006 cria a quarta versão do Estatuto Nacional da Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte. Batizada de Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, a nova legislação objetiva facilitar a vida dos empreendedores, com benefícios para toda a sociedade.

Os sistemas de tributação da União, dos Estados e dos municípios ficam unificados - regime unificado de apuração e recolhimento dos impostos e contribuições, o chamado Imposto Simples. É criado, também, o cadastro desburocratizado para a abertura, alterações contratuais e o fechamento de empresas. Com 14 capítulos e cinco anexos, a nova lei trata ainda do cálculo do imposto, das exportações, do acesso às compras governamentais, dos estímulos ao associativismo, do incentivo ao crédito e à capitalização, das regras civis e empresariais e do parcelamento de débitos.

Um dos principais objetivos da Lei Geral é estimular a formalização dos pequenos negócios. Nesse aspecto, vale registrar a redução de 20% para 11%²⁴ sobre o salário mínimo da contribuição previdenciária dos autônomos e dos sócios e titulares de empresas, cujo faturamento anual seja de até R\$ 36 mil. Isso possibilita melhores condições de acesso à proteção previdenciária.

Cabe, nesse contexto, aos municípios, a tarefa de estabelecer a dispensa da vistoria prévia e instituir o Alvará de Funcionamento Provisório, caso a atividade apresente baixo grau de risco. Os municípios brasileiros devem aplicar as normas gerais de tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às micro e pequenas empresas (MPEs) e adotar cinco medidas para a efetivação da Lei:

- a) Decreto que defina as atividades de alto risco. Isso servirá para conceder às demais atividades o Alvará de Funcionamento Provisório e dispensa de vistoria prévia, com a finalidade de funcionamento imediato;
- b) Decreto que regulamente o critério de fiscalização orientadora por meio de dupla visita. Em todas as constatações de irregularidades que não sejam de alto risco para os consumidores e para os trabalhadores, os fiscais da prefeitura, antes de multar, vão orientar e acertar prazo para a solução do problema;
- c) Convênio com a Secretaria Estadual da Fazenda e a Junta Comercial, visando estabelecer que a empresa instalada no município trabalhe com um único número de identificação fiscal e um único local para dar entrada em documentos;
- d) Legislação ou decreto que estimule as compras públicas junto às MPEs locais;
- e) Lei Geral Municipal, aprovada pela Câmara dos Vereadores e sancionada pelo prefeito, deverá regulamentar os vários dispositivos da Lei Geral.

²⁴ No caso do Empreendedor Individual, houve uma redução na contribuição previdenciária, de 11% para 5%, através da Medida Provisória nº 529, de 08 de abril de 2011. Retomaremos este tema no 4º Capítulo.

Com o intuito de promover a implementação da Lei Geral nos Municípios, o SEBRAE lançou o Guia do Prefeito Empreendedor, que busca articular Prefeitos e Vereadores na busca de aliados para a promoção do empreendedorismo local, sob a afirmação de obtenção de crédito, acesso à tecnologia, da exportação, da venda para o Governo, da forma simples de pagamento de imposto e de formalização (disponível em: <http://www.info.leigeral.com.br/download/GuiaPrefeito-LeiGeral.pdf>, acesso 15/04/2010)

Estas empresas trarão novas receitas e a promoção de novos postos de trabalho e geração de renda. O SEBRAE parte do princípio de que são as pequenas empresas do setor formal e informal que geram a maioria dos postos de trabalho e que a implementação da nova Lei Geral pode ajudar no combate ao desemprego e na redução da violência, se consolidando como um grande marco na conquista da cidadania de milhares de brasileiros. Entre as estratégias de fomento à efetivação das demandas municipais, está o 5º Prêmio Prefeito Empreendedor, voltado para essa temática. “De acordo com o regulamento, os prefeitos brasileiros que desenvolverem ações de apoio a pequenos negócios, contemplando os dispositivos da Lei Geral, vão disputar categorias específicas criadas para a nova edição do Prêmio” (SEBRAE, 2008, p.6).

Das seis categorias da premiação, quatro são novas e estão relacionadas com o novo marco regulatório em relação à desburocratização e desoneração tributária, crédito, compras governamentais e formalização de pequenos negócios. Segundo a Instituição, por se tratar do “principal órgão de apoio aos empreendimentos de menor porte, o SEBRAE tem a missão de colaborar com a efetiva implantação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas em todo o País” (SEBRAE, 2008, p.38).

Para o SEBRAE, as Prefeituras terão um papel decisivo para a inclusão dos informais e a adesão das empresas à nova Lei. Dessa forma, o engajamento e a regulamentação pelos governos federal e estaduais se mostrariam limitados, se o município não se engajar. É o caso, por exemplo, das compras governamentais, nas quais as micro e pequenas empresas têm preferência em aquisições de até R\$ 80 mil, entre outros estímulos. Em contrapartida, estes teriam um aumento significativo na arrecadação de impostos e na abertura de novos postos de trabalho.

Na tabela abaixo verifica-se o número de municípios que aprovaram a Lei Geral:

Tabela 2- Número de Municípios por Estado que aprovaram a Lei Geral (2011)

Estados	Total de Municípios	Municípios com a Lei Geral regulamentada	%
MT	141	141	100,00%
ES	78	78	100,00%
SC	293	287	97,95%
RJ	92	90	97,83%
PR	399	336	84,21%
RN	167	138	82,63%
TO	139	111	79,86%
AL	102	78	76,47%
RS	496	364	73,39%
MS	78	55	70,51%
BA	417	293	70,26%
RO	52	36	69,23%
AP	16	11	68,75%
CE	184	124	67,39%
GO	246	140	56,91%
PE	135	103	55,68%
AM	62	34	54,84%
AC	22	12	54,55%
RR	15	7	46,67%
PB	223	104	46,64%
MA	217	97	44,70%
PI	224	97	43,30%

²⁵ Do estado de Pernambuco trataremos no 4º Capítulo, onde observaremos a implementação efetiva do Programa Empreendedor Individual, através do Pólo de Confeções do Agreste Pernambucano.

Tabela 2- Número de Municípios por Estado que aprovaram a Lei Geral

Estados	Total de Municípios	Municípios com a Lei Geral regulamentada	%
PA	143	58	40,56%
SE	75	25	33,33%
SP	645	200	31,01%
MG	853	219	25,67%
Total	5.564	3.238	58,20%

Fonte: MDCl, 2011

Pode-se perceber que mais de 50% dos municípios brasileiros implementaram a nova Lei. Além disso, não existe uma uniformização entre regiões com maior ou menor número de municípios. Observemos que apenas em 02 estados existe 100% de implementação e em 08 estados existe uma estimativa abaixo da média (em sua grande maioria, localizados no Norte do País).

Em resumo, o quadro a seguir apresenta o que muda com a Lei Geral:

Quadro 1 - O que muda com a lei Geral

Pontos Lei Geral	Como era ?	O que muda com a Lei ?
1 - Alcance da Lei	A lei do Simples está voltada para os tributos federais. Os sistemas de tributação da União, Estados e Municípios funcionam de forma dispersa e diferenciada, criando dificuldades para as ME e EPP.	A LG abrange as três esferas do poder público, trazendo mais eficácia aos seus dispositivos. Cria um sistema legal uniforme, facilitando o entendimento e cumprimento das obrigações.
2 - Conceito de MPE	Há uma multiplicidade de conceitos. Os	Os limites de enquadramento, com base na receita bruta anual serão: - ME: R\$ 240.000,00

	<p>limites de Receita Bruta Anual do Simples são:</p> <p>- ME: R\$ 240.000,00</p> <p>- EPP: R\$ 2.400.000,00</p> <p>De acordo com o Estatuto da MPE:</p> <p>- ME: R\$ 433.000,00</p> <p>- EPP: R\$ 2.133.000,00</p> <p>Além disso, vários estados e municípios têm conceitos próprios, o que causa uma maior confusão.</p>	<p>- EPP: R\$ 2.400.000,00</p> <p>No entanto, há diferenciações para estados e municípios, apenas para fins tributários, da seguinte forma:</p> <p>- RO, AC, RR, AP, TO, MA, PI, RN, PB, AL e SE adotaram o limite de R\$ 1.200.000,00;</p> <p>- AM, PA, CE, PE, ES, MT, MS e GO adotaram o limite de R\$ 1.800.000,00;</p> <p>- MG, RJ, SP, PR, RS, SC, BA e DF terão o limite de R\$ 2.400.000,00.</p>
3 - Cadastro Unificado e desburocratização de abertura de empresas	<p>Para abrir uma empresa, o empreendedor é obrigado a se inscrever, isoladamente, em mais de dez órgãos e apresentar mais de 90 documentos.</p> <p>São necessários:</p> <p>- 152 dias</p> <p>- R\$ 2.000,00 de custos</p> <p>- Excessiva quantidade de declarações.</p> <p>Dados: Pesquisa do Banco Mundial</p>	<p>Está prevista a utilização de princípios expressos, oriundos do projeto do Redesim, que definam diretrizes objetivas para a implantação do cadastro unificado, entrada única de documentos, inexistência de vistorias prévias para atividades sem risco, dentre outros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A abertura da empresa será efetuada mediante registro simplificado dos seus atos constitutivos. • A empresa terá apenas um único nº de identificação (CNPJ); • A baixa da inscrição no CNPJ será de imediato por meio de requerimento acompanhado do ato de dissolução da empresa. • MPE sem movimento há mais de 3 anos, poderão encerrar atividades independente do pagamento de taxas ou multas. As empresas poderão ser baixadas imediatamente, independente de haver débito tributário. Nesse caso os sócios responderão por esses débitos.
4 - Simples Nacional	<p>Só podem aderir ao Simples Federal as</p>	<p>por lei, salvo algumas <u>atividades importantes</u> como, contabilidade, informática, consertos em geral,</p>

	<p>empresas com Receita Bruta Anual de até R\$ 2.400.000,00 e estão vedadas as atividades de prestação de serviço, em sua grande maioria, o que representa quase 1 milhão de empresas.</p>	<p>academias de dança e ginástica, escolas técnicas e de línguas, construção civil, dentre outros (cerca de 200 mil novas empresas poderão optar).</p> <p>Unifica os tributos federais, o ICMS (estadual) e o ISS (municipal).</p> <p>As 3 primeiras faixas foram condensadas em uma só (0 a R\$ 120 mil).</p> <p>Proibição de opção por parte das atividades de serviços regulamentadas</p>
5 – Pagamento de Tributos	<p>As empresas que não podem optar pelo Simples têm que calcular os valores de, aproximadamente, dez tributos diferentes, informar dados em diversas declarações e fazer os pagamentos em datas diferentes.</p> <p>Quem pode optar, tem declarações e escrituração mais simplificada, mesmo assim fica sujeito a exigências</p>	<p>O Supersimples engloba contribuições e impostos federais (IRPJ, PIS, COFINS, IPI, CSL, INSS sobre folha de salários), estaduais (ICMS) e municipais (ISS), que serão recolhidos mensalmente a partir da mesma base de cálculo e de uma escrituração contábil e fiscal única. Reduz e simplifica o pagamento de tributos federais, estaduais e municipais.</p>

	estaduais e municipais.	
6 - Alíquotas	<p>No Simples Federal não são incluídos o ICMS e ISS. As alíquotas variam da seguinte forma:</p> <p>Comércio - 3% a 12,6% + ICMS Indústria - 3,5% a 13,1% + ICMS Serviços - 4,5% a 18,9% + ISS</p> <p>Quem não pode optar recolhe, em média 12% a título de tributos federais+5% de ISS + 27% sobre a folha de pagamentos a título de INSS, Sistema S, INCRA e Salário Educação</p>	<p>As alíquotas propostas na Lei Geral incorporam as melhores práticas do País. A redução na carga tributária, aliada à simplificação de procedimentos, servirá de estímulo para o crescimento das ME e EPP, além de reduzir a informalidade e incentivar o desenvolvimento da economia global.</p> <p>As novas alíquotas passam variar da seguinte forma:</p> <p>Comércio - 4% a 11,6% (já incluído o ICMS) Indústria - 4,5% a 12,1% (já incluído o ICMS) Serviços I - 6% a 17,4% (já incluído o ISS) Serviços II - 4,5% a 16,85% (já incluído o ISS) + 20% de INSS sobre a folha Serviços I - 6% a 18,5% (já incluído o ISS) + 20% de INSS sobre a folha</p> <p>A redução estimada média para quem já é optante pelo Simples é da ordem de 20% e para quem não é pode chegar a 70%.</p>
7 - Cálculo do Imposto	O cálculo de tributos está baseado na receita acumulada da empresa, mês a mês, até o final do ano. Há 23 faixas, com 23 diferentes alíquotas.	A base de cálculo será a média das receitas auferidas nos últimos 12 meses. Há 20 faixas, com 20 diferentes alíquotas.

	<p>Hoje só se paga pela receita bruta auferida, ou seja, sobre a emissão de notas fiscais e sobre resultados de operações financeiras, alienação de ativos, dentre outros. Se a empresa levar um calote, ela paga imposto sobre essa ocorrência. Da mesma forma, ao parcelar um produto com caixa próprio, ela recolhe de uma vez a carga tributária relativa a todo o montante, como se o pagamento fosse a vista.</p>	<p>As 3 primeiras faixas foram condensadas (0 a 120 mil), com base na menor alíquota.</p> <p>As empresas poderão optar pela tributação com base na receita recebida. Isso quer dizer que só será tributado naquele mês o que efetivamente entrou no caixa da empresa.</p> <p>Não haverá mais a bi-tributação de PIS, Cofins e ICMS. Será possibilitada a dedução para as empresas que comercializem produtos que já tiveram esses tributos recolhidos por substituição tributária.</p>
8 – Exportações	<p>A base de cálculo será a média das receitas auferidas nos últimos 12 meses. Há 20 faixas, com 20 diferentes alíquotas.</p> <p>As 3 primeiras faixas foram condensadas (0 a 120 mil), com base na menor alíquota.</p> <p>As empresas poderão optar pela tributação</p>	<p>Não haverá mais a bi-tributação de PIS, Cofins e ICMS. Será possibilitada a dedução para as empresas que comercializem produtos que já tiveram esses tributos recolhidos por substituição tributária.</p>

	com base na receita recebida. Isso quer dizer que só será tributado naquele mês o que efetivamente entrou no caixa da empresa.	
9 - Compras Governamentais	As ME e EPP concorrem nas mesmas condições impostas às grandes empresas. As exigências burocráticas e os grandes lotes são impeditivos da participação das pequenas empresas nas compras públicas	Fixa o limite preferencial de R\$ 80.000,00 para compras de ME e EPP, sempre que houver empresas desse porte em condições de fornecer a preços competitivos. Prevê, ainda, a simplificação na participação em licitações e o fornecimento parcial de grandes lotes, ressalvada a exigência de lei local para que se utilizem tais mecanismos. Por fim, prevê a negociação do empenho com bancos.
10 - Associativismo	As ME e EPP consorciadas são bi-tributadas. O Consórcio é uma figura sem personalidade jurídica para negociar em nome próprio ou mesmo ter acesso a linhas de crédito.	Previsão de criação do Consórcio Simples para ME e EPP, por prazo indeterminado. Necessita de regulamentação quase que total por parte do Executivo. A idéia é que tenha personalidade jurídica (ou pelo menos equiparação) e neutralidade tributária (não sendo tributado nas operações entre consórcio e consorciados).
11 - Estímulo ao Crédito e à Capitalização	A maior dificuldade para os pequenos negócios acessarem crédito são as garantias.	Cooperativas de crédito das quais participem ME e EPP terão acesso direto a recursos do FAT, o que barateará os financiamentos e fortalecerá o setor.

	<p>que lhes faltam.</p> <p>O cooperativismo de crédito têm demonstrado ser uma saída bastante interessante para o acesso a serviços financeiros, devendo ser incentivado</p>	<p>Linhas de crédito específicas para o segmento.</p> <p>Prevê a portabilidade das informações cadastrais da empresa em caso de mudança de banco.</p>
12 – Estimulo à inovação	<p>Não há limite fixado para a aplicação de recursos de tecnologia nas ME e EPP. Não há qualquer estímulo para acesso dessas empresas a políticas de inovação tecnológica.</p>	<p>20% dos recursos de tecnologia de todos os órgão e entidades serão destinados às ME e EPP. Ainda, são propostas políticas de fomento ao desenvolvimento tecnológico de ME e EPP.</p> <p>Autoriza o Ministério da Fazenda a zerar as alíquotas do IPI, da Cofins e do PIS/Pasep.</p>
13 – Acesso à Justiça	<p>Não existe nenhum instrumento que facilite o acesso das ME e EPP aos processos de conciliação prévia, mediação e arbitragem. É permitido o acesso das ME aos Juizados Especiais.</p>	<p>Faculta o uso dos Juizados Especiais Cíveis e Federais às ME e EPP. Fomenta a utilização dos institutos de conciliação prévia, mediação e arbitragem para solução de conflitos das ME e EPP.</p>

14 – Regras Cíveis e Empresariais	Não há uma definição do empresário de ME e EPP no Novo Código Civil (NCC). As ME e EPP devem cumprir todas as burocracias impostas pelo NCC.	Define que é o empresário de ME e EPP no novo Código Civil, que fica dispensado de escrituração contábil comercial (fica mantida a obrigatoriedade de escrituração fiscal). Desobriga as ME e EPP da realização de reuniões, assembléias e da publicação de atos da empresa. Desburocratiza seu dia-a-dia
15-Parcelamento de Débitos	Os optantes pelo Simples não podem parcelar seus débitos, salvo se autorizados por lei específica. As demais empresas tem à disposição um parcelamento permanente de débitos tributários de até 60 meses.	Parcelamento específico para MPE nas condições do parcelamento que a SRF proporciona hoje às demais empresas em até 120 meses.

A Lei Geral trouxe tratamento diferenciado às Micro e Pequenas Empresas, incluindo vários aspectos tributários, administrativos, gerenciais e comerciais, tanto para as empresas que estão iniciando as atividades, como para aquelas que já estão em plena atividade.

Segundo o Governo, a proposição é de que esta Lei possibilite: mais competitividade; aumento das exportações; redução no pagamento de impostos; viabilidade de comprar e vender em conjunto; redução da burocracia para a abertura, funcionamento e fechamento das empresas; aumento de vendas para os governos em todas as esferas. e investimento em novas tecnologias.

3.1.2 O Simples Nacional

A partir dos artigos, 146, 170 e 179 da Constituição Federal surgiram várias leis concedendo benefícios para as microempresas e empresas de pequeno porte. A União instituiu a Lei 9.317, de 1996, criando o SIMPLES, um sistema simplificado de recolhimento de tributos e contribuições federais que, mediante convênio, poderia abranger os tributos devidos aos Estados e aos Municípios.

Os Estados preferiram não aderir ao SIMPLES e instituíram regimes próprios de tributação, o que acabou resultando em 27 tratamentos tributários diferentes em todo o Brasil. Poucos Municípios aderiram ao SIMPLES federal e a maioria não estabeleceu qualquer benefício para as microempresas e empresas de pequeno porte estabelecidas em seus territórios.

Importante destacar que o Estatuto Federal das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, aprovado pela Lei 9.841, de 1999, instituiu benefícios nos campos administrativos, trabalhista, de crédito e de desenvolvimento empresarial. Porém esses benefícios limitavam-se à esfera Federal porque a lei não pode obrigar, nessas matérias, os Estados e os Municípios.

Com isso, o artigo 146, II, “d” da Constituição Federal facultou à lei complementar estabelecer um regime nacional único de arrecadação para incorporar os tributos devidos pelas micro e empresas de pequeno porte à União, aos Estados e aos Municípios. Com a aprovação da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, foi criado o Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que posteriormente foi alterada pela Lei Complementar 127, de 14 de agosto de 2007. O seu grande objetivo foi o aperfeiçoamento do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições – o SIMPLES NACIONAL. O Simples Nacional foi criado com o objetivo de unificar a arrecadação dos tributos e contribuições devidos pelas micro e pequenas empresas brasileiras, nos âmbitos dos governos federal, estaduais e municipais. O regime especial de arrecadação não é um tributo ou um sistema tributário, mas uma forma de arrecadação unificada dos seguintes tributos e contribuições:

- Tributos da Competência Federal: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ; Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Contribuição para o PIS; Contribuição para a Seguridade Social - INSS, a cargo da pessoa jurídica (empresas com certas atividades devem recolher a contribuição em separado).

- Tributo da Competência Estadual: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

- Tributo da Competência Municipal: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS.

Segundo Bittencourt (1997, p.5): “O SIMPLES, como o próprio nome indica, é uma forma de tributação das microempresas e empresas de pequeno porte, pela qual, de maneira bastante simplificada, recolherão seus impostos e contribuições.”

3.2 Programa Empreendedor Individual: apresentação e balanço gerais

O Programa Empreendedor Individual foi instituído a partir da Lei Complementar nº 128/2008, que alterou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006). Para efeitos da Lei, considera-se Empreendedor Individual (EI) o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00 e que seja optante pelo Simples Nacional. Entre as vantagens oferecidas por essa lei, estaria o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) - o que facilitaria a abertura de conta bancária; o pedido de empréstimos; a emissão de notas fiscais²⁶ e o acesso aos benefícios previdenciários.

Dentro do fluxograma do Programa, antes de fazer o registro da formalização, o EI deve consultar a prefeitura para saber se o local onde já exerce ou pretende exercer sua atividade está de acordo com as normas municipais. A inscrição é gratuita e feita pela Internet, no Portal do Empreendedor. Após consultar a prefeitura, o interessado deve constituir um nome para a empresa que pretende registrar, verificando sua disponibilidade²⁷. Aprovado o nome da empresa, o profissional deve preencher a ficha de inscrição, informando os dados pessoais e os da empresa a ser aberta, junto com uma declaração de ciência e cumprimento da legislação municipal. Feito isso, recebe automaticamente os registros no CNPJ, na Junta Comercial, na Previdência Social e um documento com valor de alvará de

²⁶ O EI deverá obrigatoriamente emitir nota fiscal nas vendas e nas prestações de serviços realizadas para pessoas jurídicas (empresas) de qualquer porte, ficando dispensado desta emissão para o consumidor final, pessoa física. Para obtenção de nota fiscal de prestação de serviços o EI deve procurar orientações junto à Secretaria de Finanças da Prefeitura do município onde ele está estabelecido. Já para a obtenção de nota fiscal de venda de produtos o EI deve procurar a unidade mais próxima da Secretaria de Fazenda do Estado no qual ele está estabelecido (Portal do empreendedor).

²⁷ O sistema informará se o nome poderá ser registrado e, se não, dará opções de outros nomes.

funcionamento. A previsão é que esse processo dure no máximo 30 minutos²⁸. Depois, será gerado um documento, que deverá ser impresso, assinado, anexado a uma cópia do RG e encaminhado para a Junta Comercial. Num prazo de até 60 dias, o empreendedor deverá solicitar a emissão do Documento de Arrecadação Simplificada (DAS), por meio do qual fará o pagamento do imposto único mensal. Como esse valor é fixo, ele poderá solicitar o DAS para o ano inteiro e pagar mês a mês.

O Empreendedor Individual é enquadrado no Simples Nacional, ficando isento dos impostos federais (Imposto de Renda, PIS, Cofins, IPI e CSLL). Após a formalização, serão cobrados do EI valores para o Município (R\$ 5,00 de ISS) e para o Estado (R\$ 1,00 de ICMS) e para a Previdência Social (5% do salário mínimo, ou seja, R\$ 27,25). Os valores somados apresentam os valores de R\$ 28,25% para quem é da área de indústria ou comércio, R\$ 32,25 para quem é de serviços e R\$ 33,25 para os que trabalham com comércio e serviço. Com isso, o EI terá direito aos benefícios previdenciários. O vencimento dos impostos é até o dia 20 de cada mês.

A redução da alíquota de 11% para 5% tem como objetivo principal a duplicação do número de EI. Esta redução tem como meta gerar uma renúncia fiscal de algo como R\$ 276 milhões, em 2011, e de R\$ 414 milhões, em 2012, e outros R\$ 414 milhões, em 2013, segundo informou o secretário-executivo do Comitê Gestor do Simples Nacional - CGSN. Sendo assim, o total aponta para cerca de 1 bilhão nos três anos que compreendem o período 2011-2013..

No primeiro ano do Programa era possível a formalização dos trabalhadores que exerciam atividades nas categorias de: Comércio em geral; Indústria em geral; Serviços de natureza não intelectual/sem regulamentação legal (como por exemplo, ambulante, camelô, lavanderia, salão de beleza, artesão, costureira, lava-jato, reparação, manutenção, instalação, auto-escolas, chaveiros, organização de festas, encanadores, borracheiros, digitação, usinagem, solda, transporte municipal de passageiros, agências de viagem, dentre inúmeros outros); Escritórios de serviços contábeis; Prestação de serviços de creche, pré-escola e estabelecimento de ensino fundamental, escolas técnicas, profissionais e de ensino médio, de línguas estrangeiras, de artes, preparatórios para concursos, gerenciais e escolas livres; agência terceirizada de correios; agência de viagem e turismo; centro de formação de condutores de veículos automotores de transporte terrestre de passageiros e de carga; agência

²⁸ <http://www.portaldoeempreendedor.gov.br/modulos/noticias/noticia3.php> acesso em 03/08/2009

lotérica e serviços de instalação, de reparos e de manutenção em geral, bem como de usinagem, solda, tratamento e revestimento em metais²⁹.

O CGSN, através da Resolução nº 78, de 13/09/2010, que alterou a Resolução CGSN nº 58, de 27 de abril de 2009, trouxe a incorporação de novos profissionais ao Programa. A partir de 01 de dezembro de 2010, passaram a ser inseridos: azulejista, barbeiros, bordadeiras, entre outras 40 profissões. O CGSN também decidiu que outras 12 atividades, como boiadeiro, caçador, colhedores de castanha-do-pará, podador agrícola, seringueiro, etc, serão excluídas do EI, mas os profissionais já inscritos a partir dessas atividades não serão retirados, a menos que desejem. A exclusão foi acordada com as entidades representativas das respectivas profissões e teve como propósito evitar que estas atividades percam benefícios, quando é o caso de o valor que é recolhido sobre a produção ser menor que o valor pago pelo Empreendedor Individual.

Além destas atividades, também não podem se inscrever como empreendedores individuais os trabalhadores das seguintes atividades: construção de imóveis e obras de engenharia em geral, inclusive sob a forma de subempreitada; execução de projetos e serviços de paisagismo e decoração de interiores; serviço de vigilância, limpeza ou conservação; administração e locação de imóveis de terceiros; academias de dança, de capoeira, de ioga e de artes marciais; academias de atividades físicas, desportivas, de natação e escolas de esportes; elaboração de programas de computadores, inclusive jogos eletrônicos; licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação; planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas; montagem de estandes para feiras; produção cultural e artística; produção cinematográfica e de artes cênicas; laboratórios de análises ou de patologia clínicas; serviços de tomografia, diagnósticos médicos por imagem, registros gráficos e métodos óticos e ressonância magnética; serviços de prótese em geral; serviço de transporte intermunicipal e interestadual de passageiros (exceto serviços municipais); transmissão, distribuição ou comercialização de energia elétrica; importação ou fabricação de automóveis e motocicletas; importação de combustíveis; produção ou venda no atacado de cigarros, cigarrilhas, charutos, filtros para cigarros, armas de fogo, munições e pólvoras, explosivos e detonantes, bebidas alcoólicas, refrigerantes e águas com sabor e gaseificadas, preparações compostas, não alcoólicas, para elaboração de bebida refrigerante e cervejas sem álcool; cessão ou locação de mão-de-obra; serviços de consultoria; loteamento e

²⁹ Exceto prestação de serviços intelectuais, de natureza técnica, científica, desportiva, artística ou cultural, que constitua profissão regulamentada ou não, bem como serviços de instrutor, de corretor, de despachante ou de qualquer tipo de intermediação de negócios.

incorporação de imóveis; locação de imóveis próprios (exceto se incluir a prestação de serviços tributados pelo ISS).

A formalização do Empreendedor Individual é realizada pela Internet³⁰, de forma gratuita, além dos grandes mutirões montado a partir de 2010, através de uma parceria entre o SEBRAE e o INSS (Programa de Educação Previdenciária), que vem garantindo atividades itinerantes de formalização por todo o país. O Programa apresenta também a possibilidade do EI realizar seu processo de formalização com a ajuda de empresas de contabilidade que são optantes pelo Simples Nacional. Essas empresas irão realizar a formalização e a declaração anual sem cobrar nada no primeiro ano.

O Empreendedor Individual é dispensado de contabilidade e, portanto, não precisa escriturar nenhum livro. Deve guardar as notas de compra de mercadorias, os documentos do empregado contratado e o canhoto das notas fiscais que emitir. Todo o ano deve ser declarado o valor do faturamento do ano anterior. A primeira declaração é preenchida pelo contador gratuitamente. As declarações dos anos seguintes poderão ser feitas pelo próprio empreendedor. Além disso, o contador pode orientá-lo a fazer o recibo de pagamento do seu empregado e informar como fazer as guias para pagar os impostos³¹. Além destas obrigações deverá também ser feita uma Declaração do Faturamento, também pela Internet. Essa declaração deverá ser feita até o último dia do mês de janeiro de cada ano.

O trabalhador – com lugar fixo de trabalho ou não - deverá ter autorização da Prefeitura com relação ao tipo de atividade e ao local onde irá trabalhar. A obtenção do CNPJ e a inscrição da Junta Comercial não substituem as normas de ocupação dos Municípios que devem ser observadas e obedecidas.

O empreendedor individual não poderá realizar cessão ou locação de mão-de-obra. Isso significa que o benefício fiscal criado pela Lei Complementar 128/2008 é destinado ao empreendedor, e não à empresa que o contrata. Significa, também, que não há intenção de fragilizar as relações de trabalho, não devendo o instituto ser utilizado por empresas para a transformação em empreendedor individual de pessoas físicas que lhes prestam serviços.

A Cobertura Previdenciária é garantida mediante a contribuição mensal de 5% do salário mínimo. Ainda é possível registrar 01 empregado, com o custo para o empregador dos valores referentes à Previdência e ao FGTS (O empregador deve preencher e entregar a Guia de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência

³⁰ www.portaldoeempreendedor.gov.br - Desde o dia 1º de julho de 2009 o portal está on line.

³¹ Segundo o Site do Empreendedor Individual, o Comitê Gestor do Simples Nacional está estudando uma forma simples de o próprio empreendedor fazer as suas declarações e pagar os impostos, sem ajuda do contador.

Social - GFIP para a Previdência Social). O custo previdenciário, recolhido em GPS - Guia da Previdência Social, é de R\$ 59,95 (correspondentes a 11% do salário mínimo vigente), sendo R\$ 16,35 (3% do salário mínimo) de responsabilidade do empregador e R\$ 43,60 (8%) descontado do empregado. Esses valores se alteram caso o piso salarial da categoria profissional seja superior ao salário-mínimo.

O registro da empresa e concessão de alvará para funcionamento é gratuito, e a partir da formalização, o Empreendedor poderá obter crédito junto aos Bancos, com redução de tarifas e taxas de juros diferenciadas para o segmento. Caso haja a necessidade/desejo de cancelamento do CNPJ e da inscrição, o procedimento é realizado no mesmo endereço da Internet onde foi feita a inscrição, sem qualquer pagamento de taxas.

Atualmente os EI que necessitam de crédito para expandir o negócio contam com algumas linhas de financiamento de bancos públicos para financiar máquinas, veículos e instalações próprias. Juntos, o Banco do Brasil, a Caixa e o Banco do Nordeste têm 680,6 mil clientes com o perfil desse público e já financiaram R\$ 83,6 milhões. No Banco do Nordeste (BNB), que desde janeiro deste ano dispõe de uma linha específica para esse público com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), os empreendedores podem obter empréstimos com juros de 6,75% ao ano. De acordo com o banco, são financiados até R\$ 15 mil por operação, com prazo de pagamento em até 36 meses, incluindo carência de até 60 dias para pagamento da primeira parcela, além de bônus de adimplência de 15% a 25%. Para acessar esse crédito são exigidas garantias como avalista e alienação fiduciária. Já o crédito do Banco do Brasil opera com recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). Essa linha de financiamento para o Empreendedor Individual foi aprovada em 25 de março deste ano em reunião do Conselho Deliberativo do Fundo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condrel/FCO). Os juros serão de 6,75% ao ano, com prazo de até 36 meses, incluindo carência de até três meses para o primeiro pagamento, tanto em relação aos recursos para investimento, quanto para o capital de giro associado. Para a aquisição de insumos e matérias-primas e formação de estoques, o prazo de pagamento é de 18 meses. Para acesso aos financiamentos, será preciso avalista ou fiador com renda comprovada. A caixa econômica oferece aos EI conta-corrente e cadastro sem cobrar a tarifa durante um ano, cheque empresa com limite de até R\$ 300,00 e juros de 2,87% ao mês; financiamento para capital de giro, com limite de até R\$ 1 mil, com juros de 2,72% ao mês e pagamento em até 18 meses; cartão de crédito empresarial e o credenciamento na Redecard EI, que possibilita a venda de produtos ou serviços utilizando o celular.

É permitida a união para compras em conjunto, através da formação de consórcio de fins específicos. A Lei faculta a união de Empreendedores Individuais com vistas à formação de consórcios com o fim específico de realizar compras.

Segundo dados do SEBRAE, publicizados no Portal do empreendedor, cerca de 6.200 EI já ultrapassaram a barreira dos R\$ 36.000,00 de faturamento, limite da categoria, e se tornaram microempresas, que possuem faturamento de até R\$ 240.000,00. Segundo o site do Programa, o Empreendedor Individual também usufrui de benefícios governamentais aos setores formalizados. Isso, porque o Governo é um grande comprador de mercadorias e serviços, nas suas três esferas: Federal, Estadual e Municipal. Para vender para o Governo é preciso estar formalizado. Além disso, existe também o apoio técnico do SEBRAE na organização do negócio. O papel do SEBRAE é orientar e assessorar os Empreendedores que manifestarem interesse, através de cursos e planejamentos de negócios com vistas a capacitá-los.

Contudo, alguns pontos merecem destaque, como o fato de uma grande parcela dos trabalhadores não terem acesso à Internet, não conhecerem o referido Programa (benefícios e desafios postos ao processo de formalização, a exemplo do pagamento de impostos e da apresentação periódica de documentos), além da escassez de clareza acerca dos procedimentos para emissão de notas fiscais e elaboração da contabilidade³² e o grande número de cobranças indevidas.

No primeiro semestre de implementação do PEI e de atuação do Portal do Empreendedor, apenas os Trabalhadores de oito estados - São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo e Ceará, além do Distrito Federal, podiam se cadastrar/formalizar. Em Fevereiro de 2010 houve a inclusão dos demais estados. Com a ampliação do PEI para todos os estados da federação, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior estabeleceu enquanto meta a marca de 1 milhão de formalizações em 1 ano por meio do PEI. Contudo, a marca não foi atingida, necessitando da ampliação do prazo e da realização de uma sequência de mutirões para a realização das formalizações.

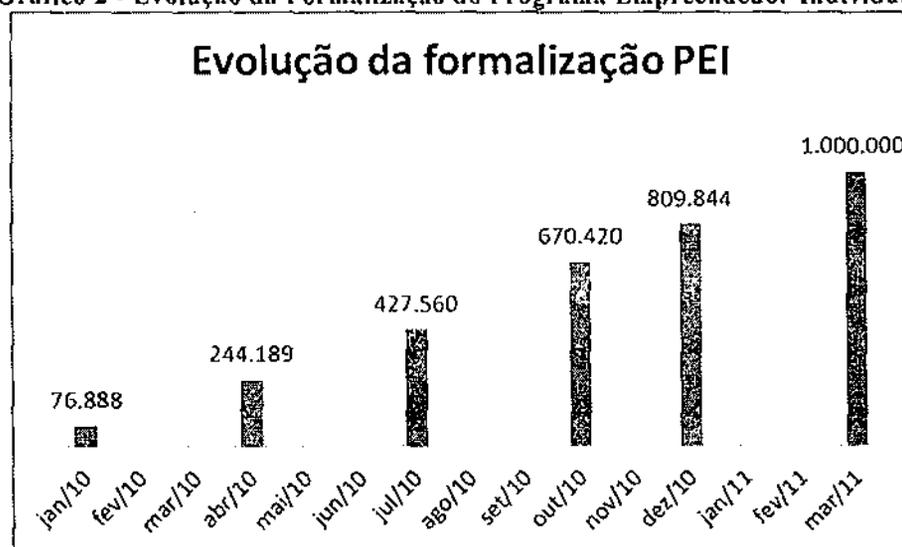
Este processo de inserção de outros estados se deu em 08 de fevereiro de 2010. Neste ano acreditava-se, segundo o MDIC e o Ministério da Previdência, que a marca de 1 milhão

³² De acordo com a Lei 128/08, os escritórios de contabilidade integrantes do Simples Nacional farão, gratuitamente, o registro e a primeira declaração anual desses empreendedores individuais. O trabalho de mobilização da categoria está sob a coordenação da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (Fenacon) e tem o apoio do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

de empreendedores seria agora facilmente alcançada, devido ao volume de estados e instituições envolvidas. Além disso, ficou a cargo do SEBRAE, a partir de abril do referido ano, o reforço nas campanhas em mídias, como TV aberta, *outdoors* e ráiodramaturgia, além de se dar continuidade ao treinamento de profissionais da área de contabilidade para o atendimento desses empreendedores. A meta seria agora capacitar 15 mil contabilistas.

A marca de 1 milhão de formalizados apenas foi atingida em 17 de março de 2011. É importante observarmos a evolução da formalização através do PEI:

Gráfico 2 - Evolução da Formalização do Programa Empreendedor Individual



Fonte: MDIC, 2011.

Ao alcançar a meta, a Presidenta da República, Dilma Rousseff, o ministro da Previdência Social (MPS), Garibaldi Alves Filho, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Fernando Pimentel, e o presidente do SEBRAE, Luiz Barretto, realizaram cerimônia comemorativa da marca de 1 milhão de trabalhadores formalizados no Programa do Empreendedor Individual no Palácio do Planalto.

Para chegar a esta marca, algumas estratégias foram utilizadas. Além da ampliação do número de estados, da nova versão do Portal, do investimento em propagandas, da realização de mutirões, os parceiros atuaram fortemente. A exemplo do SEBRAE, que estipulou metas por estado. Em janeiro três deles, além do Distrito Federal, já ultrapassaram 50% das suas respectivas metas: Roraima, com 310 registros de 500 (62%), Mato Grosso, com 3.801 de 6.500 (58%), Distrito Federal, com 2.375 de 4.500 (53%), e Espírito Santo, com 4.018 de 8.000 (50%).

A marca de 1 milhão de EI trouxe também um Raio X da realidade da implementação do Programa. Em números por estado, temos:

Tabela 3- Empreendedores Individuais por UF

UF	Potencial	Inscrições	%
DF	9.261	18.498	199,74
MT	13.112	21.079	160,76
ES	16.458	25.814	156,84
RR	1.417	2.220	156,64
TO	7.148	11.184	156,47
RJ	83.537	130.099	155,74
AC	2.752	4.183	152,00
MS	12.762	18.844	147,66
GO	28.345	39.305	138,67
SC	25.033	33.903	135,43
BA	72.840	91.894	126,16
RO	7.397	9.093	122,93
AP	3.427	3.682	107,45
RN	13.207	13.778	104,33
PR	54.666	52.886	96,74
MG	101.565	97.570	96,07
SP	249.790	209.439	83,85

Tabela 3 - Empreendedores Individuais por UF

UF	Potencial	Inscrições	%
RS	67.865	55.607	81,94
SE	10.138	8.297	81,84
AM	16.070	13.106	81,55
AL	15.701	12.790	81,46
PA	35.022	27.758	79,26
PB	19.622	14.256	72,62
CE	38.440	26.915	70,02
MA	24.613	15.771	64,08
PE	54.721	35.038	64,03
PI	15.091	6.988	46,31
TOTAL	1.000.000	1.000.000	100

Fonte: MDCI, 2011.

Por potencial compreende-se a expectativa acerca do número de formalizações esperadas pelo Programa a partir de um cálculo matemático que envolve os estudos sobre os números da formalização em um determinado estado da federação e o poder de atuação do Programa - mediante as estratégias criadas no Projeto inicial. Os números relacionados ao potencial é constatado com o número real de inscrições efetivadas, para verificar o grau de atuação das ações do PEI.

Em Pernambuco pode-se verificar que de um potencial de 54.721 formalizações, os números reais apontaram para 35.038 formalizações, ou seja, 64,03% do esperado pela comissão gestora do Programa, sendo o penúltimo pior índice de formalizações quando relacionado ao potencial, ficando atrás apenas do estado do Piauí, que chegou a 46,31% do esperado pelo Programa, em pouco mais de 1 ano.

Podemos verificar que a maioria do EI está em São Paulo (209.439), Rio de Janeiro (130.099), Minas Gerais (97.570), Bahia (91.894), Rio Grande do Sul (55.607) e Paraná (52.886). Apesar de apenas Rio de Janeiro e Bahia estarem dentro das expectativas correspondentes entre o potencial traçado pelo Programa e a inscrições efetivadas.

O MDIC destacou, no ato comemorativo de 1 milhão de EI³³, que em todas as regiões vendedores de roupa e cabelereiros lideram as formalizações.

No que concerne ao sexo por UF, observemos:

Tabela 4 - sexo por UF

UF	% HOMENS	% MULHERES
AC	51%	49%
AL	52%	48%
AM	55%	45%
AP	52%	48%
BA	56%	44%
CE	52%	48%
DF	53%	47%
ES	52%	48%
GO	57%	43%
MA	52%	48%
MG	54%	46%
MS	55%	45%
MT	55%	45%
PA	56%	44%
PB	56%	44%
PE	58%	42%
PI	50%	50%
PR	56%	44%
RJ	55%	45%

³³ 1,28 milhão de inscritos em todo o Brasil até o último dia 30 de junho (Disponível em: WWW.portaldoenpreendedor.gov.br. Acesso em: 15/07/2011)

RN	55%	45%
RO	55%	45%
RR	51%	49%
RS	53%	47%
SC	55%	45%
SE	51%	49%
SP	54%	46%
TO	57%	43%
BRASIL	55%	45%

Fonte: MDCI, 2011

Os homens lideram as formalizações com 55%, mas as mulheres já representam 45% do total. Apenas no estado do Piauí os números mostram igualdade no número de formalizações entre homens e mulheres. Nos atos comemorativos da marca de 1 milhão de formalizações, foi muito festejado o fato de ter sido uma mulher a EI de número 1 milhão, uma maquiadora do Paraná, de 33 anos.

Os números mostram que de cada 100 formalizados, 45 são mulheres, e a soma aponta, portanto, para mais de 450 mil, no total. E este número deve aumentar, porque segundo o levantamento anual feito pela Global Entrepreneurship Monitor (GEM), realizada em 2009, dos empreendedores no mercado nacional – incluindo micro e pequenas empresas – 53% são mulheres. (disponível em www.portaldoeempreendedor.gov.br. Acesso em 15/06/11).

Diante dos dados abaixo, pode-se notar que mais de 70% dos EI exercem suas atividades em domicílio. Em algumas regiões, este índice supera a marca dos 70%, com exceções do Sudeste e alguns estados do Nordeste. O maior índice está no Norte do país, onde os estados do Acre e do Amapá lideram, com 83,85% e 81,86%, respectivamente. Destaque-se o caso de Pernambuco, com quase 68%.

Tabela 5 - Exercício da atividade em domicílio, por UF

UF	Domiciliares
	%
DF	70,95
MT	78,06

ES	64,27
RR	75,50
TO	73,49
RJ	70,45
AC	83,85
MS	71,87
GO	67,88
SC	71,12
BA	73,09
RO	74,82
AP	76,88
RN	70,26
PR	69,63
MG	57,67
SP	68,63
RS	77,71
SE	70,97
AM	81,86
AL	73,89
PA	77,70
PB	66,35
CE	74,53

MA	75,02
PIE	67,67
PI	68,64
TOTAL BRASIL	70,02 %

Fonte: MDCl, 2011

Em dados do MDIC/SEBRAE, verificou-se que no que concerne ao modo de atuação, 58,10% dos EI atuam em estabelecimentos fixos; 20,32% no serviço porta a porta, em postos móveis ou ambulantes; 8,53% trabalham em local fixo, mas fora de loja; 6,76% atuam na Internet; 3,18%, com televendas; 2,17%, com correios e 0,94%, com máquinas automáticas (MDCl, 2011).

Também foram relacionadas as 10 atividades econômicas mais executadas dentro do Programa:

Tabela 5 - Atividades Econômicas – Top 10 Brasil – Programa Empreendedor Individual

Código Nacional de Atividade Econômica - CNAE	Total
Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios	1106.758
Cabelereiros	78.186
Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	33.250
Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – minimercados, mercearias e armazéns	32.752
Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas	28.804
Obras de alvenaria	26.190
Confecções, sob medida, de peças de vestuário, exceto roupas íntimas	24.989

Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos	22.372
Serviços ambulantes de alimentação	19.075
Fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar	18.996

Fonte: MDCl, 2011

É importante destacar, para o estudo que aqui realizamos, que em todas as regiões, vendedores de roupa e cabelereiros lideram as formalizações. Mas a lista envolve muitas outras categorias.

Outros dados estão relacionados à idade e à nacionalidade. Além de brasileiros, buscaram a formalização empreendedores de outros 99 países, com cerca de 640 registros, entre japoneses, alemães, angolanos, entre outros. Já quanto à idade, o processo de formalização envolveu EI com 16 e acima dos 70 anos. Santa Catarina tem o maior número de EI entre 16 e 17 anos, com 0,24%. No grupo entre 18 e 20 anos, o Acre lidera, com 4,54%. Já o estado com o maior índice acima dos 70 anos é o Rio de Janeiro, com 0,49%.

O MDIC solicitou mais empenho dos prefeitos nas atividades de implementação do PEI. Tal atuação poderia ser efetivada através da isenção ou redução de taxas; autorização de atividades em residência; isenção ou redução de IPTU desses empreendimentos como residencial; fiscalização e orientação, liberação da nota fiscal de forma simplificada, gratuita e eletrônica. Caberia ainda ao poder público local: criar postos de atendimento, elaborar materiais informativos; capacitar e divulgar o programa e orientar o empreendedor antes da vistoria prévia gratuita.

Ampliando o número de ações que buscam a visibilidade dos Programas e Projetos e a implementação de novas estratégias de acesso, buscando novas parcerias para a efetivação das ações, inserindo sistematicamente categorias profissionais no âmbito dos Programas, o Estado visa a redução de números como o do desemprego e o da violência, além do aumento da arrecadação de impostos.

Na sessão seguinte trataremos da implementação do Programa no Pólo de Confecções do Agreste pernambucano, com foco no processo de formalização das atividades informais, analisando as estratégias de regulamentação deste segmento por parte do Estado, buscando um diagnóstico preliminar desta implementação nessa que se configura como uma realidade especialmente marcada pela informalidade.

CAPÍTULO 4 - A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA EMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO PÓLO DE CONFECCÕES DO AGRESTE PERNAMBUCANO

4.1. O componente informal e o setor têxtil no estado de Pernambuco

A economia de Pernambuco tem apresentado ao longo da história padrões diferenciados de desenvolvimento, passando por períodos de sustentado dinamismo, seguidos de outros de marcante estagnação. No período áureo do ciclo açucareiro, foi em Pernambuco que se concentrou o maior crescimento do então Brasil Colônia, até que a partir das décadas finais do século XVII, até o início do século XIX, a economia açucareira mergulhou em letargia e crise. Seguiu-se então mais um período de recuperação e expansão, para no final deste mesmo século voltar a mesma a sofrer as dificuldades das oscilações do mercado externo do açúcar e, diante disso, buscar uma articulação maior com o mercado interno. Tirava então partido da dinamização da economia do Sudeste com base nas exportações de café, o que ampliou o mercado consumidor daquela região, passando a mesma a absorver os excedentes de açúcar do Nordeste, principalmente de Pernambuco que era então seu maior produtor (LIMA *et al.*, 2008).

Ao longo da primeira metade do século XX, a economia de Pernambuco experimenta uma certa diversificação. No bojo da expansão da economia articulada à agroindústria açucareira, forma-se em Pernambuco uma atividade industrial fornecedora de insumos e equipamentos para essa, principalmente no setor metalmecânico, bem como no têxtil, este com base no algodão nordestino e no mercado regional, então protegido por barreiras de custos de transporte. Isso ocorre, ao tempo em que o Brasil vai adotando o modelo de industrialização substitutiva. Essa trajetória vai permitir que a economia de Pernambuco assumira posição de destaque no contexto nordestino, mesmo que a base econômica fosse muito concentrada no entorno da capital e muito dependente do setor hegemônico, ou seja, a atividade de produção de açúcar. (Ibidem)

Com os incentivos fiscais e demais instrumentos da política regional, adotados com a criação da SUDENE, entre os anos 60 e 70, a economia pernambucana consegue atrair projetos de investimento, principalmente de tipo industrial, e atinge um patamar mais elevado de diversificação industrial, mesmo que ainda muito localizado na Região Metropolitana do Recife. Enquanto isso, as regiões interioranas continuaram muito pouco dinâmicas e com suas

economias fortemente dependentes de atividades primárias, seja no Sertão ou no Agreste, mesmo que em algumas cidades do Agreste tenham surgido algumas atividades.

A indústria de transformação de Pernambuco, que apresentou forte dinamismo nos anos 1970 (cresceu 13,1% ao ano na década), passou a sofrer quedas de produção dos anos 1980 em diante, apresentando taxa média de crescimento de -1,2%, entre 1980 e 1990, e de -1,3% entre 1990 e 1999. Teria faltado a Pernambuco a presença de investimentos mais estruturantes que fossem capazes de animar o setor industrial. Nos anos 1990, ocorre uma perda de competitividade de alguns setores em vista da abertura da economia brasileira, ao lado de dificuldades na agroindústria sucroalcooleira, por conta de passivos financeiros elevados e da menor proteção estatal que implicou na perda de benefícios antes carreados através do extinto Instituto do Açúcar e do Alcool. Esse contexto de maior exposição à concorrência levou ao fechamento de várias usinas industriais e a elevados índices de desemprego. Mesmo assim deve-se ter em consideração que, em termos absolutos, a indústria de transformação de Pernambuco tinha ainda peso significativo no contexto regional. (LIMA et al, 2008).

A década de 90 caracterizou-se, no estado, por um processo de realocização produtiva, semelhante àquele ocorrido em nível mundial e em nível nacional, onde a competitividade das indústrias de confecções passou a ser definida, sobretudo, pelo pagamento de baixos salários, baixa estrutura sindical e encargos sociais. Particularmente a Pernambuco, significou o fechamento das pequenas indústrias (butiques) da RMR e o ampliação das indústrias de confecções no interior do estado, na região do Agreste. As indústrias que ali ganhavam força eram substancialmente empresas informais e que, naquela década, produziam para mercados da classe D e E, com produtos que tinham como característica principal a baixa qualidade, daí a denominação popular de “sulanca” (ARAÚJO & PEREIRA, 2006)

Segundo dados da CONDEPE/FIDEM (2004), observe-se que no período 2001 a 2003 houve algumas mudanças nesse padrão de crescimento da economia estadual, tendo a agricultura recuperado o ímpeto e o setor industrial melhorado seu desempenho. O setor terciário mantém-se crescendo, embora a taxas menores. A melhora no comportamento do setor primário, entretanto, gera poucos efeitos sobre o PIB estadual, já que o peso é relativamente reduzido no todo (8,5% em 2001). Na verdade a economia pernambucana apresenta um peso bem mais significativo do terciário em seu conjunto de atividades, sendo este de 59,6% em 2001, superior aos 54,0% do Nordeste e aos 51,5% da economia brasileira. Assim, a dinâmica da economia pernambucana termina sendo muito influenciada pelo setor

de serviços e esta já se apresenta com uma participação muito elevada para sustentar o crescimento, apesar de contar com alguns segmentos representativos do chamado terciário moderno, que consegue maior valor agregado em suas atividades.

A partir dos anos 2000, a economia de Pernambuco vem apresentando um desempenho um pouco melhor em termos de crescimento relativo. Isso, comparando o crescimento estadual com o da economia brasileira, embora as taxas médias tenham ficado nos limites do crescimento raquítico observado no Brasil desde os anos 1980, ou seja, de 2,4% ao ano para Pernambuco e de 1,9% para o Brasil, no período 1999/2003. Esse melhor desempenho relativo tem a ver, entre outros fatores, com a atração de alguns investimentos para o Complexo Industrial Portuário de Suape, com a expansão da fruticultura irrigada do entorno do município de Petrolina e com a expansão das atividades têxteis e de confecções do Pólo Caruaru/Toritama/Santa Cruz do Capibaribe. (LIMA & LIMA, 2005)

Cumprir destacar que o estado de Pernambuco, que historicamente foi um dos grandes produtores do país do setor têxtil, tem perdido importância ao longo dos anos, sobretudo em função “das estratégias de atração, via incentivos fiscais, implementadas pelos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia” (VIANA, 2005). O argumento, entretanto, seria de que o nível de informalidade do setor de confecções no estado é alto, o “maior do país”. (ARAÚJO & PEREIRA, 2006)

Segundo dados da RAIS (2010), o número de empregos formais no estado alcançou 1,5 milhão em dezembro de 2010, o equivalente a um crescimento de 9,76% em relação ao estoque de emprego de dezembro de 2009. Em números absolutos, esse aumento correspondeu ao acréscimo de 136,6 mil postos de trabalho, em relação a dezembro do ano anterior. Os setores com o melhor desempenho no tocante à geração de empregos foram Serviços, com aumento de 51,9 mil postos de trabalho (+12,56%), Construção Civil, com a criação de 37 mil postos de trabalho (+43,79%), e o Comércio, que gerou mais de 24 mil postos (+10,03). O melhor desempenho relativo foi da Construção Civil, que cresceu 43,79%, representando +37 mil postos de trabalho, e da Agropecuária, que apresentou elevação de 21,88%, o que significou +9,2 mil postos de trabalho. O único balanço negativo ocorreu no setor Extrativo Mineral, com perda de 84 postos de trabalho, apontando um índice de -3,48%.

Na tabela abaixo podemos verificar estes números:

Tabela 6- Variações dos Setores de Atividade Econômica em Pernambuco

Setores de Atividade da economia	2009	2010	Variação	
			Absoluta	Relativa
Extrativa mineral	2.415	2.331	-84	-3,48
Indústria de transformação	212.081	217.222	5.141	2,42
Serviços industriais de utilidade pública	16.222	16.898	676	4,17
Construção civil	85.480	122.908	37.428	43,79
Comércio	240.558	264.682	24.124	10,03
Serviços	413.449	465.367	51.918	12,56
Administração pública	387.715	395.934	8.219	2,12
Agropecuária, extr. vegetal, caça e pesca	42.077	51.284	9.207	21,88
TOTAL	1.399,99	1.536.626	136.629	9,76

Fonte: RAIS Decreto nº 76.900/1975.
Elaboração: CGET/DES/SPPE/MTE.

O rendimento real médio do trabalhador pernambucano aumentou 3,44% em relação a dezembro de 2009, como resultado do crescimento nas remunerações médias percebidas pelos homens (+4,30%) e pelas mulheres (+2,01%).

Tabela 7 – Remuneração média de dezembro, em reais, a preços de DEZ/2010

Gênero	2009 (R\$)	2010 (R\$)	Variação relativa %
Masculino	1.350,64	1.408,78	4,30
Feminino	1.285,60	1.311,39	2,01
TOTAL	1.324,47	1.370,02	3,44

Fonte: RAIS □ Decreto nº 76.900/1975.
Elaboração: CGET/DES/SPPE/MTE.
Nota: Deflator INPC

4.2. Características do Pólo de Confeções do Agreste Pernambucano: aspectos das relações de trabalho e informalidade.

O Pólo de Confeções do Agreste Pernambucano (PCAP) surgiu na década de 60, quando a utilização das sobras de malhas conhecidas como elancas, vindas das indústrias do Sul e Sudeste, proporcionava para os micros e pequenos empreendedores dessa região a produção de mercadorias de baixo custo que eram, e ainda são, vendidas a preços populares. A cada vez, vem se aperfeiçoando mais, tornando os municípios de Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe conhecidos nacionalmente, por produzirem vestuários em quantidade e, já, com certa qualidade. Foi a partir daí que as feiras de ruas, antes conhecidas como “feiras da sulanca” e hoje reunidas em um imenso aglomerado produtivo e comercial conhecido como “Pólo de Confeções do Agreste Pernambucano”, impulsionaram a economia do Estado de Pernambuco, direcionando a sua comercialização tanto para os mercados locais, regionais e nacionais e, até, internacional.

De acordo com Viana (2005) até a década de 1980, o setor têxtil no Brasil se desenvolvia, a partir do aumento da demanda interna e sem a relativa influência da competitividade das empresas estrangeiras, pois não era possível importar insumos, equipamentos e produtos acabados. Sendo assim, não havia estímulos, nesse período, por parte dos empresários, para realizar investimentos no setor, como estava ocorrendo em outros países no mesmo período. Com a advento da década de 1990, a abertura da economia possibilitou ao setor têxtil brasileiro modificações significativas na sua estrutura produtiva e no comportamento do mercado interno, proporcionando um novo modelo de competição entre as empresas do setor, que passaram a concorrer diretamente com produtos provenientes de outros países (*ibidem*).

Como consequência disso, a indústria brasileira sofreu um processo de reestruturação, em que as empresas passaram a adotar novas tecnologias para a redução dos custos, de forma a atenderem as necessidades dos países importadores (VIANA, 2005). Cumpre destacar que o final da década de 1990 e o início da década de 2000, foram marcados por um crescimento lento do setor têxtil brasileiro, fato decorrente da instabilidade econômica e financeira do país, por causa da crise energética e da recessão internacional, o que criou um ambiente de incerteza para novos investimentos em diversas indústrias. Além disso, na década de 1990, houve uma migração da produção industrial têxtil de outras regiões para a Região Nordeste, devido aos incentivos fiscais oferecidos pelo governo de alguns Estados do Nordeste e pela

disponibilidade de mão-de-obra barata na referida região (VIANA, 2005 *apud* ROCHA & SILVA JUNIOR, 2003).

Segundo dados da base da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS do ano 1985³⁴, é possível perceber que, durante essa época, dois principais Estados concentravam uma parcela significativa dos estabelecimentos da indústria têxtil e de confecção do Nordeste: o Estado do Ceará, com uma participação de 38%, e o Estado de Pernambuco, com 23%. Em números absolutos, o Estado do Ceará concentrava em torno de 550 empresas formais, e o Estado de Pernambuco, 334 empresas. Além disso, observando-se o porte dos estabelecimentos do setor, percebe-se que grande parte das empresas da indústria têxtil e de confecção do Estado do Ceará e do Estado de Pernambuco era micro ou pequena, havendo o registro de apenas seis grandes empresas no Ceará e de três grandes empresas em Pernambuco. (ROCHA & SILVA JUNIOR, 2003)

Segundo dados do SEBRAE (2006) a origem da formação do Pólo de Confecções do Agreste de Pernambuco estaria na indústria de calçados, caracterizada pelo trabalho artesanal e uso do couro, que começou a se desenvolver no Agreste pernambucano em torno da década de 1930. Esse desenvolvimento ocorreu principalmente em dois municípios do Agreste Pernambucano: Caruaru e Toritama. Desse modo, pode-se dizer que, a partir das atividades produtivas ligadas à fabricação de calçados e de artigos em couro, foram estabelecidas paralelamente na região as bases para a instalação da indústria têxtil e de confecção especializada na produção de produtos populares, de baixo valor agregado e de baixo custo, em que o principal canal de comercialização eram as feiras populares.

Por volta da década 1970, os municípios da região já eram conhecidos pela fabricação e comercialização de produtos têxteis e, em especial, o município de Santa Cruz do Capibaribe, se tornou conhecido por conta da produção especializada de artigos têxteis em malhas. O estado de Pernambuco, até a década de 70, era caracterizado como o maior parque têxtil do País. A produção se dava em torno de tecidos como tricoline, algodão, brim, chitas, jutas e seda e as empresas investiam na modernização de seus equipamentos e contratação de recursos humanos, em grande medida através de incentivos, principalmente da SUDENE e dos financiamentos do Banco do Nordeste.

³⁴ Ano a partir do qual esses dados se tornaram disponíveis.

De acordo com os dados da RAIS-MTE do ano de 1985, durante este ano, as empresas localizadas no Agreste Pernambucano começam a produzir em escala. O município de Caruaru já detinha uma maior participação no total das empresas formais no segmento da indústria têxtil do Estado de Pernambuco (16%), com relação aos seus vizinhos, Santa Cruz do Capibaribe (5%) e Toritama (0%). No entanto, a capital do Estado, Recife, era a cidade que detinha a maior participação: aproximadamente 47% das empresas formais da indústria têxtil do Estado de Pernambuco.

Na década de 1990, ocorre no estado um processo de realocização produtiva, onde a competitividade das indústrias de confecções passou a ser definida, sobretudo, pelo pagamento de baixos salários, baixa estrutura sindical e encargos sociais. Em todo o estado ocorreu o fechamento das pequenas indústrias, sobretudo na região metropolitana do Recife, e o surgimento das indústrias de confecções no interior do estado, na região do Agreste³⁵.

Neste contexto, o Agreste pernambucano despontava como importante produtor de vestuário, inicialmente, ao longo da década de 90, produzindo peças de baixa qualidade voltadas a um mercado regional pouco exigente. Entretanto, cada vez mais, passou a inserir-se num cenário de maior abrangência e de valor agregado mais elevado, explorando o mercado da moda, as novas tendências e expandindo seus mercados.

A conhecida Sulanca passou, a partir de 2002, a ser denominada por “Pólo de Confecções do Agreste de Pernambuco” ou “Pólo da Moda de Pernambuco”. A partir de um convênio estabelecido, em 1997, com uma ONG alemã, a BFZ, e tendo em conta a afirmação das atividades produtivas e comerciais em confecções no Agreste, o SINDVEST optou por instalar uma subsele na região. Daí resultou o “Projeto de Desenvolvimento do Pólo de Confecções do Agreste” (Oliveira, 2011)

O Projeto implicou em uma ampla campanha na mídia local e junto às associações empresariais. O propósito foi o de, em associação com um conjunto mais amplo de ações visando a modernização das atividades ali desenvolvidas, atuar também sobre a reelaboração de sua imagem, tanto para dentro, como para fora. Para isso, seria preciso desconstruir a marca “sulanca”, associada que sempre esteve a produtos de baixíssima qualidade. Operou-se uma reelaboração discursiva visando por no lugar da “Feira da Sulanca” o “Pólo de

³⁵ As indústrias que ali ganhavam força eram substancialmente empresas informais e que, naquela década, produziam para mercados da classe D e E, com produtos que tinham como característica principal a baixa qualidade.

Confecções”; no lugar de “sulanqueiro”, a denominação “empresário” ou “empreendedor”.(Oliveira, 2011, p. 6)

A esse processo associou-se, a partir de meados dos anos 2000, um outro, que, somados, concorreram decisivamente para uma reconfiguração na constituição do Pólo: a construção de gigantescos centros comerciais nas cidades de Toritama, de Caruaru e de Santa Cruz do Capibaribe, nessa ordem cronológica, por parte de investidores privados, contando com um apoio discreto dos poderes públicos municipais. (Oliveira, 2011, p. 6)

De acordo com os dados da RAIS do ano de 1996 a 2006, houve um crescimento relevante na participação do Agreste na produção têxtil de Pernambuco. No ano de 1996, o Agreste Pernambucano concentrava cerca de 24,6% dos estabelecimentos da indústria têxtil e de confecção do estado, passando em 2006, para 67,6%. Os três principais municípios do Polo Têxtil, apresentam percentuais com significativa alteração entre os anos de 1996 e 2006: Toritama com 1,40% e 8,34% ; Santa Cruz 3,93% e 15,34% e Caruaru 11,66% e 33,41%, respectivamente.

Segundo dados da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo de Pernambuco, entre 1999 a 2008, o Produto Interno Bruto (“a preços de mercado”) dos principais municípios do Pólo evoluiu positivamente conforme segue: Caruaru – 198,0% (se mantendo como o 7º PIB do Estado, entre 2004 e 2008), Santa Cruz – 237,6% (passando do 23º ao 19º PIB do Estado, entre 2004 e 2008) e Toritama – 310,4% (ascendendo do 60º ao 55º PIB do Estado, entre 2004 e 2008), enquanto Pernambuco, para o mesmo período, registrou um crescimento de 183,1%. (Oliveira, 2011, p. 8-9)

Segundo Lima *et al.* (2002), a formalidade das relações de trabalho limitava-se aos órgãos estatais e, mesmo entre estes, nem sempre era observada. Dessa forma, oriundos da área rural, em sua maioria, os trabalhadores envolvidos na produção local de confecções nunca estiveram vinculados ao setor formal e, mesmo com o crescimento da produção local, a formalidade não se constituía em expectativa. Em grande medida, isso se deve ao fato de a produção se dar em unidades familiares, além do fato de que o crescimento da demanda por produtos colocaram a questão do assalariamento em segundo plano.

Com relação ao nível de escolaridade do pessoal ocupado na indústria têxtil e de confecção do Agreste pernambucano, de acordo com a base da RAIS (Apud Rocha & Silva Junior, 2003), apenas 18% têm o ensino médio completo, o que pode ser considerado um baixo nível de escolaridade, quando comparado com o pessoal ocupado nas citadas indústrias no Estado de Pernambuco (30% têm o nível médio completo). Quanto aos municípios de Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, nota-se que Caruaru, entre os três, é o

município com os melhores indicadores de escolaridade, pois 26% do pessoal ocupado na indústria têxtil e de confecção possuem o ensino médio completo.

Segundo dados da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (2007), as famílias normalmente introduzem as crianças no mercado logo cedo, para ajudarem na renda familiar, o que ocasiona uma evasão escolar significativa e reflete conseqüentemente no nível de escolaridade da região do Pólo, fato comprovado no comparativo entre dados referentes as matrículas escolares e o número de desistências.

Devido às indicações do baixo nível de qualificação da mão-de-obra empregada na indústria têxtil e de confecção no Agreste pernambucano, esses trabalhadores também recebem um baixo salário.

Pesquisa realizada pelo SEBRAE (2003) mostrou que 62% das unidades produtivas contam apenas com mão de obra familiar, seguida pelas unidades que empregavam de uma a quatro pessoas, 25%, e as de quatro a nove, representando 11%. Neste levantamento constatou-se que apenas 2% dos estabelecimentos contavam com mais de nove pessoas no empreendimento. No concernente aos salários, a pesquisa mostrou que cerca de 80% recebiam abaixo de um salário mínimo por mês e 20% das unidades pagavam entre um e três salários mínimos por mês.

O que se pode constatar no Pólo é que, em grande medida, as famílias administram a produção, a compra e a venda de mercadorias. As unidades produtivas são constituídas, em regra, em suas próprias casas, onde os cômodos são ampliados de acordo com a demanda do mercado.

“A organização do trabalho e do espaço de produção é caótico, com mercadorias no chão e trabalhadores (as) distribuídos(as) aleatoriamente, dormindo e comendo, às vezes, no mesmo espaço. O horário de trabalho é variável, dependendo do tipo de unidade: a mistura trabalho de costura e trabalho doméstico da costureira domiciliar ao trabalho nos fabricos, que pode se estender pelo final de semana. Alguns fabricos mantêm camas para as trabalhadoras, que dependendo das encomendas, dormem no trabalho. Para aquelas(es) vinculados também à venda, o trabalho inicia-se à noite quando acontecem as feiras que se estendem pela madrugada ou começam e acabam nas primeiras horas da manhã”. (LIMA *et al* 2002, p. 5).

Dois pontos merecem efetivo destaque, no que se refere ao trabalho no Pólo: I. O recebimento de salário – que é interpretado sob duas perspectivas: pode ser interpretado como importante, uma vez que poderia lhes conferir segurança concernente à formalização e, com isso, à garantia de acesso aos seguros sociais, mas pode significar também perdas de rendimento, uma vez que a grande maioria dos trabalhadores recebe por produção, e o recebimento de um salário fixo poderia resultar na perda de rendimentos e II. A identidade profissional – uma vez que grande número de trabalhadores abre e fecha seus

empreendimentos, posteriormente trabalham para outros proprietários, ou participam apenas das vendas, ou apenas da gestão.

Desempenham papel de destaque na constituição e consolidação do Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano três municípios, que se constituem física e historicamente de forma diferenciada: Santa Cruz do Capibaribe - com a produção concentrada principalmente na moda *surf wear*, praia, íntima e modinha; Toritama - com as peças baseadas em *jeans*; e Caruaru - com uma indústria mais pulverizada.

Santa Cruz do Capibaribe

A cidade de Santa Cruz do Capibaribe tinha, até o final da década de 50, como base econômica, as atividades relacionadas à pecuária, ao algodão, às pequenas manufaturas de confecções e venda de calçados. Hoje, é o município pernambucano mais importante na produção de peças de malha dos segmentos de moda *surf wear*, *streetwear*, *modinha*³⁶, moda íntima e moda praia. A Feira da Sulanca nasceu em Santa Cruz do Capibaribe e continua a realizar-se na cidade até hoje, sendo uma das suas atividades econômicas predominantes.

Segundo o Presidente do SINDVEST,

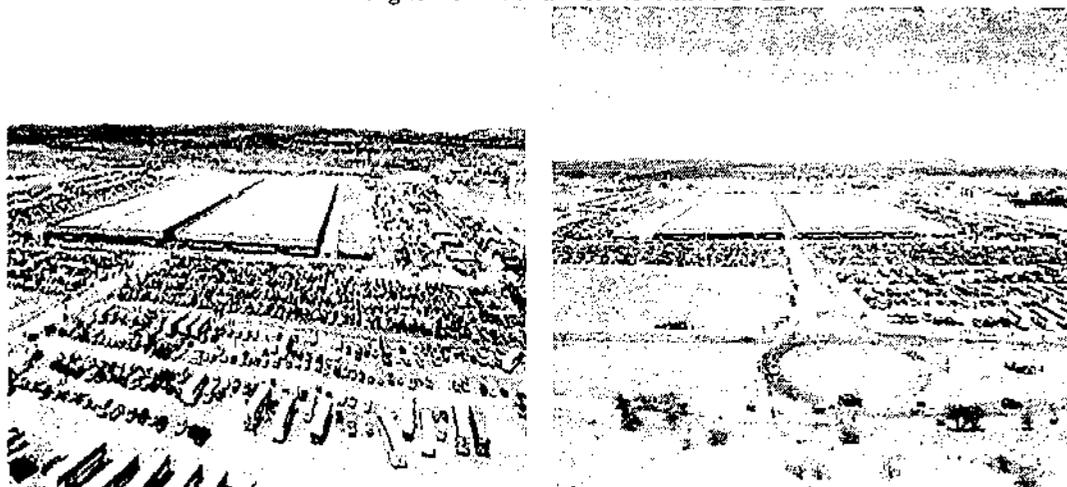
“a informalidade sempre foi um problema na região – cerca de 80% das empresas são informais – e os empresários tinham uma idéia de venda passiva, ou seja, estavam satisfeitos com o que faturavam e não se preocupavam em melhorar seus produtos, já que nunca faltavam clientes. Até a chegada dos chineses. Atualmente enfrentamos a concorrência do produto importado. Parece um absurdo, mas Santa Cruz compra produto de fora para vender na feira. Porém as empresas que procuraram se desenvolver, que investiram na capacitação de seus profissionais, já são vistas na região de forma diferenciada, construíram uma marca sólida e estão no caminho inverso: o da exportação” (Fredri Maia/Sindvest Disponível em JC on Line – www.jconli.com.br – acesso em 10/06/2010)

A cadeia produtiva da confecção abrange parte significativa da cidade, com lojas de linhas, tecidos, estamparias, máquinas de costura e pequenas fábricas, conhecidas como *faccões* – que produzem sob encomenda de uma terceira empresa – e as grandes empresas – responsáveis pelo *design*, controle de qualidade e marca das peças.

Santa Cruz é sede do maior parque de confecções da América Latina, construído em 65 hectares, na cidade de Santa Cruz do Capibaribe. Distante do centro 3km, abriga de modo permanente a feira de confecções que antes funcionava como feira livre no centro da cidade.

³⁶ Segundo Araújo (2006), seriam peças femininas que compõem a moda da estação. Produtos que acompanham a *tendência da moda*.

Figura 1 - Moda Center Santa Cruz



Fonte: www.google.com.br

Os números referentes ao Moda Center são grandiosos: 320 mil m² de área total; 120 mil m² de área coberta; 9.626 boxes; 707 lojas; 6 praças de alimentação com 42 restaurantes e 174 lanchonetes; setor bancário; posto de saúde, segurança e informação; oito conjuntos sanitários com 179 gabinetes; estacionamento para 4.000 veículos; 48 dormitórios com 3.000 leitos e área de Show para 50.000 pessoas (Disponível em: www.modacenter.com.br).

Este empreendimento construído em área pertencente à Prefeitura Municipal, cedida mediante concessão de uso, em regime de condomínio, tendo como obrigações postas em contrato: manter o local limpo, não exceder o local de cada box/loja, pagamento taxa de condomínio no valor de 72,00 mensal, além das taxas de telefone e luz elétrica

Recentemente, em 01 de fevereiro de 2011, foi aprovado o Decreto nº 007, que regulamenta a Lei nº 1.923, de 30 de dezembro de 2010, que institui no Município de Santa Cruz do Capibaribe a Lei Geral Municipal da Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e do Empreendedor Individual e dá outras providências.

Com isso, foi criado o Comitê Gestor Municipal das micro e pequenas empresas, composto por 5 membros. Foi instituído o Alvará Simplificado, caracterizado pela concessão, em caráter provisório, por meio administrativo, de alvará de funcionamento com prazo de vigência de 180 dias; ficam dispensadas da consulta prévia as atividades econômicas como ME e EPP, cujas atividades não apresentem riscos ao meio ambiente; fica criado o Espaço do Empreendedor, na Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, que teria como atribuições:

- I – disponibilizar aos interessados as informações necessárias à emissão da inscrição municipal e do alvará de funcionamento, mantendo-as atualizadas nos meios eletrônicos de comunicação oficial;

- II – orientar sobre os procedimentos necessários para a regularização da situação fiscal e tributária dos contribuintes;
- III - realizar o cadastramento do empreendedor individual;
- IV- ofertar qualificação profissional;
- V - proporcionar orientação à realização de plano de negócio;
- VI- incentivar a inovação tecnológica;
- VII- propor e executar Programa de Formalização e Regularização de Empresas;
- VIII- apoiar o associativismo, cooperativismo, e economia solidária;
- IX- operar a sala do Exportador; e,
- X - gerenciar o projeto de Agentes do Desenvolvimento.

Este Decreto apresenta como benefícios fiscais:

- I – isenção de taxas e emolumentos decorrentes do primeiro licenciamento, e de fiscalização, de funcionamento, controle sanitário, ambiental, de posturas, e ainda outros que forem exigidos pela Municipalidade;
- II- redução de até trinta por cento (30%) das mesmas taxas e emolumentos, previstas no inciso I deste artigo, para todas as demais microempresas, e empreendedores individuais (MEI);
- III- redução de até vinte por cento (20%) das mesmas taxas e emolumentos, previstas no inciso I deste artigo, para as empresas de pequeno porte; e,
- IV- no caso de empreendedor individual (MEI) o primeiro licenciamento será isento de taxa em todo âmbito da Administração Municipal.

Conforme Xavier (Apud Oliveira, 2011, p. 9), 70% da população trabalhadora de Santa Cruz está vinculada às atividades do Pólo. Quanto a relação formal e informal, segundo Raposo e Gomes (2003) a estimativa ficou em 431 empresas formais e 7.134 informais e 7 mil e 33,2 mil empregos, respectivamente.

Toritama

A cidade de Toritama, em meados do século XIX tinha a denominação de Torres e era formada por uma fazenda de gado pertencente a João Barbosa, que por sua devoção à Nossa Senhora da Conceição doou um pedaço de terra, à margem esquerda do Capibaribe, para que fosse erguida uma capela, sendo estes os primeiros passos para o início do povoamento local. O nome da cidade tem origem na palavra indígena *tori* (pedra) e *tama* (região), remetendo às pedras que ficam à margem do Capibaribe, entre elas uma com cerca de 30 metros de altura, assemelhando-se a uma torre. Em 29 de dezembro de 1953 houve a emancipação política de Toritama, quando esta foi elevada à categoria de cidade. O 1º prefeito eleito, José J. de

Araújo, só foi escolhido três anos e meio após a emancipação política. Antes, foi distrito de Vertentes e Taquaritinga do Norte (disponível em <http://www.toritama.pe.gov.br/porta11/municipio/historia.asp?iIdMun=100126174>, acesso: 20/01/2011).

Toritama apresenta uma significativa infra-estrutura, abrigando hotéis, restaurantes, bares e agências bancárias, com o objetivo de dar suporte aos comerciantes, sacoleiros(as), representantes comerciais, além de universidades e institutos e agências de suporte técnico relacionados às demandas da cidade e do Pólo. Esta é conhecida como a “Cidade do Jeans”, tida como uma das maiores produtoras de *jeans* do Brasil³⁷. Segundo estimativas do SEBRAE/PE (2003), o volume de produção corresponde a aproximadamente 16% da produção nacional de *jeans*³⁸, com cerca de 2500 indústrias, gerando mais de 15 mil empregos diretos e criando uma cadeia de fábricas e lavanderias. Fatura mais de 453 milhões de reais por ano só com o jeans.

Localizada acerca de 150 km da Capital Recife, a cidade vive quase que exclusivamente da produção e comércio de confecções. O comércio da cidade, onde se encontram quase todas as lojas, está localizado no Parque das Feiras³⁹. Aberto todos os dias, este imenso galpão se localiza às margens da BR-104, é dividido em boxes e lojas, possui restaurantes e estacionamento para 2000 veículos. Algumas grandes marcas de roupas também possuem lojas neste parque, geralmente adquiridas a partir da junção de 4 ou 5 boxes.

Existem também, às margens da BR-140, grande lojas de marcas reconhecidas, que aproveitam o fluxo dos comerciantes e sacoleiros(as) para vender peças exclusivas e de melhor qualidade, produzidas na cidade ou nas outras cidades do Pólo. Segundo Araújo (2006), essas lojas “em termos de *layout* e apresentação nada deixam a dever a lojas de grandes grifes instaladas em *shopping centers* da capital Recife”.

³⁷ A cidade está em nível de produção atrás apenas do Brás em São Paulo (SEBRAE, 2006).

³⁸ “São quase meio milhão de pessoas empregadas, apesar da grande informalidade do setor”, diz Waldyr Rocha, diretor da Associação Comercial e Industrial de Toritama, que reúne 150 sócios e 350 microempresários. A cidade de Toritama é responsável pela produção de quatro milhões de peças de roupas todos os meses; o pólo, por 12 milhões. (SEBRAE, 2006)

³⁹ Inaugurado desde 2001, existem neste Parque 875 boxes e além dos 1518 boxes para “bancos” que ficam fora do parque, em área coberta para este fim, além de abrigar também eventos da cidade, como o conhecido Festival do Jeans de Toritama.

O autor afirma que a arrecadação do município é em grande medida obtida através do *Fundo de Participação dos Municípios*, uma vez que, segundo relatos do secretário de indústria e comércio da cidade, em virtude da elevada informalidade das empresas, a emissão de notas fiscais quase que exclusivamente se dá nas lojas de maior porte, sendo a arrecadação de impostos provenientes do comércio de confecções a mínima possível, o que dificulta a administração municipal e a execução de obras estruturantes.

Além do Parque das Feiras, existe a feira da sulanca de Toritama, que fica nos arredores do Parque. Segundo o Presidente da Associação dos Feirantes da Sulanca de Toritama, a feira conta com 1550 bancas cadastradas pela Prefeitura, e mais de 450 não cadastradas, somando um total de 2000 bancas associadas.

A Feira da Sulanca faz parte de um acordo mediado por um termo de ajustamento entre Prefeitura Municipal, diretoria do Parque das Feiras e feirantes da sulanca, afim de garantir espaço físico e estrutura logística para aqueles empreendedores que não puderam comprar uma área no Parque.

Figura 2 - Feira da Sulanca de Toritama



Fonte: www.google.com.br

Figura 3 - Parque das Feiras de Toritama



Em Toritama, geralmente os locais de trabalho não cumprem a jornada de trabalho referente às 08 horas diárias estabelecidas em lei. Normalmente adultos, adolescentes e até crianças trabalham de 10 a 12 horas diárias (CDL, 2007).

Importante destacar que não existe nenhuma Lei Municipal específica para a microempresa, empresa de pequeno porte e empreendedor individual. Diante da busca de documentos e, mediante entrevistas realizadas durante a pesquisa, verificamos que não existe nenhum processo que regulamente ou incentive a formalização das atividades econômicas

locais. Segundo Raposo e Gomes (2003), em Toritama haviam 176 “empresas” formais e 2.020 informais e 4,9 mil empregos formais e 15,1 mil informais.

Caruaru

Caruaru, distante 120 km de Recife, é o 7º maior Produto Interno Bruto do estado de Pernambuco. Tem como principal fonte de renda a indústria, com destaque para as indústrias de confecção e do turismo. Estimativas do SEBRAE (2005) apontam para cerca de 2000 unidades produtivas deste segmento – entre micro, pequenas e médias empresas. É o maior e mais populoso município do interior do estado de Pernambuco, conhecido como Capital do Agreste.

A cidade apresenta uma cultura diversificada, comportando o maior berço de artes figurativas da América Latina, a maior feira ao ar livre do mundo, a *Feira de Caruaru*, que se apresenta como Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil. Devido à importância regional, passou a concentrar a maior atividade comercial da indústria existente no Pólo. Grande parte das empresas tem em Caruaru um ponto de venda de sua marca (ARAÚJO, 2006). Conta ainda com uma significativa infra-estrutura, composta por hotéis, agências bancárias, farmácias, supermercados, escolas, universidades e faculdades privadas.⁴⁰

Segundo Pereira (2007, p35), como

“ação do poder público – governo estadual – em apoio ao setor, foi implementado também em Caruaru o Centro Tecnológico da Moda. Construído a partir de um investimento de R\$ 1,5 milhões do governo estadual e de mais R\$ 200 mil, resultado de uma parceria entre SEBRAE, Senai⁴¹ e o Sindvest, o centro é dotado de uma moderna infra-estrutura, possuindo salas de aula, auditório com capacidade para 156 pessoas, núcleo de design, ambiente para exposições de produtos e para incubação de empresas, além de sistema de internet e videoconferência”.

O Pólo Comercial de Caruaru, situado às margens da BR-104, foi inaugurado em 2004. Este se constitui em espaço privado com capacidade para mais de 1650 lojas e uma

⁴⁰ Os principais cursos oferecidos são: *design* de moda e administração de empresas (Araújo, 2006. p. 112).

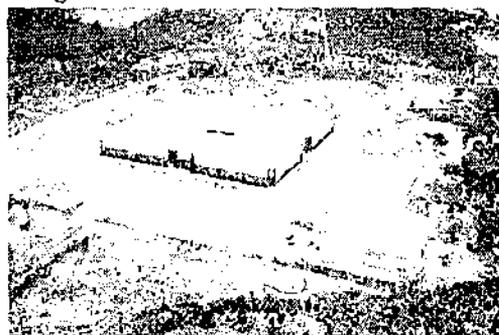
⁴¹ Foi inaugurada em 1970. Nesta época, o foco não era moda. Em 1977, com a mudança que começava a acontecer na região, começaram a ser oferecidos os primeiros cursos de costura industrial. Em 2000, foi oferecido o primeiro curso técnico na área de vestuário. A escola começou a ser ampliada em 2004 e as obras foram concluídas em 2006. Foram investidos no projeto R\$ 4 milhões. (Disponível em www.jconli.com.br – acesso em 02/07/2010)

expectativa de 7000 empregos diretos. Nele podemos encontrar grandes lojas como Lojas Americanas e O Boticário, que locaram lojas e implementaram filiais.

Figura 4 - Feira de Caruaru



Figura 5 - Pólo Comercial de Caruaru



Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=969856&page=2> – Acesso em 15/09/10

É de suma relevância destacar que as três cidades do Pólo de Confeções do Agreste Pernambucano apresentam características geográficas e climáticas muito semelhantes, porém se diferenciam quanto aos fatores demográficos e econômicos.

O município de Caruaru é o mais importante economicamente dos três, pois, no ano de 2006, gerou um Produto Interno Bruto (PIB) de quase dois bilhões de reais, e, de acordo com os registros do IBGE, em 2007, o município sediou 1.441 empresas da indústria de transformação, mais do que o dobro dos municípios de Santa Cruz do Capibaribe e Toritama. Considerando-se o PIB *per capita*, o município de Caruaru também é o que possui o maior, em torno de R\$ 6.222 reais, quase duas vezes mais que o PIB *per capita* registrado em Santa Cruz do Capibaribe (R\$ 3.926) e para Toritama (R\$ 3.977). Conseqüentemente, como é de esperar-se, no município de Caruaru está concentrado o maior percentual da população residente no Agreste de Pernambuco, quase 290 mil habitantes. Vejamos:

Tabela 8- Indicadores Demográficos e Econômicos – 2006 e 2007

Indicadores Demográficos e Econômicos	Caruaru	Santa Cruz do Capibaribe	Toritama
PIB 2006 (em Mil Reais)	1.761.637	291.950	106.952
PIB Per Capita 2006 (em Reais)	6.222	3.926	3.977
Contagem População 2007 (habitantes)	289.086	76.680	29.897

Tabela 9 - Indicadores Demográficos e Econômicos – 2006 e 2007

Indicadores Demográficos e Econômicos	Caruaru	Santa Cruz do	Toritama
--	----------------	----------------------	-----------------

Capibaribe

Área Territorial (km ²)	921	336	31
Densidade Demográfica 2006 (habitantes/km)	272,1	160,5	638,2
Indústria Transformação 2007 (unidades)	1.441	660	478

Fonte: IBGE-CIDADES

O Pólo de Confeccões do Agreste concentra grande volume de pequenos fabricos caseiros. Este setor é muito forte na economia da Região, garantindo o sustento de várias famílias, muitas vezes, sem amparo social ou legal. O empreendimento denominado como “Feira da Sulanca”, que contempla o chamado mercado de trabalho informal, absorve pessoas desempregadas, que começam sem nenhuma qualificação e em pouco tempo de prática já estão adaptadas às atividades desempenhadas - aprendem na maioria das vezes no dia-a-dia do trabalho e não em cursos específicos.

Alguns aspectos merecem destaque no desenvolvimento das atividades no PCAP. Em pesquisa realizada recentemente pela Universidade Federal de Pernambuco/Campus Acadêmico do Agreste - UFPE/CAA (2010), pode-se verificar que a maior parte dos trabalhadores são do gênero feminino – 67,65% em Caruaru; 60,33% em Santa Cruz e; 52,31% em Toritama. As mulheres assumem os bancos em dias de feiras, enquanto seus maridos e outros membros da família desempenham outras atividades, incluindo a parte de costura, que também é realizada pelos homens.

Ainda de acordo com a referida pesquisa, as pessoas que procuram ocupação nas feiras são principalmente adultas, com idade entre 36-45 anos, em Caruaru (27,45%), enquanto nas outras duas cidades a faixa etária majoritariamente está entre 26-35 anos – 35% dos entrevistados de Santa Cruz do Capibaribe e 33,84% dos entrevistados de Toritama. A entrevistas apontam para um envolvimento destes indivíduos com a confecção desde a infância – este envolvimento pode se dar em várias fases do processo de constituição da confecção que pode ser a retirada dos pelos dos tecidos, o processo de embalagem da mercadoria e até mesmo a comercialização dos produtos acabados.

De acordo com Vasconcelos & Ferreira (2010, p. 4),

“não existe um padrão único de tamanho da família, mas em 28,43% das famílias de Caruaru existem 04 pessoas por família. Em Santa Cruz também existem 04 pessoas por família para 27% dos entrevistados e em Toritama esse percentual é de 23,07%. Normalmente essas famílias são compostas por casais com dois filhos. Quando a pergunta foi para saber da existência ou não de renda alternativa, a maioria dos entrevistados nas três cidades respondeu que não possuem – Caruaru (58,82%), Santa Cruz (66,67%) e Toritama (67,69%)”.

Pode-se observar dos dados referentes à variável empresa familiar, pode-se verificar que a grande maioria dos feirantes não possui trabalhadores, contando com a ajuda dos familiares para o desenvolvimento das atividades do empreendimento – 69,61% em Caruaru, 73,66% em Santa Cruz e 80% em Toritama. Essa situação persiste seja com a pequena produção ou apenas com a revenda do produto nos bancos das respectivas feiras. Quando existem funcionários ou ajudantes – como os entrevistados preferem – a maioria tem no máximo 03 funcionários. Isso ocorre em 17,65% dos empreendimentos entrevistados em Caruaru, em 13,34% em Santa Cruz e 10,77% em Toritama.

No que concerne a escolaridade, a pesquisa revelou que um número significativo “dos entrevistados possui Ensino Médio completo – 39,22% em Caruaru e 30,33% em Santa Cruz 30,33%. Mesmo assim ainda sofrem com a ausência de formação técnica na área. Já em Toritama 23,07% dos feirantes não possuem sequer o Ensino Fundamental completo. Esse percentual sugere que sejam direcionadas políticas públicas urgentes para a melhor qualificação desses trabalhadores, com o intuito de direcioná-los para novos postos de trabalho. Nesse sentido, um apelo constante entre os entrevistados é a necessidade de formação de cursos profissionalizantes, o que ajudaria no redirecionamento de alguns desses indivíduos para o mercado formal de trabalho” (Vasconcelos & Ferreira, 2010, p. 5).

No que se refere ao registro contábil, a pesquisa mostrou que os feirantes realizam algum tipo de registro - mesmo que seja em um simples caderno. As respostas foram positivas para a maioria dos entrevistados – Caruaru (60,78%), Santa Cruz (71,33%) e Toritama (55,38%). Verifica-se uma busca pelo controle da movimentação financeira. Já nas respostas relacionadas a uma possível organização, observou-se que a cidade de Caruaru mostrou grande resistência (77,45%), o que também ocorre em Santa Cruz (60,66%). Já em Toritama as respostas foram positivas (52,31%). em grande medida, foi mencionada a organização já existente a partir da Associação dos Feirantes de Toritama, que aponta para algum tipo de organização.

A forma de pagamento dos clientes pelas confecções adquiridas é realizada à vista para 73,63% dos entrevistados de Caruaru, 69% dos entrevistados de Santa Cruz e 86,15% dos entrevistados de Toritama. O processo de informalidade agudiza as limitações quanto ao recebimento de cheques e aceitação de cartões de crédito.

A informalidade marcante na região também foi tema abordado pela pesquisa. Segundo Vasconcelos & Ferreira (2010, p. 7),

“dos entrevistados, 51,96% dos feirantes de Caruaru não vêem desvantagem em estar na economia informal, bem como os de Toritama (50,77%). Já em Santa Cruz, (50,66%) dos entrevistados acreditam estar em desvantagem por se encontrarem na

economia informal. Eles alegaram que já perderam vendas por estarem na informalidade, já que não podem emitir notas fiscais, nem participar de financiamentos para ampliar o negócio. Quanto “a disposição dos entrevistados em pagar algum tipo de imposto para estar na formalidade. Em Caruaru, 62,75% dos entrevistados afirmaram que estariam sim dispostos a pagar algum valor para entrarem no mercado formal. Já em Santa Cruz, as respostas foram bastante divididas, 50% estão dispostos e a outra metade não está disposta. Por fim, em Toritama, 50,77% dos entrevistados disseram que não estão dispostos a pagar qualquer tipo de imposto para fazer parte do mercado formal”.

Em grande medida, além deste estudo realizado em 2010, outros diagnósticos locais foram e estão sendo desenvolvidos afim de ser verificar o grau de informalidade e a necessidade de políticas que busquem não apenas a melhoria das condições de vida dos empreendedores locais, mas também significativa alteração na relação capital x trabalho.

4.3 Atores e atribuições na implementação do PEI no Pólo

O PEI foi lançado no PCAP em fevereiro de 2010, buscando com isso estender o processo de formalização das atividades econômicas locais, visando atender uma demanda baseada nos anseios de alguns empreendedores e apresentando-se como alternativa para superar as limitações trazidas pela informalidade – como as citadas pelos entrevistados na pesquisa, a exemplo da emissão de notas fiscais e recebimento de maquinetas para operacionalização de cartões de crédito, o que conseqüentemente poderia resultar em aumento das vendas, além dos anseios dos gestores em todos os níveis, o que poderia resultar em um maior controle das atividades desenvolvidas no Pólo e no recebimento de impostos.

A ação de implementação do PEI nesta região ficou a cargo do SEBRAE, em parceria com o INSS – as agências responsáveis tem sede na cidade de Caruaru, mas atuam diretamente nas três cidades do Pólo. Além das instituições executoras, existem as parcerias firmadas em nível nacional e traduzidas para o local, como as câmaras de dirigentes lojistas e Prefeituras, acrescidas das organizações locais como Diretorias do Moda Center Santa Cruz, Parque das Feiras, Associação dos Feirantes da Sulanca de Toritama e o Pólo Comercial de Caruaru.

a) Instituições Executoras envolvidas na implementação do PEI

São aquelas que desempenham o papel de implementação e monitoramento do Programa Empreendedor Individual no Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano.

SEBRAE:

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) é uma entidade privada sem fins lucrativos, criada em 1972, que compõe o Sistema S, integrado também pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, dentre outros. Tem por missão promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte. Também atua com foco no fortalecimento do empreendedorismo e na aceleração do processo de formalização da economia por meio de parcerias com os setores público e privado, programas de capacitação, acesso ao crédito e à inovação, estímulo ao associativismo, feiras e rodadas de negócios.

Segundo o SEBRAE, parte deste esforço ganhou visibilidade com a aprovação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. A lei consolidou, em um único documento, o conjunto de estímulos que deve prevalecer para o segmento nas três esferas da administração pública: federal, estadual e municipal, inclusive na área tributária. Seu papel neste processo é mostrar aos milhões de micro e pequenos empresários as vantagens de se ter um negócio formal, apontando caminhos e soluções, com o objetivo de facilitar o acesso aos serviços financeiros, à tecnologia e ao mercado, sempre com foco na competitividade empresarial.

Por meio de parcerias com os setores público e privado, o SEBRAE promove programas de capacitação, estímulo ao associativismo, desenvolvimento territorial e acesso a mercados. Afirmar trabalhar pela diminuição da carga tributária e da burocracia para facilitar a abertura de mercados e ampliação de acesso ao crédito, à tecnologia e à inovação das micro e pequenas empresas. (disponível em: www.sebrae.com.br)

Cabe ao SEBRAE,

“atuar com campanhas de mobilização, na formalização dos profissionais e em consultorias. A instituição orienta gratuitamente os brasileiros que querem se formalizar e disponibiliza cursos e planejamentos de negócios. Os profissionais podem se cadastrar como EI em um dos mais de 700 pontos de atendimento do Sebrae espalhados pelo Brasil e tirar dúvidas com os colaboradores do Sistema. No Portal Sebrae, eles têm acesso a informações sobre o Programa Empreendedor Individual e podem ouvir uma série de rádio com 20 programas que ensina quem trabalha por conta própria a regularizar o negócio.” (Disponível em: www.portaldoempreendedor.gov.br)

Previdência Social/INSS:

A Previdência Social é o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador

contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão.

Tem como missão “garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social.” (Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=623>. Acesso em: 15/11/2010)

O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS é uma autarquia do Governo Federal do Brasil, que recebe as contribuições para a manutenção do Regime Geral da Previdência Social, sendo responsável pelo pagamento da aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente, entre outros benefícios previstos em lei.

O INSS foi criado em 27 de junho de 1990. Por meio do Decreto nº 99.350 assinado pelo então presidente Fernando Collor de Melo, o Decreto determinou a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). É uma instituição autárquica, vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS) com a definição jurídica estabelecida no Decreto-Lei nº 200/67.

Compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atualmente abrange mais de 40 milhões de contribuintes. O Instituto possui em seu quadro administrativo quase 40 mil servidores ativos, lotados em todas as regiões do País, que atendem presencialmente mais de 4 milhões de pessoas todos os meses, além dos canais remotos de internet e telefone 135 (www.previdencia.gov.br).

A função desempenhada pelo Instituto é de socializar informações sobre a necessidade de ser segurado pela instituição e ter acesso aos benefícios previdenciários. Isso tem sido realizado através das articulações locais com as Agências do SEBRAE e em localidades onde estas não existem, o procedimento de abordagem aos empreendedores se efetiva através do Programa de Educação Previdenciárias – PEP.

b) Instituições de Representação dos Empreendedores locais/Parceiros na implementação do Programa

Tem como finalidade a divulgação do Programa no Pólo, através da promoção da socialização de informações e articulação no local para a consolidação das ações das Instituições executoras.

Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL:

Segundo os Presidentes da CDL de Santa Cruz do Capibaribe e de Toritama, em suma, a instituição foi criada com o intuito de fortalecer a representatividade dos lojistas perante os governos e consumidores. Além disso existe a promoção sistemática de cursos para empreendedores e trabalhadores do comércio, informações sobre gestão e acesso ao crédito, realização de consultas ao Serviço de Proteção ao Crédito - SPC e articulação com instituições que visem o desenvolvimento econômico local e regional.

O papel desempenhado pelas CDL's é divulgação do Programa, através de parceria com o SEBRAE.

Parque das Feiras:

Empreendimento pioneiro em seu segmento, o Parque das Feiras foi inaugurado em setembro de 2001, às margem da BR-104. Mudou o conceito sobre o funcionamento dos centros de confecções do Agreste pernambucano, visto através do número crescente do fluxo de pessoas que visitam as instalações e pelo número de empreendimentos que surgem com a mesma proposta: reunir produtos de diferentes preços, espaço para veículos, praças de alimentação, segurança.

Construído em área de 9 hectares, o Parque conta com 110 lojas e cerca de 500 boxes distribuídos em dois galpões. Um box mede uma área de 3m², enquanto as lojas ocupam uma área de 25². O empreendimento possui ainda uma praça de alimentação com nove unidades, entre restaurantes e lanchonetes, sanitários, estacionamento para 2.000 veículos, segurança própria. O empreendimento é totalmente privado. Construído em área particular, boxes vendidos e construídos com recursos dos proprietários. (disponível em: www.parquedasfeiras.com.br)

Segundo o Presidente da diretoria do Parque, o papel desta é sensibilizar os comerciantes a se formalizarem, para com isso ter acesso à benefícios como os previdenciários, acesso ao crédito e a emissão de notas fiscais. Isso através de parcerias com o SEBRAE, o INSS e a Associação dos Feirantes da Sulanca de Toritama.

Associação dos Feirantes da Sulanca de Toritama

A Associação dos Feirantes da Sulanca de Toritama foi criada em outubro de 2002. Surgiu um ano após a implementação da feira nos arredores do Parque das Feiras, com o objetivo de “lutar pela garantia do trabalho daqueles que compram ou vive de seu trabalho na feira” Conta com Diretoria composta por 11 pessoas.

Atualmente, segundo o Presidente da instituição, existem cerca de “1550 bancas cadastradas pela Prefeitura, e mais de 450 não cadastradas, o que soma em torno de 2000 bancas associadas.

A função desta Associação no que se refere ao Programa é o de divulgá-lo e sensibilizar os feirantes a se formalizarem.

Moda Center Santa Cruz:

O maior parque de confecções da América Latina, descrito em sessão anterior, tem o papel de divulgar o Programa e buscar implementar medidas que possibilitem a atuação das instituições executoras do Programa ao maior número possível de comerciantes do condomínio.

Importante destacar que a formalização dos empreendedores não se constitui como critério para a comercialização dos produtos e serviços disponíveis no empreendimento, assim como não é critério no Parque das Feiras ou na Feira da Sulanca de Toritama.

Pólo de Confecção de Caruaru:

Localizado a 7 minutos de carro do centro da cidade, o *Pólo Comercial de Caruaru* foi construído num terreno de 174 ha, no km 62 da BR-104, principal via de acesso para as cidades de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe. Nele foi erguida uma estrutura com 64 mil m² de área coberta. O prédio é dividido em 4 módulos, dos quais 3 possuem lojas, boxes e quiosques e o outro deles abriga grandes empreendimentos como a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade de Pernambuco (UPE), Instituto Unificado Europeu do Brasil (IUNE-Brasil) e Provider. São 3 mil vagas de estacionamento para veículos, com espaço para motos, autos-passeio, microônibus e ônibus.

Os três módulos com lojas possuem mais de 580 operações, sendo 87% destas voltadas para vestuário. O restante se divide entre restaurantes, lanchonetes, padaria, lojas de calçados, acessórios, perfumaria, *lan house*, farmácia, miudezas, artigos em couro, presentes, artigos religiosos, sem falar no Posto Avançado do Detran e nas instituições de ensino superior. Além destas entidades, duas grandes empresas entraram em funcionamento em 2007 no *Pólo Comercial*. Uma delas é o Makro, grande distribuidor de produtos em atacado, que foi construído numa área vizinha ao estacionamento. O outro empreendimento é a Provider, uma grande empresa de TI que implantou um call center com cerca de 1.500 atendentes num espaço de 2 mil m² da área coberta do centro de compras e já tem previsão de ampliação (acesso em: www.polocaruaru.com.br).

Ainda segundo o site institucional, o Pólo Comercial de Caruaru atrai uma média de 11 mil visitantes por dia, com picos nos meses de abril, junho e final de ano, respectivamente devido à semana santa, festas juninas e compras de Natal, quando chegam a receber mais de 40 mil pessoas em um só dia.

Tem como papel fundamental a divulgação do Programa em parceria com as instituições executoras.

4.4. O desempenho do PEI junto ao Pólo, em números

O estado de Pernambuco apenas implementou o processo de formalização no segundo momento do Programa, em fevereiro de 2010, cerca de 8 meses após o seu lançamento oficial. Segundo levantamentos realizados pelo CGSN, SEBRAE e MDIC o potencial⁴² do estado para o Programa apontava para 54.721 formalizações em 1 ano. Contudo, após mais de 2 anos e meio da implementação do Programa, as inscrições marcaram apenas 29.831⁴³, o que representou 64,03% da meta sugerida. (disponível em www.portaldoempreendedor.gov.br. Acesso em: 03/06/2010)

Segundo o MDIC, dos formalizados pelo Programa 54% são do sexo masculino e 46% do sexo feminino. No que concerne ao exercício, 67,67% dos empreendedores afirmaram desenvolver suas atividades em casa.

Segundo dados do Portal do Empreendedor, o programa fechou 2010 com 809.416 mil pessoas cadastradas em todo o país. Dentre os dez municípios brasileiros que se destacaram em número de inscrição estão São Paulo (SP) com 46.656; Rio de Janeiro (RJ), 41.043; Salvador (BA), 29.543; Brasília (DF), 15.579; Belo Horizonte (MG), 15.023; Fortaleza (CE), 11.377; (GO) Goiânia, 9.648; Curitiba (PR), 8.902; Campo Grande (MS), 8.866; e Recife (PE), com 8.238. (disponível em: www.portaldoempreendedor.gov.br. Acesso em: 05/03/2011)

Ainda segundo dados do Portal, as atividades econômicas com mais cadastros são comércio varejista de vestuário e acessórios (84.821); cabeleireiros (61.653); lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares (25.613); minimercados, mercearias e armazéns (24.784); confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas (22.169); bares (21.747);

⁴² Resulta de uma combinação matemática entre o número de informais no estado, e a capacidade de abrangência do Programa em um determinado período.

⁴³ No último levantamento, realizado em 07 de abril de 2011, Pernambuco tinha 36.900 formalizações efetivadas através do PEI.

obras de alvenaria (19.880); reparação e manutenção de computadores (18.083); fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar (15.378); e serviços ambulantes de alimentação (15.297).

A tabela a seguir mostra os números pertinentes ao início do ano de 2011:

Tabela 9 - Total de Empreendedores Individuais em 02/2011

UF	Número de Optantes
SP	163.679
RJ	107.757
MG	77.615
BA	77.336
RS	44.746
PR	42.008
GO	31.245
PE	29.831
SC	26.593
PA	22.565
CE	21.918
ES	21.001
MT	15.933
DF	15.579
MS	15.311
MA	13.445
PB	11.424
AM	11.298
RN	11.175
AL	10.563
TO	9.608
RO	7.519
SE	7.213
PI	5.684
AC	3.556
AP	2.976
RR	1.838
Total Geral	809.416

(MDIC, 2011)

No segundo levantamento do ano de 2011, o número de formalizações no Brasil, chega a 1.057.182 trabalhadores. As cidades com maior índice de adesão ao Programa foram: São Paulo (SP), com 64.058 inscritos; Rio de Janeiro (RJ), com 52.901; Salvador (BA), com 35.033; Belo Horizonte (MG), com 19.503; e Brasília (DF), com 19.499.

Verifica-se após atingir a marca de 1 milhão de EI's, que houve alterações de posição no Ranking dos números de formalizações apenas entre Belo Horizonte e o Distrito Federal.

Por sua vez, São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador continuam liderando os números de formalizações no País. Já dentre as atividades econômicas com maior adesão ao Programa, o ranking permaneceram sem modificações.

Tabela 10 - Total de Empreendedores Individuais em 04/2011

UF	Número de Optantes
SP	222.277
RJ	137.510
MG	103.224
BA	96.648
RS	58.792
PR	55.938
GO	41.607
PE	36.900
SC	35.899
PA	29.333
CE	28.421
ES	27.282
MT	22.295
MS	19.851
DF	19.499
MA	16.621
PB	15.087
RN	14.603
AM	13.717
AL	13.496
TO	11.775
RO	9.611
SE	8.751
PI	7.403
AC	4.394
AP	3.882
RR	2.366
Total Geral	1.057.182

(MDIC, 2011)

Importante destacar que, após mais de 1 ano e meio a meta de 1 milhão de formalizações já havia sido alterada por duas vezes, e mesmo assim chegamos ao início de 2011 sem atingi-la.

No que concerne ao PCAP, após três meses do levantamento dos números referentes ao primeiro aniversário, temos o montante de 36.900 formalizações, um aumento de mais de 7.000 empreendedores. A tabela a seguir mostra o número de empreendedores formalizados nos municípios pernambucano:

Tabela 11 - Total de Empreendedores Individuais em 04/2011 no Estado de Pernambuco

Municípios	Número de Optantes
ABREU E LIMA	467
AFOGADOS DA INGAZEIRA	137
AFRÂNIO	30
AGRESTINA	43
ÁGUA PRETA	187
ÁGUAS BELAS	35
ALAGOINHA	12
ALIANÇA	26
ALTINHO	32
AMARAJI	68
ANGELIM	29
ARAÇOIABA	49
ARARIPINA	246
ARCOVERDE	465
BARRA DE GUABIRABA	44
BARREIROS	946
BELÉM DE MARIA	22
BELÉM DE SÃO FRANCISCO	48
BELO JARDIM	161
BETÂNIA	7
BEZERROS	102
BODOCÓ	78
BOM CONSELHO	84
BOM JARDIM	29
BONITO	47
BREJÃO	8
BREJINHO	3
BREJO DA MADRE DE DEUS	52
BUENOS AIRES	8
BUIQUE	31
CABO DE SANTO AGOSTINHO	882
CABROBÓ	67
CACHOEIRINHA	18
CAETÉS	8
CALÇADO	2
CAMARAGIBE	1.172
CAMOCIM DE SÃO FÉLIX	5
CAMUTANGA	40
CANHOTINHO	31
CAPOEIRAS	12
CARNAÍBA	18
CARNAUBEIRA DA PENHA	10
CARPINA	251
CARUARU	1.516
CATENDE	234
CEDRO	10

CHÃ DE ALEGRIA	27
CHÃ GRANDE	51
CONDADO	39
CORRENTES	44
CORTÊS	51
CUMARU	12
CUPIRA	72
CUSTÓDIA	19
DORMENTES	23
ESCADA	216
EXU	40
FEIRA NOVA	26
FERNANDO DE NORONHA	66
FERREIROS	30
FLORES	25
FLORESTA	13
FREI MIGUELINHO	11
GAMELEIRA	97
GARANHUNS	566
GLÓRIA DO GOITÁ	65
GOIANA	214
GRANITO	22
GRAVATÁ	279
IATI	14
IBIMIRIM	13
IBIRAJUBA	4
IGARASSU	340
IGUARACI	8
ILHA DE ITAMARACÁ	206
INAJÁ	18
INGAZEIRA	2
IPOJUCA	483
IPUBI	63
ITACURUBA	5
ITAÍBA	23
ITAMBÉ	64
ITAPETIM	28
ITAPISSUMA	95
ITAQUITINGA	24
JABOATÃO DOS GUARARAPES	3.971
JAQUEIRA	28
JATAÚBA	13
JATOBÁ	27
JOÃO ALFREDO	23
JOAQUIM NABUCO	31
JUCATI	10
JUPI	12
JUREMA	17
LAGOA DO CARRO	29

LAGOA DO ITAENGA	28
LAGOA DO OURO	1
LAGOA DOS GATOS	8
LAGOA GRANDE	22
LAJEDO	79
LIMOEIRO	131
MACAPARANA	56
MACHADOS	8
MANARI	2
MARAIAL	69
MIRANDIBA	29
MOREILÂNDIA	19
MORENO	223
NAZARÉ DA MATA	59
OLINDA	2.564
OROBÓ	29
OROCÓ	14
OURICURI	132
PALMARES	812
PALMEIRINA	17
PANELAS	69
PARANATAMA	7
PARNAMIRIM	23
PASSIRA	32
PAUDALHO	217
PAULISTA	1.987
PEDRA	17
PESQUEIRA	182
PETROLÂNDIA	47
PETROLINA	1.345
POÇÃO	16
POMBOS	41
PRIMAVERA	58
QUIPAPÁ	59
QUIXABA	5
RECIFE	10.094
RIACHO DAS ALMAS	20
RIBEIRÃO	129
RIO FORMOSO	102
SAIRÉ	4
SALGADINHO	2
SALGUEIRO	108
SALOÁ	19
SANHARÓ	13
SANTA CRUZ	19
SANTA CRUZ DA BAIXA	7
VERDE	
SANTA CRUZ DO CÁPIBARIBI	172
SANTA FILOMENA	16

SANTA MARIA DA BOA VISTA	61
SANTA MARIA DO CAMBUCÁ	23
SANTA TEREZINHA	12
SÃO BENEDITO DO SUL	21
SÃO BENTO DO UNA	32
SÃO CAITANO	40
SÃO JOÃO	15
SÃO JOAQUIM DO MONTE	10
SÃO JOSÉ DA COROA GRANDE	123
SÃO JOSÉ DO BELMONTE	38
SÃO JOSÉ DO EGITO	37
SÃO LOURENÇO DA MATA	400
SÃO VICENTE FERRER	11
SERRA TALHADA	295
SERRITA	10
SERTÂNIA	31
SIRINHAÉM	131
SOLIDÃO	2
SURUBIM	117
TABIRA	57
TACAIMBÓ	7
TACARATU	6
TAMANDARÉ	135
TAQUARITINGA DO NORTE	25
TEREZINHA	8
TERRA NOVA	3
TIMBAÚBA	138
TORITAMA	54
TRACUNHAÉM	20
TRINDADE	123
TRIUNFO	17
TUPANATINGA	11
TUPARETAMA	12
VENTUROSA	47
VERDEJANTE	8
VERTENTES	14
VICÊNCIA	23
VITÓRIA DE SANTO ANTÃO	312
XEXÉU	28
Total Geral	36.900

Com relação ao Pólo, observamos que a soma das formalizações é de 1.742, sendo Caruaru 1.516, Santa Cruz do Capibaribe 172 e Toritama 54. Estes números são de suma importância para que possamos observar o grau de implementação do PEI no PCAP.

Pode-se verificar que das 36.900 formalizações no estado, os números do PCAP representam 4,72%. Destes 87,02% estão em Caruaru, 9,87% em Santa Cruz e 3,11% em Toritama. Verifica-se um número irrisório de adesões, sobretudo em Santa Cruz e Toritama, cidades que, diferentemente de Caruaru, tem suas economias quase que completamente dependentes das atividades do Pólo. Ou seja, isso nos coloca uma questão importante: por que o PEI não tem tido um bom desempenho nas cidades do Pólo, em especial nestas duas últimas, considerando que na atividade de confecções que lá predominam vige um regime predominantemente marcado pela informalidade? A esta questões voltaremos mais adiante.

No entanto, é importante destacar que os números do Programa no estado de Pernambuco apontam para dados gerais que se referem apenas aos números de formalizações. Ainda não é possível trazer mais detalhes sobre o perfil dos empreendedores formalizados pelo Programa no estado e conseqüentemente nas principais cidades do Pólo.

Cumprir destacar que, recentemente o BNDES divulgou edital nº 01/2011 – Fundo de Estruturação de Projetos (FED), que tinha por objetivo financiar a elaboração de até três pesquisas, qualitativas e quantitativas, que analisem a adesão de trabalhadores informais como Empreendedores Individuais no primeiro ano de vigência da Lei Complementar 128/08.

Estas pesquisas científicas tem como objetivo avaliar o impacto da formalização sobre a demanda de crédito, geração de emprego e receita fiscal. As informações levantadas deverão incluir dados sobre os perfis dos proprietários e empregados, como nível de instrução, carga horária de trabalho, relações de parentesco, grau de escolaridade, entre outros, bem como dados sobre a geração de empregos e rendimentos, acesso ao crédito, investimentos, dificuldades encontradas nos negócios etc.

Os estudos deverão abordar também os motivos que ainda impedem a formalização de trabalhadores, tendo em vista a relativamente baixa adesão ao MEI até 31/05/2010, cerca de 296 mil, em relação ao potencial de mercado estimado pelo ECINF 2003, que representaria mais 10,3 milhões de negócios informais (disponível em: <http://www.iltc.br/editais/24/Chamada-Publica-BNDES-FEP-no-01-2011---FEP-Microempreendedor-Individual>. Acesso 01/06/2011).

Neste processo foram selecionadas as propostas da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão (FUNAPE) / Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – Departamento de Economia e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), que começam a executar as pesquisas ainda neste semestre.

4.5. O desempenho do PEI junto ao Pólo, na percepção dos gestores do Programa

Para compreendermos melhor o processo de implementação do Programa no PCAP, buscamos a princípio abordar duas percepções: a) a dos trabalhadores formalizados através do Programa e daqueles que optaram por permanecer na informalidade e b) dos gestores do Programa, responsáveis pela implementação, divulgação e formalização dos empreendedores e, seus parceiros.

Contudo, a primeira perspectiva de abordagem, tornou-se inviável. Isso porque o acesso às informações dos empreendedores (*formalizados através do Programa*) se tornou quase impossível. O acesso aos dados dos empreendedores só poderia se dar através de duas portas: a) dos gestores, responsáveis pela implementação e monitoramento (que alegaram não ter autorização para fazê-lo) e b) certificação digital.

Nenhuma das possibilidades pode ser acessada e, com isso, nos detemos tão somente na segunda perspectiva: *os gestores locais do programa e seus parceiros*. Dessa forma, foram abordadas as seguintes instituições: SEBRAE, CDL's, Associação dos Feirantes da Sulanca de Toritama, Moda Center Santa Cruz, Parque das Feiras, Gestores Municipais e Previdência Social.

As entrevistas foram agendadas e efetuadas nas instituições. Importante destacar a dificuldade encontrada para agendá-las e para o cumprimento destas nos dias e locais marcados. Em grande medida, o que se alegava durante o processo de realização destas eram os compromissos dos gestores em atividades institucionais. Assim, as entrevistas foram realizadas no período de 04 meses - entre encontros e desencontros com os gestores. Algumas realizadas em mais de uma visita.

a) Percepção dos Gestores e parceiros sobre a constituição do PCAP:

Com relação à constituição do PCAP, todos os entrevistados de Caruaru disseram não conhecer muito sobre o assunto. Em alguma medida esquivaram-se da pergunta, repassando-a para terceiros, ou comentando algo que já (ou)viu em algum lugar, mas sempre afirmando não ter certeza:

“Não sei muito sobre isso, não. Melhor você falar com (...) talvez ele possa ajudar. Eu não sei!” (Entrevistado 1 - Gestor do SEBRAE Caruaru)

“Eita! num sei não, visse! Parece que teve início com a feira lá no Centro da cidade ... É, mas eu não tenho certeza de como foi isso, não!” (Entrevistado N? - Representante INSS Caruaru)

Por sua vez, os entrevistados de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, demonstraram ter algum conhecimento do processo histórico do Pólo e das necessidades locais concernentes ao comprometimento do Poder Público e da real necessidade de investimento em políticas públicas:

“você sabe que na década de 1950 a feira de rua da vila já era maior do que a sede, que era Taquaritinga (...) As mulheres foram bem importantes, fazendo roupa para vender. Minha mãe mesmo tinha uma máquina (...) quando na década de 80 a gente já tinha 28 ruas vendendo roupa⁴⁴. A atividade nasceu aqui em Santa Cruz, as vezes Caruaru quer pegar essa patente que é daqui de Santa Cruz. (Entrevistado 4 - Representante CDL Santa Cruz).

“Santa Cruz era antigamente a capital da sulanca, e começou com a confecção de maneira simples, com cobertas de retalho, na época com vários pedacinhos, shorts de retalho também com vários pedaços e isso foi dando seguimento, com a evolução das indústrias. Antes era no pedal, depois a pé duro - que era máquina com motorzinho simples - e depois industrial. Isso fez com que melhorasse a qualidade da mercadoria, da colcha de retalho para confecção. Confecção de verdade(...) E hoje Santa Cruz é o que é” (Entrevistado 9 - Representante Secretaria de desenvolvimento econômico de Santa Cruz).

“... eu tinha um banco na feira. E era uma feira que quando tava nas margens da BR, não trazia segurança, nem pra os feirantes, nem para compradores, porque ela ficava correndo o risco de acidentes. Existia naquela época uns 700 feirantes. E na época surgiu uns empreendedores de Caruaru, e conversaram com o Prefeito pra fazer um Parque aqui, e compraram estes terrenos aqui. O prefeito apoiou. E quando foi feito este Parque aqui, em 2001 foi feita a inauguração, e isso foi muito importante para Toritama” (Entrevistado 7- Representante Parque das Feiras Toritama).

“Toritama começou a fabricar peças em jeans no final da década de 1970. Os primeiros indícios históricos da confecção aqui foi com a pessoa de Eudinho, que comprou as máquinas industriais. Antes Toritama teve a monocultura do calçado e devido a industrialização da borracha - os novos calçados - os tradicionais daqui não conseguiu competir. Ai o povo muito dinâmico começaram a fazer essas roupas em jeans. Inicialmente ia vender na feira da sulanca de Caruaru e de Santa Cruz. E durante muitos anos se tentava implantar uma feira aqui e não conseguia. Teve uma ali do lado da igreja, depois nas margens da BR não deu certo, depois em frente ao campo do Ipiranga, mas a polícia rodoviária fez pressão e também depois com a construção do Parque das Feiras. Já havia tido dois lançamentos e não tinha dado certo, ai decidiu-se por levar a feira para os arredores do Parque. A primeira feira foi dia 16 de outubro de 2001. Pode-se dizer que a feiras é uma antes e depois do Parque das feiras (Entrevistado 6 - Representante Associação dos feirantes da sulanca de Toritama).

Cumpramos destacar que existe a possibilidade de que o restrito conhecimento acerca da constituição do Pólo se dê pela pouca familiaridade com o local. Isso porque os entrevistados da cidade de Caruaru, não tem suas origens na região do agreste pernambucano. É visível o envolvimento dos outros entrevistados com o processo de constituição deste Pólo. Nas entrevistas ficou claro que houve uma participação atividade destes em todo ou em parte deste processo, seja através de familiares – mães, pais, irmãos – ou pela sua própria participação.

Conforme Oliveira (2011, p. 25),

“as atividades do Pólo se firmaram originalmente a partir da iniciativa, da determinação e da capacidade criativa de significativos contingentes de pessoas, antes condenados a reproduzirem-se como agricultores de subsistência, sob paupérrimas condições, ou levados a buscarem novas oportunidades nas grandes cidades, sobretudo do Sudeste do país. Na medida em que foi se estabelecendo, entretanto, o Pólo foi incorporando novos processos, reconfigurando-se”.

Talvez esta relação daqueles que efetivamente viram ou participaram desta constituição, possa lhes conferir maior segurança ao falar sobre o tema. Em grande medida observamos que existe uma relação de pertencimento dos entrevistados, suas atividades e as cidades onde vivem e trabalham.

Os entrevistados de Santa Cruz se referem a constituição da PCAP relacionando-o ao trabalho realizado por homens e principalmente pelas mulheres do local. Trabalho estes que se configurava como alternativa a realidade vivenciada no Agreste pernambucano e já referenciada por Oliveira anteriormente.

Importante destacar a relevância da “Feira da Sulanca”, que ocupava 28 ruas do centro da cidade, envolvendo cerca de 12 mil pessoas, nos 3 dias semanais em que se realizava (XAVIER *et al*, 2009), neste processo de implementação do Pólo, que em 2006 viria a ser substituída pelo Moda Center Santa Cruz, como parte do Projeto de Desenvolvimento do Pólo de Confecções do Agreste, que incorporaria ainda a busca pela modernização das indústrias locais e a conseqüentemente a melhoria da qualidade dos produtos oferecidos⁴⁵, visando atingir um público mais exigente.

Por sua vez, Toritama referencia sua relação com o Jeans na década de 1970. Importante destacar que após o declínio da produção de calçados, como mencionado pelo entrevistado, Toritama passa a especializar-se na produção de jeans. Segundo Raposo e Gomes (2003), no começo dos anos 2000, estimava-se que o município produzia algo como 15% da produção do jeans nacional, tendo se tornado o “maior pólo de produção desse tipo de roupas do Norte e do Nordeste”.

Outro ponto de suma relevância é a construção do Parque das Feiras em substituição à Feira, realizada as margens da BR 104, onde os bancos ficavam expostos sem qualquer tipo de proteção física e feirante e compradores passíveis de acidentes mediante tráfego de transportes. Cumpre destacar o fato de apenas uma entrevista mencionar o apoio dado pela

⁴⁵ O Projeto implicou em uma ampla campanha na mídia local e junto às associações empresariais. O propósito foi o de, em associação com um conjunto mais amplo de ações visando a modernização das atividades ali desenvolvidas, atuar também sobre a reelaboração de sua imagem, tanto para dentro, como para fora. Para isso, seria preciso desconstruir a marca “sulanca”, associada que sempre esteve a produtos de baixíssima qualidade.(OLIVEIRA, 2011, p. 6)

Prefeitura local ao processo de constituição do Pólo de confecções. Em nenhuma outra fala verifica-se o registro neste sentido. O que se percebe é uma perspectiva de autonomia acerca deste processo.

Conforme afirma Oliveira (2011, p. 13),

“o Pólo não foi senão resultado da ação “espontânea”, “autônoma”, de homens e mulheres habitantes da região, movidos pela necessidade de buscar alternativas às adversas condições de trabalho e de vida a que sempre estiveram submetidos. Com o seu desenvolvimento, no entanto, foi estabelecendo conexões com os mercados capitalistas (na venda de produtos, na compra de insumos, na busca de crédito, na demanda por serviços diversos etc.) e, conseqüentemente, com as dinâmicas de acumulação de capital, em suas diversas escalas de realização. Ao mesmo tempo, vem crescendo o envolvimento de instituições públicas e privadas, dotando o Pólo de processos mais sofisticados de interações internas e externas”.

b) Percepção dos Gestores e parceiros sobre Políticas Públicas:

Com relação às políticas públicas, acontece algo semelhante, um restrito conhecimento ou limitação de outra natureza, como a possibilidade de não se fazer determinadas críticas a implementação e monitoramento das políticas públicas locais, por parte dos entrevistados de Caruaru. O que acontece de forma diferenciada nas demais cidades, onde são apontadas algumas fragilidades e elencadas necessidades:

“Bom, eu não sei bem assim. Acho que você deveria entrevistar ... Mas posso dizer que tem sim. O Pólo na BR⁴⁶ é um exemplo disso. Alguns preferiram ficar na feira, na sulanca mesmo! mas tem muita coisa sendo feita, na área da educação, saúde, desenvolvimento econômico. Mas como eu disse você tem que procurar ele mesmo, só ele pra te falar sobre isso.”(Entrevistado 1 - Gestor do SEBRAE Caruaru),

“... de políticas públicas temos o Pólo na BR onde é vendido confecções, mas não sei te dizer não, se existe! Seria interessante entrevistar o pessoal que trabalha com isso. Porque no Pólo acredito que todo mundo lá seja formal e bem instalado” (Entrevistado 2 - Representante INSS Caruaru).

“Ahh tem sim! Precisa de mais, mas tem. O Moda Center é exemplo disso. Mas tem na parte de moradia, de calçamento de ruas, local pra comer, pra dormir. Tem algumas coisas que precisa melhorar” (Entrevistado 3 - Representante Moda Center Santa Cruz).

“As políticas públicas estão a passos lentos. Somos umas das cidades mais industriais do país e não temos um distrito industrial. Aqui tudo sempre foi feito com a capacidade natura de empreender do povo daqui. A gente nasce com ela. Teve melhoria no abastecimento de água, sub-estação de energia. Com relação ao meio ambiente, nós além de darmos as costas ao rio, nós matamos o rio! Ai fica a duvida: nos desenvolvemos, crescemos ou inchamos? Tudo bem ter uma renda per capita legal, ter uma geração de negócios boa, atrai muita gente, é uma terra de empreendedores, mas tem que ter qualidade de vida, porque senão não tem sentido (...) De uma forma mais geral, as políticas públicas não conseguem acompanhar o desenvolvimento da cidade. O desenvolvimento é bem mais rápido, entende? A exemplo dessa duplicação de Caruaru pra cá. Essa obra ela deve estar no mínimo com uns dez anos de atraso. O poder público quer esperar o desenvolvimento

⁴⁶ Em referência ao Pólo Comercial de Caruaru.

acontecer pra depois chegar com a estrutura. Aqui em Santa Cruz, por exemplo, a cidade não cresce a cidade incha! Num é aquela coisa ordenada, aquela coisa com estrutura. Essa parte de políticas públicas, essa parte de qualidade de vida, acima de tudo qualidade de vida coletiva, ela não acompanha o desenvolvimento. O nosso grande desafio é tornar essa estrutura que é geradora de desenvolvimento econômico, em uma estrutura de qualidade de vida coletiva também. Meio ambiente é um problema grande, sério! Toritama precisa muito de energia, principalmente para as caldeiras das lavanderias e essas coisas são alimentadas com madeira, madeira aqui da região. Temos também o tráfico de animais silvestres, que também é muito forte. Santa Cruz, por exemplo, antes quando era distrito de Taquaritinga, quando ela emancipou-se ela pegou o nome do rio, e ao longo do tempo nosso desenvolvimento matou o rio. Hoje nem areia tem mais no rio, porque ela foi usada pra construir a cidade. (...) a questão ambiental é muito complicada aqui! (...) Foram anos de governo sem olhar pra cá. De vinte anos pra cá é que o governo passou a ter uma percepção da importância do Pólo, mas tem muita coisa por fazer ainda. O governo só vem pra cobra. E a infra-estrutura? Essa nossa questão de um Pólo industrial. A questão da violência aqui também é muito grande por aqui! Tráfico de drogas.” (Entrevistado 4 - Representante CDL Santa Cruz).

“Com relação as políticas públicas, aqui em Toritama estamos muito atrasados! Nosso município padece de um mal grave, que é a limitação territorial, porque aí poderíamos ter um parque industrial. E isso melhoraria a questão de poluição, de meio ambiente. Aqui houve um inchaço, não teve acompanhamento da infraestrutura, houve desenvolvimento econômico, mas sem desenvolvimento das políticas públicas. A Habitação, em grande medida, foi feita mediante conchavos políticos, e aí a grande maioria não saneamento, não tem nada. Além disso considero importante o meio ambiente. Com relação a isso tivemos avanços sim, porque para confeccionar o jeans é preciso de lavanderias. E isso precisa de muita energia, muita água, muita lenha. O Ministério Público fez um termo de ajustamento de conduta⁴⁷, para que as lavanderias fizessem o tratamento de sua água e despejassem no rio praticamente sem poluição, além de que 70% dessa água é reaproveitada, por varias e várias vezes” (Entrevistado 6 - Representante Associação dos feirantes da sufanca de Toritama).

Parece-nos que existe uma relação estreita entre o conhecimento da constituição do Pólo, a implementação das políticas públicas locais/regional e o pertencimento institucional. Talvez isso se dê pelo comprometimento do local de onde se fala. Lembrando que nos municípios de Toritama e Santa Cruz foram entrevistados atores bem diferentes – apesar de parceiros, com alguns interesses distintos – dos entrevistados em Caruaru, onde nestas duas primeiras – com exceção de uma entrevista - estavam aqueles que defendem os interesses dos empreendedores/trabalhadores, e na última, o governo, através do INSS e o SEBRAE, que apesar de ser privada sem fins lucrativos, tem se inserido na perspectiva de implementar e monitorar políticas governamentais.

⁴⁷ O entrevistado esta se referindo a um acordo (Termo de Ajustamento de Conduta – TAC) em que cada empresário de lavanderia assumia o compromisso de instalar equipamentos para tratamento dos afluentes num período de oito a doze meses, dependendo do tamanho das empresas. Em contrapartida, o poder público, até então ausente do arranjo, comprometeu-se a construir a infra-estrutura de saneamento básico, particularmente a rede de esgoto, para canalizar os afluentes tratados das lavanderias e de outras empresas (Noronha & Turchi, 2007, p. 270)

Verifica-se uma limitação importante no processo de crítica à implementação das políticas, além de um conhecimento tímido sobre as (não)ações dos governos. Em grande medida, aqueles que apontaram algo sobre as políticas locais/regional, tiveram uma preocupação especial com o meio ambiente, falando da relação local com o Rio, da necessidade de se adequar as políticas ambientais e da preocupação com a energia e água – esta última se refere não apenas à sobrevivência daqueles que residem ou trabalham nestas localidades, mas também como peça fundamental na engrenagem do desenvolvimento econômico.

Nas entrevistas realizadas em Caruaru, verificou-se que a única política visualizada foi a construção do Pólo Comercial de Caruaru. Nada relacionado à feira da sulanca local – Localizada no Centro da cidade, com quase 10 mil comerciantes estabelecidos em uma área dividida em nove blocos e quadras, onde pode-se encontrar além de confecções, produtos importados, material escolar, utensílios domésticos, entre outros produtos e serviços. Nenhuma política pública relacionada à habitação, saneamento, meio ambiente, foi mencionada.

Destacamos os pontos relatados entre os entrevistados de Toritama e Santa Cruz, que em consonância apontaram a ausência de um Distrito Industrial; a necessidade de uma política efetiva de meio ambiente, que permita o desenvolvimento sustentável das atividades econômicas; o crescimento desordenado, a falta de planejamento urbano; o aumento da violência e do tráfico de drogas e; a demanda real de promoção da educação, o que se relaciona a elevação de escolaridade e a criação de cursos profissionalizantes e de aperfeiçoamento.

Em grande medida o crescimento desordenado das cidades do PCAP esta ligado ao crescimento econômico local, o que tem causado tensões, na busca pelo suprimento de infraestrutura básica e a manutenção da harmonia urbano/ambiental.

Alguns problemas são evidentes: A carência de infra-estrutura urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, fornecimento de energia elétrica, telefonia, pavimentação e transporte público; déficit habitacional; Melhoria dos serviços sociais, saúde pública, educação, cultura, assistência social; a ocupação irregular do solo; o efetivo aumento da criminalidade, aumento da violência, falta de segurança, aumento dos roubos e furtos, da prostituição, do consumo de drogas e dos homicídios; e conseqüentemente a diminuição da qualidade de vida dos munícipes.

Isso demonstra alguns dos problemas relacionados ao desenvolvimento econômico e a urbanização. O que vem sendo agravado no cotidiano através das medidas curativas frente às

ações de antecipação as demandas, o que nos leva a concluir que existem limitações quanto ao planejamento municipal.

Existe um descompasso entre a implementação e fortalecimento das políticas e o crescente desenvolvimento econômico. Isso pode ser explicado porque a política de desenvolvimento empregada no Brasil, esta fundamentada primeiramente no desenvolvimento econômico. Contudo, o sistema de desenvolvimento adotado, desencadeou, no âmbito social, as distorções decorrentes do próprio modelo.

Um ponto relevante são as parcerias público-privadas estabelecidas no local, mediante fragilidade da implementação das políticas governamentais. Segundo relata o Entrevistado 4 - Representante CDL Santa Cruz, isso não seria algo que teria começado nos dias de hoje:

“Quem deu o pontapé inicial na política pública de segurança na parceria público privado, foi a gente. Compramos motos para a Prefeitura, porque tava tendo muito assalto, na década de 1990. A Questão de telefone também. Aqui na cidade, a gente passava até 2h pra se falar com Caruaru. Ai nós em parceria com o Prefeito da época trouxemos uma telefonia digital, antes da privatização”.

A referência sempre é o desenvolvimento econômico como algo intrínseco ao povo que constitui o local e a ausência de políticas que potencialize isso e se constitua como estrutura de apoio a esta condição, mas que também possibilite a melhoria da qualidade de vida coletiva.

Segundo Andrade (2008) a indústria de confecções cresceu sem estrutura, uma vez que não houve qualquer tipo de incentivo público. Situação que não difere muito da realidade atual, onde, quando muito, as políticas públicas são criadas de modo a solucionar problemas pontuais.

A formação do aglomerado se deu de forma autônoma, sem que, pelo menos diretamente, em sua trajetória, houvesse intervenções de políticas públicas determinantes (...) Personagens pioneiros, no município de Santa Cruz do Capibaribe, ajudaram a construir um novo território, com novos significados sociais, econômicos e políticos, numa área que, a princípio, de outra forma estaria condenada à estagnação, como ocorre com a maioria dos municípios do semi-árido nordestino (CABRAL, 2007, p. 234).

c) Percepção dos Gestores e parceiros sobre a questão da informalidade

A informalidade, como dito anteriormente, é algo comum no PCAP. É fortemente visível esta condição nas relações de trabalho estabelecidas no local. No decorrer da pesquisa de campo, verificamos que existem várias perspectivas relacionadas ao trabalho informal:

“A informalidade (risos) nossa! Pra você ter idéia: o ministério do trabalho teve em um município aqui próximo, não vou citar o município nem as empresas, mas encontrou empresas totalmente na informalidade com dezenas de pessoas sem carteira assinada (...) mais de um terço. Quer dizer a informalidade é muito da cultura daqui...!” (Entrevistado 1 - Gestor do SEBRAE Caruaru)

“A região da gente é de bastante informal, mas isso implica em um desembolso e as pessoas reagem. Além claro disso ser passado de pai pra filho, aí dificulta mais ainda para convencer você a pagar isso e aquilo, entende?” (Entrevistado 2 - Representante INSS Caruaru)

“Aqui tem muita informalidade. E o que mais acontece é às vezes o empreendimento é meio formal e meio informal, pode ser que o vendedor seja informal no boxe, mas é emitido a nota fiscal. Pode ser também que o fabrico seja formal, mas a venda seja totalmente informal. Não tem controle sobre isso. A formalização não depende da administração do Moda Center. A gente não interfere diretamente nisso. Eu tenho até um projeto, na verdade uma idéia que não tá projetada ainda, de que a gente possa trazer um balcão de cadastramento para que você possa se formalizar através do MEI, ter acesso a crédito através dos bancos do Brasil e BNDES, e ter as vendas aumentada, através das venda com cartão de crédito. Mas falta oficializar este projeto. Junto ao governo do estado que vai facilitar. Isso pode até ser um stand do SEBRAE.”(Entrevistado 3 - Representante Moda Center Santa Cruz)

“Informalidade? Olhe eu já ouvi, eu já escutei dizendo que Santa Cruz é o que pela sonegação de impostos, mas eu não acredito nisso! A gente é o que é pela capacidade natural que nascemos, de empreender. Porque se fosse assim toda cidade teria o desenvolvimento que santa cruz tem, porque toda cidade tem sonegação de imposto e claro que tem informalidade, e não é pouco! (...) sabe o que acontece? Você vai tá mexendo muito com cultura também (...) cabeça de gente é complicado! Porque as vezes seu pai e sua mãe passaram a vida trabalhando daquele jeito. Não vai ser de um dia pra noite que você vai ter a percepção de que aquela mudança é verdadeira. Acreditar que aquilo ali é o melhor pra você!” (Entrevistado 4 - Representante CDL Santa Cruz)

“Grande parte das pessoas que trabalham na feira da sulanca, são informais. Tem um fabrico na sua casa, trabalha na sua casa, não tem condição de ter a sua própria empresa. Em Toritama se tem uma grande dificuldade de capacitação de gerenciamento de uma empresa, a carga tributária é elevada, isso dificulta. E por outro lado, é a falta de capacidade técnica pra administrar a empresa, a grande maioria das pessoas tem baixa escolaridade, e com isso vivem do fabrico e venda, se dedicando mais ao trabalho do que ao estudo. E não se pensa muito em formalização não.” (Entrevistado 6 - Representante Associação dos feirantes da sulanca de Toritama)

“Aqui é uma minoria que é formalizado. O certo é que antes de abrir já tivesse, mas é uma minoria. Os encargos dificulta! As vezes você paga 300,00 de aluguel, mais 100,00 de condomínio, mas um empregado, o lucro é pequeno, e as vezes ele fica travado e as vezes até desiste do negócio. Como é que é formal desse jeito?” (Entrevistado 7 - Representante Parque das Feiras de Toritama)”

O que se percebe é que a informalidade é algo muito presente nas relações de trabalho no Pólo. Fica claro em algumas falas a necessidade de falar em “cultura da informalidade⁴⁸”.

⁴⁸“(...) o povo daqui tem essa cultura, porque foi passado de pai pra filho, né?! Não se formalizar é uma forma de manter seu negócio. Às vezes o que se tiraria pra se pagar por uma formalização faz falta. Em alguns casos se aproveita disso para comprar e vender mais barato, mas o grosso mesmo são aquelas pessoas que trabalham porque precisam do dinheiro pra sobreviver e às vezes a informalidade é que garante essa sobrevivência.” (Entrevistado 4 - Representante CDL Santa Cruz)

E que o processo de confronto com esta “cultura da informalidade” deve se dar a passos lentos, uma vez que as pessoas precisam visualizar a real necessidade da formalização de seus empreendimentos e conseqüentemente das relações de trabalho estabelecidas.

Isso poderia ser compreendido pela relação de constituição do Pólo com base no caráter familiar, precarizado e informal. Que segundo Oliveira (2011, p. 13):

“Ao surgir da iniciativa de homens e mulheres pobres, a partir de uma atividade originalmente incorporada ao fazer doméstico (a costura de peças do vestuário e de cama e mesa), se utilizando de materiais muito simples e, inicialmente, sem valor comercial (conhecidos como “retalhos”), articulando-se por meio de relações de tipo familiares, de vizinhança e de amizade, destinando seus produtos para mercados estritamente populares (as “Feiras da Sulanca”), tendo, com a sua expansão e desenvolvimento, se inserido em um segmento industrial, o de confecções, com histórico de associação (no mundo e no Brasil) ao trabalho a domicílio, facionado e precário, o Pólo, e a dinâmica que veio a constituir ao longo de sua trajetória, incorporou essas como suas marcas distintivas, constituindo-se de atividades (trabalho e gestão) caracteristicamente de tipo familiar, domiciliar e informal.”

É muito recorrente a afirmação de que o trabalho é realizado em grande medida dentro da perspectiva formal e informal, ao mesmo tempo. Queremos dizer com isso, que se expõem em algumas falas, a existência de empreendimentos que se caracterizam por estabelecer procedimentos formais e informais ao mesmo tempo, seja pela ausência da emissão de notas fiscais – na compra e/ou na venda de produtos - ou até mesmo pela sonegação de alguns impostos, somadas a ações pautadas na formalização, a exemplo da contratação com carteira assinada.

Além da “cultura da informalidade” apontada pelos entrevistados, existe a explicação da ausência de políticas públicas estruturantes que justifiquem o pagamento daqueles valores cobrados em forma de impostos devidos. Fala-se abertamente de informalidade, como algo necessário para o desenvolvimento local. E que a não existência daquele implicaria em limitações deste último.

Tendler (2002, *apud* OLIVEIRA, 2011), em estudo realizado na passagem aos anos 2000, sobre Toritama, formulou a tese do “pacto do diabo”, assim reproduzida em Oliveira (2011, p. 07):

“até 2001, apesar de o governo do estado saber da existência da aglomeração de Toritama, não existia nenhum programa específico a apoiá-la. Isto porque os governantes consideravam que a informalidade da região era sua única fonte de competitividade, ou seja, eles acreditavam que se o Estado intervisse na aglomeração, que implicaria na necessidade das empresas se formalizarem, as perdas acarretadas às empresas por terem que pagar tributos seriam maiores que os ganhos que poderiam ser levados pelo Estado em programas de apoio à aglomeração. O pacto do diabo seria então o de os empresários não exigirem nada do governo e continuarem votando em seus políticos, enquanto que o governo não iria fazer fiscalizações dirigidas para a coleta de impostos”.

Segundo Filátiga (2007), muitas vezes a carga tributária elevada pode ser justificada pelo valor atribuído pela sociedade ao provimento de bens públicos por parte do Estado. Perry *et al* (2007) estudam o fenômeno da informalidade na América Latina, observando que as análises de custo-benefício realizadas pelos indivíduos e firmas são influenciadas pela percepção coletiva de que a atuação do Estado é ineficiente e injusta. Essa percepção seria gravada nos códigos de conduta e reforçam a cultura da informalidade por meio de um ciclo vicioso no qual os custos de transgredir a lei são tão menores quanto mais transgressores houver. Esses autores avaliam que a falta de acesso aos sistemas de proteção social, aos direitos de propriedade e justiça, aos serviços de educação e saúde e às oportunidades do mercado de trabalho reforça a percepção de que os governos não utilizam a arrecadação tributária no fornecimento de bens públicos de forma satisfatória, o que constitui um “contrato social disfuncional.

Ainda segundo a autora, o processo de desenvolvimento institucional se refere às mudanças nas regras formais e informais, que dependem da ação política e estão fundamentadas na cultura. As instituições informais estão presentes nas relações humanas, sejam pessoais ou comerciais, e são herdadas, através das gerações, assim como conhecimento, crenças e valores. A preferência pela informalidade persiste, com base na crença de que o Estado é capaz de cumprir sua finalidade, abalada pela percepção de que não o é.

É importante que se observe que ao apresentar o PEI ao PCAP o Estado o fez sob proposições centrais: a) dar mais segurança aos trabalhadores e empreendedores. Isso se materializaria na implementação da *garantia de um seguro social*, através da previdência social; b) *segurança nas relações de trabalho* - com contratação de empregado com carteira assinada e o acompanhamento dos empreendimentos formalizados – através, por exemplo do SEBRAE e dos contadores associados-, e claro, c) trazer *benefícios aos consumidores*, que, por exemplo, comprariam produtos confiantes na garantia de compras legalizadas, com emissões de notas fiscais.

A pesquisa FUNDAJ (2008, *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 15) chama a atenção para a baixa proteção social (carteira assinada e contribuição previdenciária). Por outro lado, alerta: o que poderia parecer uma virtude, na verdade se constitui em um problema. É importante observar que as taxas de ocupação são elevadas, segundo o estudo da FUNDAJ (2008) em Toritama quase não existe população inativa, mas sob quais condições de trabalho e com que qualidade de vida?

d) Identificação dos fatores que limitam o desempenho do PEI no Pólo e dos fatores que o potencializam, na percepção dos gestores e parceiros do Programa

Verificou-se, durante o estudo, que existem algumas limitações importantes no processo de implementação do PEI, que acusam uma fragilização nas adesões. Isso pode ser verificado quando observamos os números publicados pelos gestores; pela troca seqüenciada de metas a serem atingidas (por exemplo, a meta de 1 milhão de formalizações teve data alterada por três vezes) e a relação entre o potencial de cada estado da federação e os números alcançados.

No PCAP, os gestores e parceiros apontaram algumas das limitações locais, vejamos:

“Aqui na região onde eu atuo a questão da formalização do pólo comercial, eu posso dizer que os números foram ainda muito modestos. Bastante modestos! Ao longo de 2010 (...) a gente atendeu aqui, de 08 de fevereiro, ou seja, há um ano, os últimos número que eu vi aqui na minha jurisdição, tá perto de 2.500, porém Santa Cruz e Toritama somados dão 160, dos 2.500. E eu creio que - e aí é um sentimento meu, não é a posição do Sebrae - que isso se deve ao conservadorismo do pessoal aqui, é da natureza da região. A informalidade ainda é majoritária aqui. Mas a mesma crença que fala do conservadorismo - daí os números baixos - ao mesmo tempo me leva a crer que é uma questão de tempo para termos uma avalanche de formalizações.” (Entrevistado 1 - Gestor do SEBRAE Caruaru)

“Eu acho que esse EI vai ser muito bom pra santa cruz. Nós temos que levar isso pra o Moda Center, pra dizer o que ele vai ganhar com a formalização. Tem que ter toda uma conscientização da necessidade da formalização.” (Entrevistado 3 - Representante Moda Center Santa Cruz)

“Aqui tem uma adesão do PEI, mas num é muito expressiva não! Qual é a alternativa pra esse pessoal, é o EI, é o simples nacional? Não! é a informalidade, é a sonegação! Ele não vai deixar de pagar os negócios dele, pra dar dinheiro pra o governo, ele vai tentar driblar aquilo ali. Tem algumas atividades aí que a margem é muito apertada e o governo calcula algumas margens presumindo que - aqui em Pernambuco tem muito disso - a margem de lucro é de 30%, quando a margem real é de 15%. Você procura se formalizar, mas pra pagar dentro de uma realidade tributaria que possa absorver, mas se não tem, o jeito é a informalidade. Se você não encontrar, você vai ter que trabalhar de alguma forma.” (Entrevistado 5 - Representante CDL Toritama)

“...é um programa que tem trazido alguns números interessantes para o governo. E eu tenho notado que é mais interessante para o governo do que para o empreendedor, porque uma pessoa que tem uma barraca de cachorro quente, uma coisa assim, qualquer coisa a mais ali, já complica. O grande problema do pequeno empreendedor é a carga, sobre tudo trabalhista, são muito violentas, sabe!? A cada dia que passa o governo coloca muitas obrigações! A cada dia que passa o governo coloca inovações tecnológicas também né. Uma pequena empresa é obrigada a usar uma nota fiscal eletrônica, e chega um ponto que isso significa um custo muito grande. (...) uma emissora de cupom fiscal custa em média R\$ 2.000,00. Você tem que comprar um software, que você vai pagar de R\$ 500,00 a R\$ 1.000,00. Aí tem que colocar um computador (...) as vezes trabalha apenas você e sua esposa e tem que contratar alguém, e tudo isso é um custo muito grande.” (Entrevistado 6 - Representante Associação dos feirantes da sulanca de Toritama)

A chegada do PEI no Pólo se deu de forma limitada. Isso pode ser compreendido, entre outros, através dos seguintes fatores: a) os principais agente de implementação local do Programa têm área de jurisdição muito ampla, o que pode se configurar com limitações de tempo e espaço; b) falta de maior interesse dos parceiros em difundir o Programa; c) cultura local pautada na informalidade, d) arranjos estruturais do Programa e adequação ao local e e) a carga tributária - aquilo que se configura como a fala mais recorrente.

Em suma, dentre as demandas apontadas, está a persistência da crença de uma cultura local da informalidade, a necessidade de um processo de socialização de informações sobre o Programa e o pagamento de impostos.

É bem verdade que houve algumas alterações no Projeto do PEI no decorrer destes 2 anos. Entre elas, a ampliação da implementação do Programa, para outros estados, em fevereiro de 2010, a redução da contribuição previdenciária; a estratégia de socialização das informações e a busca por novos parceiros. E vale destacar que as pesquisas financiadas pelo BNDES citadas anteriormente, tem como finalidade principal, expor um diagnóstico das limitações apresentadas e do grau de alcance destas alterações já realizadas.

É importante destacar que os principais atores no processo de implementação do PEI no Pólo são o SEBRAE⁴⁹ e o INSS:

“Em termos nacionais o SEBRAE tem um convênio com a FENACON, mas aqui em Caruaru e no Pólo, a gente tem um apoio muito bacana do INSS daqui. Teve uma jornada do sebrae, onde foi feito um stand em parque público, e o INSS em todas as palestras de orientação esteve presente.” (Entrevistado 1 - Gestor do SEBRAE Caruaru)

“O INSS fica com a parte de benefícios previdenciários e o sebrae com a parte da legislação.”(Entrevistado - Representante INSS Caruaru)

O SEBRAE tem sede em Caruaru há 09 anos. Conta com uma equipe técnica composta por 09 técnicos, 02 administrativos, 02 motoristas e 02 estagiários. Por sua vez, o INSS tem como ponto central a Gerência Caruaru. Não existem agências nas cidades de Toritama e Santa Cruz. Todo o atendimento é realiza na cidade de Caruaru, além disso, a equipe do Programa de Educação Previdenciária, responsável pelas atividades de mobilização do Programa no Pólo, também está localizado na Gerência.

⁴⁹ “O SEBRAE tem se afirmado como uma das instituições mais influentes junto ao Pólo. É um dos principais responsáveis pela reformulação da sua imagem e por sua renomeação como *Pólo de Confeções do Agreste de Pernambuco*. Atua em parceria com as associações e sindicatos empresariais” (OLIVEIRA, 2011, p.23)

Isso pode, em grande medida, explicar o porque das limitações visíveis nos números de formalização das cidades de Toritama e Santa Cruz, e o porque das atividades estarem sendo efetivadas apenas em Caruaru. Os gestores e parceiros afirmam que:

“Até agora as ações estão mais centradas aqui (Caruaru). Nas outras cidades do Pólo, as ações não começaram direito. Só através dos parceiros: Junta comercial, CDL ... esse pessoal que é nosso parceiro.” (Entrevistado 1 - Gestor do SEBRAE Caruaru)

“O INSS nunca fez nenhuma atividade do PEI em Santa Cruz e Toritama, só em Caruaru.” (Entrevistado - Representante INSS Caruaru)

“Aqui no município (Santa Cruz) a Lei foi regulamentada agora, mas nenhuma atividade foi feita. E estamos esperando o sebrae definir isso, que é quem coordena este processo, mas até agora nada!” (Entrevistado 4 - Representante CDL Santa Cruz)

“Parceria com o sebrae tem sempre pra questão de cursos. Mas do PEI não teve nenhuma ação não.” (Entrevistado 5 - Representante CDL Toritama)

Diante das falas, fica evidente que se aguarda uma atuação mais efetiva - do SEBRAE - para socializar as informações referentes ao PEI. Os parceiros parecem ter informações restritas sobre o Programa e, além disso, se apresentam mais como espectadores, do que parceiros efetivos no processo de formalização.

Parece-nos que, no que se refere á informação, os parceiros detêm apenas aquelas que foram amplamente difundidas pela mídia, como a exemplo da receita bruta anual de R\$ 36.000,00 (ou seja R\$ 3.000,00 por mês) e o pagamento de tributos.

“O limite é muito pouco! Inclusive tem um projeto de lei 2010 né que deveria ser este limite um pouco maior, essa é uma das propostas.” (Entrevistado 4 - Representante CDL Santa Cruz)

“O limite de 36 mil, não é corrigido, tem inflação tem tudo e o valor não é corrigido.” (Entrevistado 5 - Representante CDL Toritama)

“Aqui na região esse valor não existe. Tem gente que vende a produção de uma semana em um dia. E o que é 36 mil? Se isso é critério, temos um problema grave aqui!” (Entrevistado 9 - Representante Secretaria de desenvolvimento econômico de Santa Cruz).

Caso o valor da receita bruta ultrapasse os R\$ 36.000,00 ano, o empreendedor é obrigado a comunicar o seu desenquadramento como EI por excesso de receita bruta. Este comunicado deve ser realizado na Receita Federal do Brasil.

Além destes, outros fatores foram acrescentados no plano das limitações apresentadas pelo Programa, o que ocasionou críticas, tanto por parte do executantes como pelo parceiros:

1. Procedimento de formalização e contabilidade:

“O programa tem que melhorar, no que diz respeito a alteração e baixa. Houve também uma expectativa de que também fosse feito no portal, de forma gratuita e hoje não é. Tem que se dirigir a junta comercial e é pago. Deveria ter uma distinção entre alteração - exemplo mudou de endereço, paga-se, mas correção (tipo a pessoa digitou o RG errado, isso é correção e deveria ser gratuito). A correção hoje é alteração e por isso, paga-se! Isso fica em torno - se não me engano - de R\$ 105,00. E se não me engano baixa é R\$ 10,00 a menos. Fora o contador.” (Entrevistado 1 - Gestor do SEBRAE Caruaru)

“aqueles contadores que optaram pelo Simples assumiram este compromisso, agora eu não sei exatamente quantos de fato estão fazendo isso, ou seja, estão eles estão ficando com o bônus, mas não estão arcando com o ônus.” (Entrevistado - Representante INSS Caruaru)

A contabilidade é colocada como uma questão de suma relevância no Programa. A grande maioria dos Empreendedores do Pólo, não costuma fazer um acompanhamento contábil formal, seja por acreditar na não necessidade disso; por terem desenvolvido algumas outras estratégias de monitoramento de entradas e saídas de produtos; ou pela baixa escolaridade que se configura como um limitador.

A contabilidade formal como livro diário e razão está dispensada. Não é preciso também ter livro caixa. Contudo, o EI deve manter um mínimo de organização em relação ao que compra, ao que vende e quanto está ganhando. Segundo os gestores do Programa, essa organização permite gerenciar melhor o negócio, além de ser importante para crescer e se desenvolver. O empreendedor deverá registrar, mensalmente, em formulário simplificado, o total das suas receitas. Deverá manter em seu poder, da mesma forma, as notas fiscais de compras e vendas de produtos e de serviços.

É importante destacar que mensalmente o empreendedor deverá preencher um relatório de quanto o empreendimento faturou, com emissão de notas fiscais e sem a emissão de notas fiscais. Pode ser de próprio punho e não precisa ser enviada a nenhum órgão, basta guardá-lo. Além disso, o empreendedor deverá manter as notas fiscais de suas compras e vendas em seu poder. Uma vez por ano o EI deverá fazer uma declaração do seu faturamento, também pela internet.

No PEI fica instituída a Parceria com a Confederação dos Contabilistas que deveria presta assessoria contábil no primeiro ano da formalização do empreendedor, afim de garantir um suporte de aprendizagem neste primeiro momento de contato com alguns documentos, relatórios – mensais e anuais - e emissão de notas fiscais. Mas o que se verifica através dos executores é que existe uma disparidade entre o que esta posto no Programa e o que vem sendo realizado no Pólo.

Outro ponto importante se refere a alteração e baixa de inscrição. Atualmente, depois de efetivada a formalização do EI não é possível realizar qualquer alteração ou baixa diretamente no Portal do Empreendedor. A alteração de dados ou baixa do EI tem custo e deve ser realizada na Junta Comercial. Os valores cobrados dependem de cada Junta Comercial. Existem críticas acerca do pagamento por estes serviços o que se apresenta como um valor a mais a ser cobrado do empreendedor, e poderá se configurar como uma porta para a manutenção de inscrições que necessitam de alteração, mas que permanecerão inalteradas mediante limitações financeiras.

2. Acesso ao Crédito:

“Mas quando você vai pra aquele micro tem uma alternativa de aposentadoria, contribuir com a previdência, se formalizar, ter acesso ao crédito, que apesar disso tudo ai não é um crédito barato, outro dia eu tava conversando com um pessoal que estava mostrando as taxas de juros, de 3%, 4%, 5%, isso é taxa que não existe, e ainda diz que é cred amigo, amigo de quem?” (Entrevistado 4 - Representante CDL Santa Cruz)

“... ai você diz: tem empréstimo no banco! Tem empréstimo, mas muitas vezes só de pensar em ir no banco tem gente que arrepia. As vezes você vai no banco, às vezes por não ir tão bem vestido, não é bem recebido. É taxa disso, taxa daquilo, quando você vê não tem mais nada, porque você deixou um tempo sem movimentar.” (Entrevistado 5 - Representante CDL Toritama)

“Nós precisamos de acesso ao crédito, mas às vezes tem tanta burocracia, que quando você vem pegar no dinheiro, já não serve pra mais nada.” (Entrevistado 7 - Representante Parque das Feiras de Toritama)

Uma das vantagens apresentadas pelo Programa é o crédito, que seria de acesso mais fácil, com taxa de juros reduzidas. Porém os entrevistados afirmam que as taxas e tarifas apresentadas pelos bancos não condizem com a realidade dos empreendedores do Pólo. Isso porque os valores seriam elevados e a burocracia fortemente embutida no processo.

Segundo Oliveira (2011) “no que se refere às formas de financiamento que vigem no Pólo, notam-se sinais da introdução do crédito bancário, embora em bases ainda muito tímidas”. Segundo Cabral (2007, apud Oliveira, 2011), baseando-se no estudo de Raposo e Gomes (2003):

A implantação e a evolução das firmas - inversões e produção - devem-se a quatro fontes de financiamento: a) adiantamentos de fornecedores (máquinas, tecidos e aviamentos); b) recursos próprios iniciais e acumulados na própria atividade; c) recursos dos agentes financeiros; e d) incentivos “brancos” governamentais (não declarados) fiscais e trabalhistas.

Assim, o fator crédito é relacionado a burocracia, taxas abusivas, constrangimentos. Em grande medida como relatado existe um processo de implementação de crédito bancário no PCAP, mas nos parece que, no que se refere ao PEI, se apresenta ainda como uma desconfiança que merece ser observada. Se por um lado, aparenta uma oportunidade de ampliar os empreendimentos, por outro parece se configurar enquanto uma armadilha que poderia fragilizá-los.

3 - Formulação do Programa:

“Muita gente que trabalha nestes projetos para o Governo, muitas vezes nunca empreendeu nada, não tem noção, não chega junto pra ver a coisa na prática. Ai faz as coisas pensando “não, aqui vai ser bom pra o governo, vamos equilibrar as contas da previdência”! Que é o buraco maior deles!” (Entrevistado 3 - Representante Moda Center Santa Cruz)

Existe uma crítica forte acerca da constituição do PEI e as reais necessidades do local. Em grande medida o que se pontua são os critérios de enquadramento, que segundo alguns entrevistado, não se configuram como atrativos para aqueles que poderiam se interessar pela formalização de seus empreendimentos.

Nas cidades do Pólo, a receita bruta anual se apresenta como limitador neste processo. Apesar de não se ter uma contabilidade formal, dentro do raciocínio de acumulação financeira dos empreendedores, poderia haver um movimento pendular entre enquadramento e desenquadramento do Programa, porque em algum período as vendas crescem e em outros decrescem, em acordo com o mercado nacional e períodos comemorativos.

Haveria com isso a necessidade de se avaliar através de uma sequência de acumulação a possibilidade ou não de se tornar um EI, sob pena de se formalizar e continuar na informalidade, promovendo um processo de subtração de números referentes a receita do empreendimento, para se manter enquadrado.

Além disso, os arranjos institucionais para a implementação do PEI no PCAP, não permitiram até o momento, difundir as propostas do Programa, o que vem sendo demonstrados nos tímidos números de formalizações, em especial naquelas cidades que não contam com agências de seus executores – SEBRAE e INSS – demonstrando ainda, a fragilidade das parcerias até o momento sugeridas.

4 - *Valores pagos em imposto e retorno destes traduzidos em políticas públicas e incentivos fiscais:*

O lucro que você teria durante o ano, tem que pagar pra o governo, pra uma coisa que só o governo tem a ganhar. Antigamente em Pernambuco você comprava uma impressora fiscal, mas você descontava no imposto. Agora não, o governo jogou tudo para a empresa. Os impostos aumentando e a margem diminuindo. (Entrevistado 5 - Representante CDL Toritama)

“tudo bem se formalizar, mas a gente precisa de incentivo, muitas vezes é falta de visão dos gestores.” (Entrevistado 7- Representante Parque das Feiras de Toritama)

Uma das principais causas apontadas como limite para a formalização é o pagamento de impostos. Os valores se referem em R\$ 5,00 de ISS para o município; R\$ 1,00 de ICMS para o estado e R\$ 27,25 para o INSS que corresponde 5% do salário mínimo. O vencimento dos impostos é até o dia 20 de cada mês. Caso o pagamento não seja realizado na data certa haverá cobrança de juros e multa. A multa será de 0,33% por dia de atraso limitado a 20% e os juros serão calculados com base na taxa SELIC, sendo que para o primeiro mês de atraso os juros serão de 1%.

Importante destacar que não é apenas a referência aos valores cobrados, mas também o que se espera destes recursos pagos. Em grande medida, existe uma quantidade de críticas que devem ser levadas em consideração quando falamos de políticas públicas. Isso, como dito, se estende por todos os âmbitos - saúde, educação, saneamento, desenvolvimento econômico - e se configura como um processo de descrença no fluxo dos valores, que deveria ir do pagamento e recebimento de impostos a sua fiel tradução em políticas locais.

Este é um dos pontos – somado a receita bruta anual – que foi falado por todos os entrevistados como entrave para a formalização do empreendimentos no Pólo.

Além das questões postas pelos entrevistados, outras merecem ser pontuadas, a exemplo do limite do valor da aposentadoria em 1 salário mínimo . Ou seja, o EI não pode pagar valores ao INSS que supere esta margem – exceto se o Empreendedor exercer outra atividade, além de EI, contribuindo com 20% em relação a esta atividade e complementando o valor relativo ao EI. Estes valores serão somados para compor a base de cálculo para concessão de aposentadoria, inclusive por tempo de contribuição e CTC.

Soma-se a isto a necessidade de informações acerca da possibilidade de aposentados por invalidez e aqueles que estão recebendo o seguro desemprego, por exemplo, se tornarem EI. Isso porque deve estar claro que o primeiro se tornaria automaticamente apto para o trabalho e o segundo não mais desempregado, onde ambos perderiam os benefícios. Isso deve

ser amplamente esclarecido, e tem se configurado como fonte de questionamentos posteriores as perdas monetárias.

Apesar de o Programa ter mais de 1 ano e meio de atuação no PCAP, pode-se perceber diante dos números apresentados, que ainda existe um número irrisório de formalizações. Isso pode ser explicado pela resistência dos empreendedores, alicerçado na “cultura da informalidade”, ou mesmo pelo restrito conhecimento acerca do PEI.

Certamente estes pontos são fundamentais para buscar explicações para refletir sobre os dados referentes ao Programa. Contudo, além destes, existem outros pontos de suma relevância nessa avaliação, quanto ao aspecto local: os critérios de enquadramento e a aplicabilidade destes na realidade do desenvolvimento local.

Como posto em algumas falas, a receita bruta da grande maioria dos empreendedores ultrapassa o limite do enquadramento. Com isso, este migrariam para outra modalidade:

a) se o faturamento for maior que R\$ 36.000,00, porém não ultrapassou R\$ 43.200,00. Nesse caso o empreendimento passará a ser considerado uma Microempresa. A partir daí o pagamento dos impostos passará a ser de um percentual do faturamento por mês, que varia de 4% a 17,42%, dependendo do tipo de negócio e do montante do faturamento. O valor do excesso deverá ser acrescentado ao faturamento do mês de janeiro e os tributos serão pagos juntamente com o DAS referente àquele mês.

b) se o faturamento foi superior a R\$ 43.200,00. Nesse caso o enquadramento no Simples Nacional é retroativo e o recolhimento sobre o faturamento, conforme explicado na primeira situação, passa a ser feito no mesmo ano em que ocorreu o excesso no faturamento, com acréscimos de juros e multa.

Outra questão, que não foi trazida pelas entrevistas, refere-se ao fato de o EI poder apenas contratar um empregado, com remuneração de um salário mínimo ou piso da categoria. Para a realidade local este critério pode se apresentar como uma barreira, que para ser superada necessitaria de um ajuste mais intenso no arranjo dos empreendimentos.

A perda de outros benefícios foram questionados em conversas informais, como a exemplo do Bolsa Família, que como informa o portal do empreendedor, não seria uma perda imediata, mas uma perda após a revisão do cadastro, que é realizada a cada dois anos de recebimento do benefício – revisão esta realizada pelas Secretarias de assistência e ação social

de cada município, com informações trazidas pelos beneficiários e batimento de dados com outros cadastros e registros, nas esferas estadual e federal.

A razão do questionamento logo foi justificada pela realidade local, em que para algumas famílias, este benefício se apresenta como complementação de renda. E sua suspensão poderia trazer alguns transtornos financeiros, agravados ainda mais pelo pagamento dos impostos referentes ao PEI.

Em suma, as entrevistas se traduzem em falas bem distintas: de um lado, os executores do Programa, que afirmam os pontos trazidos como relevantes para os Empreendedores locais - como aposentadoria, acesso ao crédito, compras e vendas legalizadas -, relatando algumas limitações, principalmente aquelas relacionadas a geografia da implementação do Programa, onde a área de abrangência se torna uma barreira importante para o sucesso da experiência; por outro, os representantes dos empreendedores, que buscam a formalização, mas sem desejarem com isso agregar mais custos aos empreendimentos, questionando receita, procedimentos de formalização, a permanência da limitação de alguns direitos, e o pagamento de valores monetários; e por fim os gestores públicos - que em grande medida se recusaram a falar sobre o Programa. Apenas 1 gestor (Santa Cruz do Capibaribe) se disponibilizou - que defende a formalização como forma de fortalecer e consolidar o desenvolvimento econômico com qualidade de vida.

Verifica-se, com isso, que a ausência das instituições municipais pode ser traduzida de diversas formas, como: restrição de informações acerca do Programa; o não envolvimento deste com a implementação do Programa; ou até mesmo o histórico de descompasso entre políticas públicas e desenvolvimento local.

Em suma, é importante dizer que os tímidos números apresentados pelos balanços do PEI, podem ser verificados, em grande medida, nas falas e na historicidade das relações de trabalho estabelecidas no local. Quando se fala de formalização e de “cultura da informalidade”, nos parece estarmos falando de coisas que precisam de ajuste no tempo e espaço para se cruzarem.

Em mais de 1 ano e meio da implementação do PEI no PCAP, pode-se verificar que as cidades que mais desenvolvem atividades informais, foram as que menos formalizaram através do Programa. Talvez formalização seja tida, como algo que signifique sacrifícios de empreendimento pautados no âmbito doméstico; constatação de que possa existir crianças e

adolescentes em idade escolar em situação de trabalho⁵⁰; pagamento de impostos que não se traduzirão em políticas públicas; ou talvez seja mesmo ausência de informações acerca do Programa.

As críticas postas quanto ao acesso ao crédito, a ausência do estado no local, as limitações de enquadramento, soma-se ao mesmo tempo a uma afeição a formalização, onde esta se apresenta como uma alternativa de segurança para o futuro, como fator primordial de constituição da cidadania - regulada através do trabalho.

⁵⁰ O próprio Censo Demográfico de 2000 já acusava o trabalho de menores de 16 anos em Toritama. Segundo essas informações, 22,9% dos indivíduos com idades entre 10 e 15 anos trabalhavam na cidade, em outras palavras, mais de duas a cada cinco crianças/adolescentes trabalhavam no município no ano de 2000 (FUNDAJ, 2008, p. 118).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Importante destacar que a indústria local, no âmbito do Pólo, cresceu sem estrutura, sem incentivos públicos. Situação que não é muito diferente da atual realidade, onde as políticas públicas limitam-se referem a “apagar incêndios”, a exemplo da intervenção do estado no que concerne às lavanderias na cidade de Toritama, firmando um Termo de Ajuste de Conduta, que resultaria mais tarde em um melhor uso das águas do Rio Capibaribe.

É muito marcante a autonomia dos empreendedores da região que investiram em suas atividades pautadas em atividades familiares, domésticas, numa perspectiva, a princípio, mais artesanal, e que ao longo dos anos foi se aprimorando, inserindo novas tecnologias e incorporando mercados mais exigentes.

Cumprido destacar que a informalidade é a característica mais marcante da região do PCAP. Os habitantes da região se valem em grande medida desta, para inserir-se na produção, onde desenvolvem suas atividades de forma improvisada e precarizada. É a partir desta relação, de beneficiamento de ampla oferta de serviços domésticos, que apontam para menores custos na produção e para uma relativa baixa dos custos trabalhistas, que se consolidam as atividades no Pólo.

Quanto ao Programa Empreendedor Individual, busca se configurar como a era da abertura de empresas pela internet, se apresentando como a grande possibilidade de proteção social no presente e no futuro. Através do recolhimento mensal para Previdência Social, o empreendedor que até então trabalhava por conta própria passa a contar com um seguro, que garantiria a renda dele e de sua família em casos de doença, gravidez, prisão, morte e velhice.

Além disso, aponta para aspectos relacionados à legalidade da comercialização de produtos e serviços, em que os empreendedores que contratarem um empregado, deve fazê-lo pagando todos os encargos que lhe confirmam proteção social, deve comprar e vender produtos e serviços com notas fiscais, ter o acompanhamento de seu faturamento e acessória na gestão do empreendimento. E, para os consumidores, a possibilidade de comprar produtos pautados

numa lógica formal, que lhe garantam não apenas a compra, mas o transporte de mercadorias com segurança e conseqüentemente a comercialização destas em seus estabelecimentos⁵¹.

É importante destacar que o Programa vem se reformulando ao longo de mais de dois anos, a exemplo, dos ajustes referentes ao número de estados participantes e da redução da alíquota paga ao INSS para 5%. Contudo a busca por respostas para os tímidos números trazidos até o momento continua.

Os formuladores e executores buscam compreender o irrisório processo de adesão. Isso diante de um Programa que se coloca como o portador de um leque de benefícios como a formalização simplificada, rápida, gratuita e feita pela internet; a obtenção de número no CNPJ; o acesso a produtos e serviços bancários como pessoa jurídica; apoio técnico; segurança para desenvolver sua atividade, pois as regras só podem ser alteradas pelo Congresso Nacional; cobertura da Previdência Social para o Empreendedor Individual e sua família; emissão de nota fiscal para venda para outras empresas ou para o setor público; dispensa da formalidade de escrituração fiscal e contábil e o desempenho de atividade de forma legal. Então porque o impacto tão tímido nas metas?

Talvez a resposta esteja no exposto como “cultura da informalidade”, o que faz com que se conceba a informalidade como algo imprescindível para a sobrevivência do Pólo. Porém é importante que se diga que as abordagens também apontaram para a restrita informação acerca do Programa, a (im)possibilidade de enquadramento e reação clara às tributações.

Deve-se levar em consideração o fato de que, apesar da relevância das cidades de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe para o Estado de Pernambuco e para região do Nordeste, nenhuma atividade de socialização acerca do Programa foi efetivada. O que nos leva a crer que as formalizações realizadas no local se deram por conhecimento dos empreendedores, seja através dos meios de comunicação em massa ou até mesmo por contato com outros empreendedores. Apenas em Caruaru, cidade onde se localizam as Agências das Instituições executoras, algumas ações foram realizadas. A exemplo das feiras promovidas

⁵¹ Segundo dados do SEBRAE 6.289 EI já ultrapassaram o teto de R\$ 36 mil por ano e migraram para a condição de microempresa, com faturamento de até R\$ 240 mil. E dos 526.234 empreendedores individuais que entregaram a declaração de receita até 15 de março deste ano. 19.570 contrataram empregados, isso em um universo de mais de 1 milhão de formalizações.

pelo SEBRAE em parceria com a Junta comercial, Prefeitura e INSS. Contudo, os números são ainda muito modestos.

Apesar de apresentar pontos positivos através da busca pela proteção social e a tradução de pagamento de imposto em políticas públicas, o Programa apresenta limitações que merecem ser avaliadas. Não há como esconder o baixo impacto trazido pelo Programa nos primeiros meses de vida. A alteração das metas esperada pelas Instituições executoras deixa claro que se não fossem as caravanas, ações intinerantes e feiras promovidas – com metas a serem cumpridas em cada uma destas – talvez estas metas ainda não tivessem sido alcançadas.

Em reunião no Ministério da Previdência, em julho de 2010, ficaram definidas algumas estratégias para alcançar meta de um milhão de formalizações até dezembro de 2010. Os representantes de órgãos públicos e instituições que operacionalizam o Programa avaliaram que era preciso fazer com que a informação sobre o EI fosse institucionalizada em órgãos estratégicos, como as prefeituras e bancos públicos. Além disso, o SEBRAE ficou incumbido de realizar ações que inclui orientação e atendimento nos seus 738 pontos de atendimento⁵², central de atendimento e curso específico para esse público⁵³.

Em agosto de 2010, houve um reforço nas mobilizações, com várias ações simultâneas em vários Estados ocorrendo durante todo o segundo semestre de 2010. Elas contaram com integrantes das unidades estaduais do SEBRAE e outros órgãos envolvidos no processo, como instituições bancárias estatais e o Ministério da Previdência. As mobilizações incluíram desde palestras informativas até a formalização de fato do empreendedor, com o objetivo de atingir a meta de 1 de formalizações até dezembro de 2010 (disponível em www.portaldoempreendedor.gov.br)

Contudo fica uma questão importante acerca disso. Será que estes mais de 1 milhão de empreendedores realmente conhecem o Programa? O que se verifica é um número de questionamento acerca da eficácia do PEI. Para se ter idéia, até fevereiro de 2011 - a seis dias do fim do prazo para entrega da declaração de rendimentos do Empreendedor Individual – 404.912 EI ainda não tinham enviado o documento para a Receita Federal. O número

⁵² No Estado da Bahia o SEBRAE assinou um termo de parceria com donos de lan houses para que fossem disponibilizados computadores para a efetivação de formalizações (disponível em www.portaldoempreendedor.gov.br)

⁵³ Quanto ao curso, foi realizado um a distância através da internet.

correspondia a quase 50% daqueles que estavam obrigados a prestar contas ao governo. Isso faz com que o EI esteja sujeito a multa, no montante de 2% do valor dos tributos declarados, sendo a multa mínima de R\$ 50,00. (Disponível: em www.portaldoempreendedor.com.br. Acesso: 21/03/2011). Com relação a entregar Relação Anual de Informações Sociais (Rais) – a entrega vale tanto para entrega da Rais Positiva quanto para a Negativa, obrigatória para entidades sem funcionários contratados –, quem enviar a declaração fora do prazo está sujeito a multa, com valor a partir de R\$ 425,64, acrescidos de R\$ 106,40 por bimestre de atraso, contados até a data da entrega da Rais ou da lavratura do auto de inflação, se este for feito primeiro. Segundo dados disponíveis no Portal do Empreendedor, pode-se verificar o grande número de EI que não enviaram os relatórios e declarações necessárias e, com isso, passaram a ser devedores, com multas que podem significar um impacto importante em seus empreendimentos.

Acerca da pesquisa deve ser destaca ainda o difícil acesso aos entrevistados. Os gestores municipais de Toritama e Caruaru, não puderam - por não encontrar tempo na agenda⁵⁴ - participar da pesquisa. Além de outros – apontados pelos executores como parceiros –, que não quiseram gravar entrevista por acreditar que não estavam aptos para falar sobre o Programa. A pesquisa foi realizada em 5 meses, entre visitas as Instituições, contatos por e-mail e telefone e busca por documentos. Os dados avaliados aqui são de acessos a documentos secundários publicados no município, dados socializados por alguns entrevistados ou por acesso a rede de informações.

Cumprir destacar que são poucas as publicações que se referem ao Programa. O que em grande medida se explica pelo pouco tempo de execução deste e pelas restritas publicações de dados referentes ao Programa, por parte de seus executores.

Este trabalho não se configura como fim, mas como um ponto de reflexão acerca da implementação do Programa, mais especificamente no que concerne ao Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano, que apesar de fortemente marcado pela informalidade, apresenta, até o momento, um número de adesões ao Programa que merece ser avaliado e discutido.

⁵⁴ Fala dos próprios gestores.

.....

REFERÊNCIAS

- ALVES, Maria Aparecida. "Setor Informal" ou trabalho informal? Uma abordagem crítica sobre o conceito de informalidade. *Dissertação de Mestrado Sociologia/UNICAMP, 2001.*
- ANDRADE, T; CAMPOS, R; CAVALCANTE FILHO, P. A estrutura institucional do APL de Confeccões do Agreste Pernambucano e seus reflexos sobre a cooperação e a inovação: o caso do município de Toritama. In VI Encontro Nacional Enaber. ABER, Aracajú, 2008.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. 6ª ed, São Paulo: Boitempo, 1999.
- ARAÚJO, Carlos Augusto Lucena; PEREIRA, Clarisse Ferrão. *A indústria em pernambuco: impactos e oportunidades em um cenário pós- ATC (Acordo sobre Têxteis e Confeccões)*. In XIII SIMPEP. Bauru/SP, 2006.
- AZEVEDO, José S. G. & MENESES, Wilson F. "Mudanças nos mercados de trabalho de algumas regiões metropolitanas: desemprego e informalidade". **Força de trabalho e emprego**, Salvador, v.14, nº 11/2/3, p. 2-13, 1996.
- BAGNASCO, Arnaldo. *A economia informal. Ensaios FEE*. Porto Alegre, v.18, n.2, p. 13-31, 1997.
- BACELAR, Tânia. *As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios*. Programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). *A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.
- BORGES, A; FRANCO, A. *Economia informal da RMS: verdades e mitos*. Bahia *Análise e Dados Salvador – BA SEI*, v.9, n.3, p.68, dez/99.
- BARROS, Alexandra R. *O setor informal e o desemprego na Região Metropolitana do Recife*. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v. 28. n. Esp. p. 337- 365, jul/1997.
- BARROS, Izabelle Sousa. *O Cenário do Pólo de Confeccões do Agreste Pernambucano .III Encontro de Ensino, Pesquisa e Extensão da Faculdade SENAC PE*, 2009.
- BNDES. Chamada pública de seleção de pesquisa científica (papers) BNDES/FEP nº 01/2011 – FEP Microempreendedor Individual – Fundo de Estruturação de Projetos (FEP), 2011.
- BRASIL. Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11598.htm
- _____.Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm
- _____.Lei nº 7.256 – de 27 de novembro de 1984. <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1984/7256.htm>
- _____.Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp128.htm
- _____.Decreto nº 6.884, de 25 de julho de 2009.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6884.htm

_____.Resolução CGSIM Nº 1/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 2/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 3/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 4/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 5/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 6/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 7/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 8/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 9/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 11/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 12/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 13/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 14/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 15/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 16/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 17/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 18/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 19/2009. Disponível em:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 20/2009. Disponível em:
<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 21/2009. Disponível em:
<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 22/2009. Disponível em:
<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

_____.Resolução CGSIM Nº 23/2009. Disponível em:
<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>

PORTARIA SCS/MDIC Nº 11/2009. Disponível em:
http://www.portaldoempreendedor.gov.br/public/docs/Portaria_Nº_11.pdf

BORGES G. M.; ANDREADE A.M. O desenvolvimento local de caruaru via indústria de confecção: uma alternativa possível? Interfaces, Caruaru, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. O futuro das políticas sociais n o governo Lula. InRev. Katál. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 13-14. jan/jun, 2007.

BOURDIEU, Pierre. O Que Falar Quer Dizer: a economia das trocas simbólicas, Algés: Difel, 1998.

_____. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

CABRAL, R. M. Relações possíveis entre o empreendedorismo, arranjos organizacionais e institucionais: estudos de casos múltiplos no Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano. Salvador, 2007. p. 313-315. Tese de Doutorado em Administração/UFBA.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **Setor informal urbano e formas de participação na produção.** São Paulo: Inst. Pesquisa Econômicas, 1983.

_____. **O Setor Informal Revisado:** novas evidências e perspectivas de políticas públicas. In: WORKSHOP INTERNACIONAL, 1997. Campinas: FECAMP/IPEA, jul, 1997.

_____. **Mais Informalidade, Menos Cidadania. Considerações sobre esse círculo vicioso na América Latina.** In: Seminário Internacional , 1999. São Paulo. Brasil 500 anos: desafios do próximo milênio. São Paulo: PUC-SP, 1999b.

_____. Globalização e processo de informalidade. São Paulo, Texto para discussão nº 01/2000, IPE/USP, 2000.

_____. **Padrão de acumulação e processo de informalidade na América Latina: Brasil e México.** Pesquisa & Debate. São Paulo, v. 12, n.1, p. 5-42 2001.

_____. **mais informalidade, menos cidadania, os efeitos criados por esse círculo vicioso sobre a formulação da política social na América Latina.** São Paulo, Cadernos Prolam/USP, ano 2 – v. 02, n 2. 2003.

CARVALHO, Inaiá M.M de & SOUZA, Guaraci A A de. A produção Não-capitalista no desenvolvimento do capitalismo em salvador. In SOUZA G. & FARIA, V. **Bahia de todos os poderes.** Petrópoles, Rio de Janeiro. 1980, p. 87-101.

CARVALHO, Inaiá M.M de. Urbanização, mercado de trabalho e pauperização no nordeste brasileiro: uma resenha dos estudos recentes. **Boletim Informativo Bibliográfico (BIB)**, Rio de Janeiro, nº 22 1986.

- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. [Trad. Les metamorphoses de la question sociale. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTELL, Manuel. Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo, v. 6, n. 17, 1986.
- CHAHAD, José Paulo Z. O mercado de trabalho e a segurança de emprego e de renda no Brasil: estágio anual e sugestões a partir da experiência internacional. In: CHAHAD, José Paulo Z.; PICCHETTI, Paulo (org.). *Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais*. São Paulo: LTr, 2003a.
- CHAHAD, José Paulo Z.; PICCHETTI, Paulo. A evolução da taxa de desemprego estrutural no Brasil: uma análise entre regiões e características dos trabalhadores. In: CHAHAD, José Paulo Z.; PICCHETTI, Paulo (org.). *Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais*. São Paulo: LTr, 2003b.
- CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xama, 1996, 335 p. DIEESE. Os trabalhadores frente à terceirização. *Pesquisa DIEESE*. São Paulo: n. 7, p. 3- 24, 1993.
- _____. *a mundialização do capital*. São Paulo: xamã, 1996.
- COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo, 2000.
- _____. *Gastos Sociais e Políticas Sociais nos Anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT03: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 1996.
- _____. *A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania*. In *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. (org) Carlos Guilherme Mota São Paulo, 2000.
- CONDEPE/FIDEM . *Pernambuco indicadores econômicos: Boletim Trimestral*. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco, 2004.
- _____. *Pernambuco indicadores econômicos: Boletim Trimestral*. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco, 2010.
- CORIAT, B. Onho e a Escola Japonesa de Gestão da Produção: um ponto de vista de conjunto. In: HIRATA, H. (org.) *Sobre o modelo Japonês*. São Paulo: Edusp, 1993. p. 79-91.
- DEDECCA, Cláudio S. **Desemprego: de nada adianta tapar o sol com a peneira**. *Indicadores Econômicos*. Porto Alegre, v.26, n.2, 1998.
- _____. **Dinâmica econômico e mercado de trabalho urbano: uma abordagem da região metropolitana de São Paulo**. Tese (Doutorado em Economia) Instituto Economia: UNICAMP, Campinas (SP), 1990.
- DEDECCA, Cláudio S., BALTAR, Paulo E. A. *Mercado de Trabalho e Informalidade nos anos 90*. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v.27, n. Esp., 65-84, 1997.
- DEDECCA, Cláudio S. & FERREIRA, Sinésio. **O setor informal no funcionamento do mercado de trabalho urbano**, Relatório de Pesquisa, São Paulo, 1990.

DEITOS, Maria Lúcia Melo de Souza. **As políticas públicas de qualificação de trabalhadores e suas relações com a inovação tecnológica na indústria brasileira**. Campinas, SP: [s.n.], 2006.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos. O lucro dos bancos em 2005. disponível em: <http://www.dieese.org.br>. Acesso em 05/09/2010.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo, p. 15-78, 2001.

DIEESE. Diagnóstico do setor têxtil e de confecções de Caruaru e Região. Relatório de Pesquisa. Recife, maio de 2010 (mimeo).

DRAIBE, Sônia Miriam. A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panoramas e trajetórias. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT12: Política e Economia. Petrópolis, 2000.

_____. A Política Brasileira de Combate à Pobreza. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998a. v. 2.

_____. Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: saúde e educação fundamental. Santiago: CEPAL, 1998b. Série Reformas de Política Pública.

_____. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989. v.4.

_____. as políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-84. Rio de Janeiro. Fundação Getpúlio Vargas,

CROCOMO, F; DAINIZ, V; MASQUIETTO, C; DA SILVA, D. **Perfil dos empregados e desempregados de Piracicaba 2006**: Relatório mensal maio. UNIMEP/PMP. 2006.

DRUCK Maria das Graças. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica - um estudo do complexo petroquímico**. São Paulo: Boitempo, p. 15-180, 2001.

_____. Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência. 2007. Disponível em: www.clacso.org.ar/biblioteca.

_____. A reestruturação produtiva e os impactos sobre o trabalho e o emprego bancário na Bahia. In III Congresso Latino Americano de Sociologia Del trabajo, 2000, Buenos Aires, 2000.

DUARTE, Renato; FUSCO, Wilson. Migração e emprego precário na atividade de confecção em dois contextos distintos: São Paulo (SP) e Toritama (PE). FUNDAJ, 2003.

_____. **Os Sindicatos, os Movimentos Sociais e o Governo Lula: Cooptação e Resistência**. Disponível em biblioteca@clacso.edu.ar.

FADE/SEBRAE. Estudo de caracterização econômica do Pólo de Confecção do Agreste Pernambucano. Mimeo.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia & Sociedade*, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

_____. Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Economia e Sociedade*, n.13, p. 155-178, dez. 1999.

- FAGUNDES, Maria Emília Marques. Informalidade na região metropolitana de Salvador: um estudo exploratório. Dissertação (Mestrado em Economia) Instituto de Economia UFBA, 1992.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Políticas públicas: definições, evolução e o caso brasileiro. Disponível em: www.informacao.andi.org.br/b6d71ce_114f59a64cd_-7fcc.pdf. Acesso em: 11/02/2011.
- FERREIRA, C. G.; HIRATA, H.; MARX, R., SALERNO, M. S. Alternativas sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista: elementos para discussão sobre o caso brasileiro. Caderno do Cesit: Campinas, n. 4, 1991.
- FERREIRA, Cândido G. O fordismo, sua crise e o caso brasileiro. Cadernos do Cesit, n.13, 1993.
- FIÁRTIGA, G. B. Custos de transação, instituições e a cultura da informalidade no Brasil. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 14, n. 28, p. 121-146, dez/2007.
- FILGUEIRAS, Luiz A. M. A Desestruturação do Mundo do Trabalho e o "Mal Estar" desse Fim de Século. Caderno do Ceas. Salvador, n. 171, p. 9-29, Set/out. 1997.
- FILGUEIRAS, Luiz A. M. História do Plano Real. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FILGUEIRAS, Luís; DRUCK, Graça; AMARAL, Manoela. O conceito de informalidade: um exercício de aplicação empírica. Caderno CRH, Salvador, v. 17, nº 41, mai/ago 2004, pp. 211-229.
- FONTES, A;PERO, V. Determinantes do desempenho dos microempreendedores no Brasil. Seminário de pesquisa, IE/UFRJ, jun/2009.
- FONTES, Virgínia. **sobre a exclusão: alguns desafios contemporâneos**. Cad. CRH., Salvador, n.23. p.98-119, jul/dez.1995
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas no 21 - jun de 2000.
- FUNDAJ. O Pólo de Confeccões de Toritama: Análise das relações de trabalho e da informalidade. Relatório de Pesquisa. Recife, dezembro de 2008 (mimeo).
- GRAMSCI, A. Americanismo e fordismo. In Maquiavel, a política e o estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- HARVEY, D. Condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- HIRATA, Helena. Sobre o modelo japonês: automatização, novas formas de organização e de relações do trabalho. São Paulo: Edusp, 1994.
- HUGON, Philippe. O setor informal: balanço de 25 anos de trabalho. Ensaios FEE. Porto Alegre, v.18, n.2, p. 32-63, 1997.
- KASSOUF Ana Lúcia; NUNES de ALMEIDA Alexandre; PONTILI Rosangela Maria y RODRIGUES Ferro Andrea. Análise das políticas e programas sociais no Brasil Brasília, OIT / Programa IPEC América do Sul, 2004.
- IBGE. Brasil e Grande Regiões. Economia informal urbana 1997. v. 1 p. 29-33, Rio de Janeiro, 1999.
- IBGE. Unidades da federação e regiões metropolitanas da região nordeste. Economia informal urbana. v. 3, p. 32. Rio de Janeiro, 1999.

- IBGE. Mapa do mercado de trabalho no Brasil /1992-1997. Departamento de Emprego e Rendimento. Rio de Janeiro: 2001.
- IBGE. Economia informal urbana (2003). Rio de Janeiro, 2005.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em 06/04/2011
- JAKOBSEN, K; MARTINS, Renato; DOMBROWSKI; SINGER, Paul e POCHMANN, Márcio – Mapa do Trabalho Informal – Col. Brasil Urgente – Fundação Perseu Abramo; São Paulo, 1996.
- LAMONIER, Bulívar. Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência. Mimeo. São Paulo, s.d.
- LARANJEIRA, S. O trabalho no século XX. Revista SER. Brasília, 1999.
- LEITE, Rogério Proença. 2004. Contra-usos da cidade – Lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas: Edunicamp/Editora UFS.
- LIMA João Policarpo R. et al. Economia de pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. Recife, 2008.
- LIMA, Jacob Carlos. Novas formas, velhos conteúdos: diversidade produtiva e emprego precário na indústria do vestuário. Revista Política e Trabalho, João Pessoa, set/1999.
- LIMA, Jacob; SOARES, Maria. Trabalho flexível e o novo informal. Caderno CRH, Salvador, n. 37, p. 163-180, jul./dez. 2002.
- LIPIETZ, A . Miragens e milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.
- LUCENA, W.G.L. Uma contribuição ao estudo das informações contábeis geradas pelas micro e pequenas empresas localizadas na cidade de Toritama no Agreste Pernambucano. João Pessoa: UFPB/UNB/UFPE/UFRN, 2004. Dissertação de mestrado.
- MALAGUTI, Manoel Luiz. Crítica a Razão informal: A imaterialidade do salariado. São Paulo: Boitempo, 2000.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. Revista Katál. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan/jun/2007.
- MATTOSO, J. A desordem do trabalho. São Paulo: Scrita, 1995.
- MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Texto para discussão nº 852. Brasília, 2001.
- MELLO, Carolina Junqueira Homem de. **Focalização de políticas públicas: teoria e prática.** Campinas/SP, 2004.
- MENEZES FILHO, N; MENDES, M; ALMEIDA, S. O diferencial de salários formal-informal no Brasil: segmentação ou viés de seleção? **Revista Brasileira de Economia.** v. 58. 2004.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza, O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1996

- NORONHA, Eduardo G. "INFORMAL", ILEGAL, INJUSTO: percepções do mercado de trabalho no Brasil. In REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 18 Nº. 53. outubro/2003.
- NORONHA, Eduardo G.; TURCHI, Lenita. O pulo do gato da pena indústria precária. In Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n1.2007.
- OFFE, Claus; HINRICH, Karl. Trabalho & sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- OLINTO, Gilda e OLIVEIRA, Zuleica Lopes Cavalcante. Gênero e trabalho Precário no Brasil. Revista Gênero, Niterói, v. 5, n. 1, 2004.
- OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, Roberto Vêras de; MOREIRA, Eliana Monteiro. Sentidos da globalização: Um desafio ao pensamento sociológico. In: O fenômeno da globalização em perspectiva local e multidimensional. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.
- _____. O Pólo de Confecções do Agreste de Pernambuco: Ensaio de uma perspectiva de abordagem. Campina Grande, mimeo, 2011.
- PAIVA, Vanilda, Et al.. Qualificação e inserção alternativa no mundo do trabalho. A sociologia do trabalho para além da indústria. Novos estudos CEBRAP, nº 48, p. 121-151, 1997.
- PAOLI, Maria Célia. A marginalidade no capitalismo dependente: um problema deslocado: in
- PLANO DE GOVERNO 2007/2010 – Lula Presidente. Disponível em: www.lulapresidente.org.br/programa_governo.php. Acesso: 05/08/2008.
- HOGAN, D. Et al. Cidade Usos e Abusos. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- PERNAMBUCO. Decreto nº 32.040 de 03 de julho de 2008.
- _____. Lei nº 13.359 de 13 de dezembro de 2007.
- _____. Lei nº 13.263 de 29 de junho de 2007.
- _____. Lei nº 13.690 de 16 de dezembro de 2008.
- PIRES, Elson L. S. O trabalho informal nos anos 80: novos rumos teóricos e perspectivas analíticas. Anais do III Encontro Nacional de Estudos sobre o Trabalho (ABET) – Rio de Janeiro, 1993.
- PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2004.
- POCHMANN, Márcio. O fenômeno do desemprego no Brasil: diagnóstico e perspectivas. Campinas: CRUB, 1999.
- POCHMANN, Márcio. Desemprego Disfarçado? Rumos. São Paulo, v.24, n. 168, p. 16-19, 2000.
- _____. O Emprego na Globalização. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 2002.

- RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. São Paulo: Cortez, 1997.
- RAIS - Relação Anual de Informações Sociais. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://www.rais.gov.br>.
- ROCHA, Roberta de Moraes; SILVA JUNIOR, Luiz Honorato da; VIANA, Julio Cesar. Um estudo de caso do arranjo produtivo de confecção do Agreste Pernambucano. Recife. UFPE, 2003.
- SOARES, M. J. B. As costureiras da sulanca: mulheres trabalhadoras em um cluster informal no agreste pernambucano. João Pessoa/PB 2002. Dissertação de Mestrado em Sociologia, p. 110-112.
- SANTOS, Boa Ventura de Sousa. Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SANTOS, Wanderley Gilherme. Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SILVA, Patrícia Pugliesi e. A nova informalidade na região metropolitana de Salvador. Salvador/BA, 2003. Dissertação de Mestrado em Economia/UFBA.
- SOARES, Suely Ap. Gelli. Políticas públicas, qualificação profissional e a educação do trabalhador no final da década de 90 no Brasil. UNICAMP, 2008.
- SUPERBIA, Átila Bernardo. A falência do estado de bem-estar social e a instituição das parcerias público-privadas: uma análise da Lei nº 11.079/2004. São Paulo, 2004.
- RAIS. Características do emprego formal segundo a Relação Anual de Informações Sociais, 2010. disponível em: www.mte.gov.br/rais/2010/arquivos/Resultados_Definitivos.pdf. Acesso em: 25/04/2011.
- RAPOSO, Maria Cristina; GOMES, Gustavo Maia. Estudos de caracterização econômica do Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano. Recife, 2003.
- ROCHA, Roberta de Moraes et al. Um estudo de Caso do Arranjo de Confecção do Agreste Pernambucano. Recife, 2010.
- SABADINI, Mauricio de S. A política econômica do governo Lula : reformismo e submissão ao capitalismo financeiro.
- SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). Análise da eficiência econômica e da competitividade da cadeia têxtil brasileira, 2000.
- SEBRAE . Economia informal urbana. Observatório SEBRAE, jul/2005.
- SEBRAE. Estudo de caracterização econômica do Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano. Maio/2003.
- SEBRAE. Características do “candidato” a empreendedor individual no Brasil. Texto para Planejamento institucional. Abril/2009.
- SEBRAE. Histórias de sucesso: indústria têxtil de confecções, madeira e móvel. Brasília. Disponível em: www.casosdesucesso.sebrae.com.br. Acesso em: 25/06/2010.

- SEBRAE. Principais conclusões sobre a evolução dos indicadores de emprego formal no Brasil, Jul/2010.
- SEBRAE. Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas. (Org) Ricardo W Caldas. São Paulo: SEBRAE, 2005.
- SERRA, Rose. **A política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: estrutura e questões** Rev. Pol. Públ. São Luís, v. 13, n. 2, p. 245-254 jul./dez. 2009
- SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento segundo Stuart Mill e Alfred Marshall. Desenvolvimento Econômico, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- SOUZA, Paulo Renato C. A determinação dos salários em emprego em economias atrasadas. Tese de doutorado. IFCH: UNICAMP, São Paulo, 1980.
- _____. Empregos, salários e pobreza. São Paulo: HUCITEC, 1980.
- _____. Salário e Emprego em Economias Atrasadas. Campinas (SP): Unicamp/IE, 1999. (Coleção Teses)
- SCANDIUZZI, J. Desemprego, informalidade e política salarial no mercado de trabalho brasileiro. Rio de Janeiro: PUC. Tese de Doutorado. 1999.
- SILVA, Daniela Sacheto; MASQUIETTO, Clayton Daniel; DAINEZ, Valdir Iusif. Estimativas Preliminares do Mercado Informal e Mão-de-Obra disponível em Piracicaba-SP, UNIMEP/PMP. 2005.
- SUISSO, Flávia. Trabalho informal no Brasil contemporâneo. 2007.
- TAVARES, Maria Augusta. O trabalho informal deslocado da economia para a assistência social. Maceió: UFAL, 1999.
- TEDESCO, João C. & DALSO, Adelar. Desvendando o invisível: considerações introdutórias acerca da informalidade. Teoria e evidência econômica. São Paulo: FEA/UPE, 1995.
- TELLES, Vera da Silva. A nova questão social brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nosso atraso. CADERNO CRH, Salvador, n. 30/31, p. 85-110, jan./dez. 1999
- TOMAZINE, Sônia Terezinha. Emprego informal e trabalho por conta própria: Um estudo da diversidade de manifestação do problema da falta de emprego no Brasil. Dissertação de Mestrado em Economia/UNICAMP, 1995.
- ULYSSEA, G. Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura. IPEA. Texto para Discussão. n. 1070. 2005.
- VASCONCELOS, Kelly Samá Lopes de. FERREIRA, Monalisza de Oliveira. Pequenos Negócios e Economia informal no Agreste Pernambucano. 2010.
- _____. Caracterização da economia informal no Pólo de Confecções do Agreste Pernambucano. In 48º Congresso SOBER (Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural). 2010.
- VIANA, M. L. W. A americanização da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: UCAM, IUPERJ, 1980.

YAZBEK, Maria Carmelita. 2000. "Terceiro setor e despolitização". Revista Inscrita. Brasília: CFESS, julho.

_____. *A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social*. In Cadernos ABONG nº 11, 1995.

_____. *As ambigüidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS*. In Revista Serviço Social e Sociedade nº 77, São Paulo, Cortez Editora, março 2004.