

O TRABALHO INFORMAL NO CEARÁ: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

FORTALEZA, AGOSTO
2020

ELABORAÇÃO:
GRUPO DE TRABALHO - O TRABALHO INFORMAL NO CEARÁ

Kennedy Montenegro de Vasconcelos
Secretário Executivo de Trabalho e Empreendedorismo
Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Estado do Ceará (SEDET)

Francisco José Rabelo do Amaral
Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Estado do Ceará (SEDET)

José Sydrião de Alencar Júnior
Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Estado do Ceará (SEDET)

Maurício Cabrera Baca
Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Estado do Ceará (SEDET)

Bruna Delfino Cabral
Coordenação do Empreendedorismo e Arranjos Produtivos Locais
Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Estado do Ceará (SEDET)

João Osmar Santos Paiva
Consultor de Empreendedorismo e Arranjos Produtivos Locais
Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Estado do Ceará (SEDET)

Leôncio José Bastos Macambira Júnior
Coordenação de Planejamento e Negócios
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT)

Erle Cavalcante Mesquita
Analista de Mercado
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT)

Carolina Monteiro
Presidente
Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC)

Roberto Capelo Feijó
Presidente
Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE)

Frederico Jorge Barbosa Acário
Diretor de Fomento ao Micro e Pequeno Negócio
Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
1 RETRATOS DA INFORMALIDADE NO CEARÁ	7
1.1. <i>INTRODUÇÃO</i>	7
1.2. <i>A ECONOMIA INFORMAL NO BRASIL</i>	9
1.3. <i>O TRABALHO INFORMAL NO ESTADO DO CEARÁ</i>	14
1.4. <i>AS CONCEPÇÕES DE INFORMALIDADE</i>	23
1.5. <i>FATORES QUE INFLUENCIAM AS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA INFORMALIDADE</i>	30
2 PROPOSTAS PARA O ENFRENTAMENTO DA INFORMALIDADE	32
3 À GUIA DE CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	44

APRESENTAÇÃO

Este trabalho procura demonstrar, mediante uma análise técnica focada na questão da informalidade, a busca de propostas alternativas para integrar o trabalhador informal no mercado formal de trabalho no Estado do Ceará.

A presente demanda foi apresentada pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico e Trabalho, Francisco de Queiroz Maia Júnior – motivada pela gravidade da atual crise econômica causada pela Covid-19 – e coordenada pelo Secretário Executivo de Trabalho e Empreendedorismo, Kennedy Montenegro de Vasconcelos que, com disposição e iniciativa, compôs o Grupo de Trabalho designado para estudar o tema e expor os resultados da presente análise ora apresentados neste relato.

O Grupo de Trabalho destaca a importância da adoção de medidas de gestão no âmbito das políticas públicas de trabalho, emprego e empreendedorismo, como forma de contribuir com a estruturação e o aprimoramento de ações voltadas ao mercado de trabalho informal, à qualificação social e profissional e à inclusão econômica e produtiva do trabalhador cearense.

Os integrantes deste grupo – constituído de profissionais, técnicos, consultores, especialistas e dirigentes da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET), da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Ceará (CODECE), da Junta Comercial do Estado do Ceará

(JUCEC) e do Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT) – reuniram-se, sucessiva e sistematicamente, entre os meses de maio e julho de 2020, iniciando a pesquisa através de levantamento bibliográfico, com vistas a obter o embasamento teórico para subsidiar a elaboração deste documento.

No decorrer deste trabalho, foram discutidos os seguintes pontos: o diagnóstico da informalidade; o mapeamento por extratos econômicos e grupos ocupacionais; os informes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); o esboço do resumo executivo com a síntese do perfil; as sugestões e proposições formuladas; e, por fim, o presente Relatório.

O estudo em apreço estabelece observações acerca do panorama na América Latina, do cenário no Brasil e da situação no Ceará, marcado pela pandemia do coronavírus, frente à ambiência externa, caracterizada por significativas medidas sanitárias e econômicas.

Este propósito se fundamenta ao se constatar que o quadro atual de enormes transformações sociais, políticas, econômicas e culturais, criou paradoxos fatais para a sociedade mundial e, em especial, a brasileira. Há organizações com passado brilhante e sem futuro previsível. A estabilização da economia tem forçado o ajustamento institucional necessário. É premente a necessidade de reestruturação das instituições para agregar mais cérebros e mais flexibilidade na busca de novas perspectivas.

A presente análise, ao registrar o avanço das discussões pertinentes à integração do trabalhador informal ao mercado formal de trabalho no Estado do Ceará, propõe-se a identificar, de igual modo, suas deficiências, ao mesmo tempo em que sugere estratégias para superá-las. Em suma, o intuito desta investigação é de tornar claro o compromisso do enfoque dado à questão da informalidade com os instrumentos de gestão, por meio dos quais se pretende **innovar, impulsionar e otimizar** as ações de trabalho, emprego e empreendedorismo aos níveis gerencial e operacional.

*“A dificuldade não está em gerar ideias novas,
mas em nos livrarmos das antigas”.*

LORD KELVIN

1 RETRATOS DA INFORMALIDADE NO CEARÁ

1.1.INTRODUÇÃO

Estudos mostram que a noção de informalidade tem desafios de ordem conceitual e empírica (de medição), devido a uma gama de definições na literatura, entretanto é reconhecido também que algumas formas de inserção ocupacional delineiam bem esse segmento da força de trabalho, conforme as convenções e recomendações internacionais ligadas à Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera trabalhador informal aquele(a) que atua sem carteira assinada ou sem outros tipos de regulação, tais como os trabalhadores por conta própria (autônomos) sem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), os trabalhadores familiares, os empregadores sem CNPJ e os assalariados sem carteira assinada, ainda que estes últimos convivam não somente na informalidade, mas na ilegalidade, uma vez que o trabalho assalariado deve, obrigatoriamente, abrigar uma série de direitos e deveres e ser registrado junto ao Ministério da Economia.

Neste sentido, o trabalho informal é constituído especialmente pelos assalariados sem carteira de trabalho assinada e pelos não-assalariados que não possuem personalidade jurídica ou não contribuem para a Previdência Social. Ou seja, são os trabalhadores desprotegidos pela regulação do trabalho e pela seguridade social do País (COSTA, 2010).

No Brasil, esse contingente de trabalhadores que vive à margem dos diferentes marcos legais (trabalhista, previdenciário, tributário, dentre outros) é bastante expressivo. São tanto pessoas que sem maiores perspectivas de (re)ingresso no mercado de trabalho formal se lançam nas mais diferentes alternativas de sobrevivência quanto aquelas que, por opção, tentam empreender por conta própria para não serem subordinadas a uma relação de trabalho assalariada. Isto é bastante relevante nessa discussão porque “o trabalho por conta própria e a pequena empresa tornam-se o ‘sonho’ (refúgio da realidade) de milhões de brasileiros desempregados ou cujos salários formais não permitem manter suas famílias” (MALAGUTI, 2000. p. 63), o que revela a complexidade do tema para além da mera falta de oportunidades no segmento mais formalizado do mercado de trabalho nacional.

Não obstante essa realidade, do ponto de vista da ótica estrutural, é importante assinalar que a concepção generalizada da informalidade está relacionada às formas de sobrevivência em atividades de baixa produtividade, sem proteção legal e de escassos rendimentos econômicos.

O desemprego estrutural de grandes proporções mantém especialmente elevado o nível de informalidade das relações de trabalho em diversos países. No Brasil, o número de desempregados atingiu a marca de 12,8 milhões de pessoas, enquanto o nível de atividade econômica - aferida pelo Produto Interno Bruto (PIB) - caiu para o patamar do ano de 2012, segundo as informações apuradas e divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse cenário, a

informalidade, muitas vezes, é a única opção para os trabalhadores recém-desempregados, incluindo pessoas com experiência e formação superior.

Num quadro de desemprego elevado como esse a concorrência por um posto de trabalho se acirra ao mesmo tempo em que há um rebaixamento do padrão salarial dos assalariados. É diante desse tipo de realidade que muitos trabalhadores decidem trabalhar por conta própria pela possibilidade de auferirem um maior padrão de rendimento ao mesmo tempo em que conseguem definir sua própria forma de trabalho, tal como o local e a jornada laboral, ainda que muitas dessas atividades sejam exercidas de forma esporádica (“bico”) e camuflando situações de subocupação ou desemprego (SABADINI; NAKATANI, 2002).

1.2.A ECONOMIA INFORMAL NO BRASIL

Atualmente, 158 milhões de trabalhadores estão na informalidade na América Latina. O número, que representa 54% dos 292 milhões que integram a força de trabalho local, é apontado pelos especialistas como o principal desafio para a implementação eficaz das medidas de combate ao novo coronavírus (OIT, 2020). Dos trabalhadores informais, segundo a OIT, 90%, ou seja, 140 milhões estão sendo atingidos de forma grave, pelos efeitos da pandemia. Relatório recente do Banco Mundial aponta que, em muitos países, a informalidade vem se expandindo consideravelmente.

No Brasil, dos 92,2 milhões de trabalhadores, 36,8 milhões são informais, o que representa 39,9% da força de trabalho do País, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) do IBGE para o primeiro trimestre de 2020. Isso significa dizer que quatro em cada dez ocupados do país vivem na informalidade, tanto nas áreas metropolitanas quanto não metropolitanas.

Outro aspecto relevante nessa discussão é que as ações de isolamento social (*lockdown*) adotadas para conter a pandemia da Covid-19 tenham atingido 1,6 bilhão de trabalhadores que vivem na informalidade em várias partes do mundo, e o padrão de rendimento desses profissionais teve um declínio estimado em torno de sessenta por cento, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2020b).

Nas economias mais ricas, a informalidade é baixa (18,3%), mas nos países de economias em desenvolvimento e de menor renda, o índice chega a 79%, ou seja, um trabalhador que vive em nações com economias mais frágeis tem quatro vezes mais chance de ficar num posto de trabalho informal do que em países com melhores indicadores socioeconômicos.

No Brasil, o nível de informalidade varia também bastante entre estados e regiões. A maior taxa do País é a do Pará (61,4%), e a menor é de Santa Catarina (26,6%), seguida do Distrito Federal (29,8%), segundo dados do IBGE para o primeiro trimestre de 2020 (Figura 1). Já o Ceará detém a quinta maior taxa de informalidade do País (53,8%). Entre os Estados do Nordeste, o Ceará apresenta a terceira maior taxa, atrás do

Piauí (59,5%) e do Maranhão (60,5%), como pode ser averiguado na Tabela 1.

**Figura 1 - Taxa de informalidade da população de 14 anos ou mais de idade, ocupada na semana de referência, por unidades da federação (%)
Brasil - 1º trim./2020**

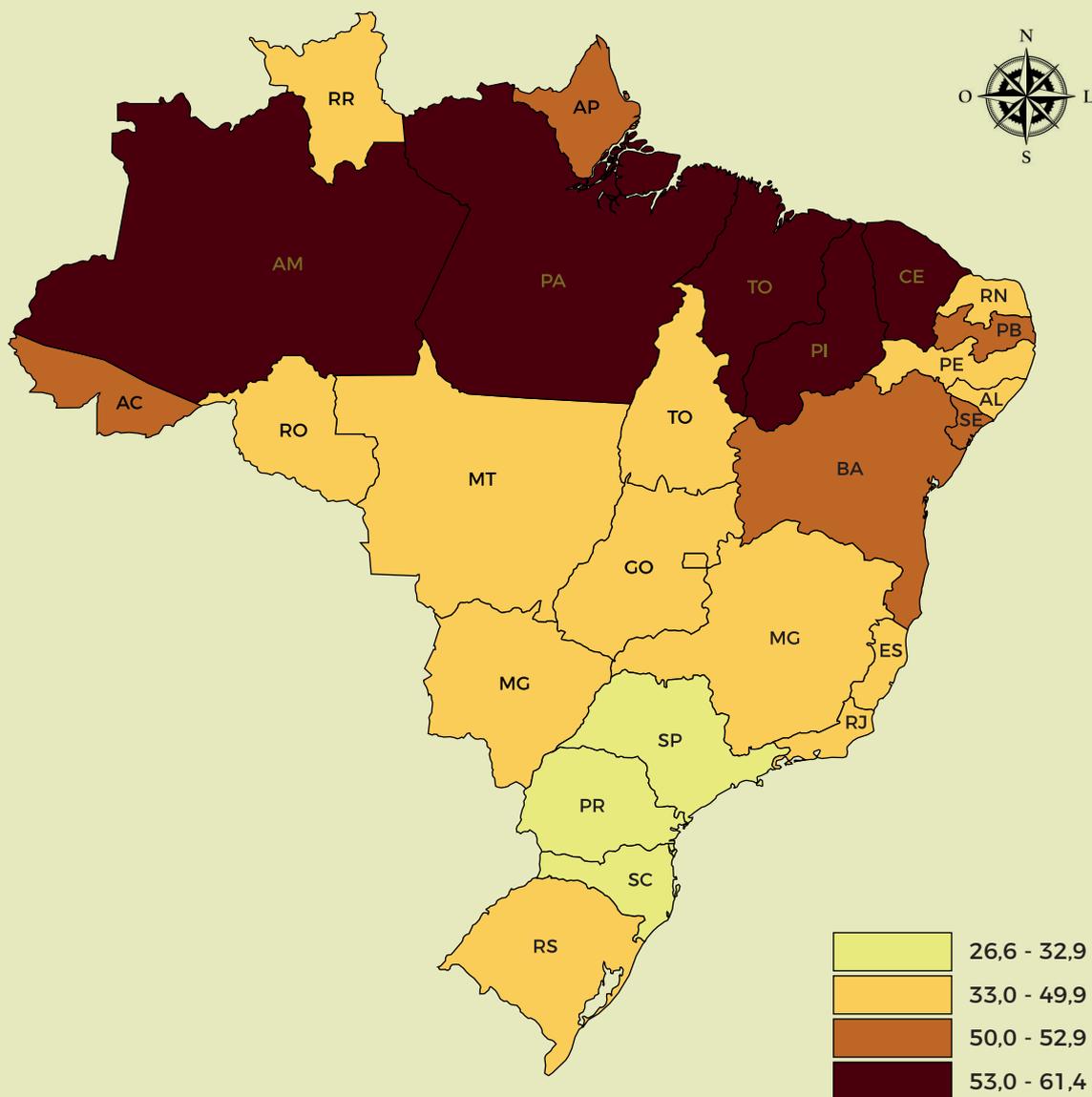


Tabela 1 – Taxa de informalidade da população de 14 anos ou mais de idade, ocupada na semana de referência, por unidades da federação (%) – Brasil – 1º trim./2020

UF	%
Brasil	39,9
Pará	61,4
Maranhão	61,2
Amazonas	58,9
Piauí	58,8
Ceará	53,8
Bahia	52,9
Amapá	52,5
Acre	51,9
Sergipe	51,8
Paraíba	51,3
Pernambuco	48,4
Rondônia	48,3
Alagoas	47,2
Roraima	45,1
Rio Grande do Norte	45
Tocantins	43,9
Espírito Santo	41,5
Goiás	40,4
Mato Grosso	39,8
Mato Grosso do Sul	39,1
Minas Gerais	38,1
Rio de Janeiro	37,3
Rio Grande do Sul	33
Paraná	31,9
São Paulo	30,5
Distrito Federal	29,8
Santa Catarina	26,6

Fonte: IBGE/PNADc, 2020.

Os dados apresentados mostram que os estados das regiões Norte e Nordeste possuem maiores nível de informalidade nas relações de trabalho, fato este que está associado, em grande medida, ao desenvolvimento econômico mais tardio dessas regiões. Em consequência, o mercado informal de trabalho é bastante representativo especialmente pelo excesso da força laboral não absorvida pelo segmento mais regulamentado e protegido dos mercados de trabalho locais e regionais.

Esse quadro de exclusão do mercado de trabalho nacional pode ser delineado com maiores detalhes com alguns dos principais indicadores levantados pela PNADc do IBGE (para o trimestre encerrado em abril/2020), conforme se apresenta a seguir:

- A **população desocupada**¹ foi estimada em 12,8 milhões de pessoas, 898 mil a mais do que no trimestre móvel anterior. Em abril de 2020, a taxa de desemprego no país (16,6%) ficou relativamente estável da verificada no mesmo período do ano anterior (12,5%);
- O nível de ocupação caiu 3,2% em relação ao trimestre anterior e a **população ocupada**² foi estimada em 89,2 milhões de pessoas. Tal

¹ Pessoas de 14 anos ou mais que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva nos últimos 30 dias (consultando pessoas, jornais, etc.).

² Pessoas de 14 anos que num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho, mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias).

declínio (extinção de 4,9 milhões de postos de trabalho) foi observado em diferentes setores econômicos e formas de inserção ocupacional;

- O contingente de **pessoas subocupadas** (6,1 milhões) sofreu decréscimo tanto com relação ao trimestre anterior (6,6 milhões) quanto em igual período do ano passado (7,0 milhões);
- Nos últimos doze meses, aumentou o contingente de **pessoas fora da força de trabalho** (9,2%), e passou a ser estimada em 70,9 milhões de pessoas. Dentre elas, destaque-se o contingente de 5,0 milhões de pessoas que desistiram (temporariamente ou não) de procurar trabalho (desalentada).

Em síntese, os dados mais recentes do IBGE revelam o tamanho da exclusão social e da precariedade das relações de trabalho no Brasil, dado que 23,9 milhões de pessoas estão em situações de desemprego, subemprego ou desalentadas, afora os 34,6 milhões de trabalhadores que atuam na economia informal.

1.3.O TRABALHO INFORMAL NO ESTADO DO CEARÁ

No primeiro trimestre de 2020, o estado do Ceará tinha uma população em idade ativa para o trabalho estimada em 7,4 milhões de pessoas, 104 mil a mais do que em igual período do ano passado, segundo informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No trimestre em análise, o contingente de desempregados no estado foi estimado em 496 mil pessoas, 74 mil a mais do que o registrado no final de 2019. Esse resultado decorreu da redução do nível de ocupação (eliminação de 154 mil postos de trabalho, ou -4,1%), dado que 80 mil pessoas deixaram o mercado de trabalho estadual (Tabela 2).

Tabela 2 - Estimativas do número de pessoas de 14 anos ou mais, segundo a condição de atividade - Ceará - 4º trim./2019 - 1º trim./2020 (em mil pessoas)

	4 tri 2019	1 tri 2020	VAR
Força de Trabalho	4.185	4.106	-80
Ocupada	3.763	3.609	-154
Formal	1.703	1.667	-36
Informal	2.060	1.942	-118
Desempregada	423	496	74
Fora da Força de Trabalho	3.224	3.341	117
Desalentados	358	385	27

Fonte: IBGE/PNADc (elaboração própria da SEDET).

Como o desemprego é medido pelo número de pessoas que tomaram medidas efetivas de procura por trabalho em relação ao tamanho da força de trabalho, a redução deste último grupo contribuiu para amenizar o aumento da taxa de desempregados no Ceará, que estava em 12,1% no primeiro trimestre de 2020.

Os dados apresentados mostram também que mais da metade da força de trabalho ocupada do estado está na informalidade (53,8%). São 932 mil trabalhadores autônomos sem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), 638 mil assalariados no setor privado sem carteira

assinada, 99 mil trabalhadores familiares auxiliares e 44 mil empregadores sem CNPJ.

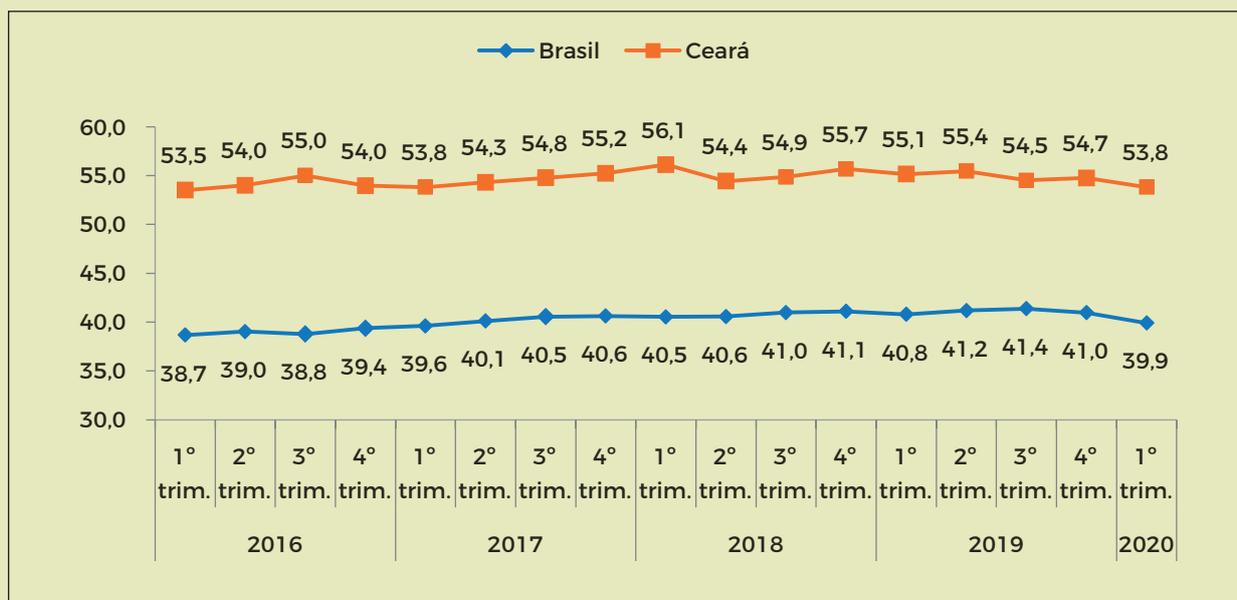
Ainda de acordo com os do IBGE, 48% dos informais, no Ceará, são de trabalhadores autônomos (trabalho por conta própria) e outros 5,1% são de trabalhadores familiares auxiliares que, muitas vezes, dão apoio aos primeiros, enquanto outra parcela é constituída por assalariados sem carteira assinada (44,6%) e empregadores sem CNPJ (5,1%). Portanto, pode-se afirmar que parte dos informais atua à margem dos marcos regulatórios (trabalhista, tributário e previdenciário) e outra contraria, mais diretamente, às legislações, como o caso dos assalariados sem carteira assinada.

Dentre esses profissionais, destaca-se o aumento da representação do contingente de trabalhadores autônomos sem CNPJ perante o total de ocupados do estado (de 25,3% para 25,8%), nos últimos doze meses. Por esse motivo, interessa, especificamente, esta forma de inserção ocupacional, não apenas por ela ser uma das mais representativas no mercado de trabalho cearense, mas pela debilidade de políticas públicas mais específicas para esse segmento de trabalhadores.

Apesar dessa elevação, nota-se uma relativa estabilidade do nível de informalidade no mercado de trabalho cearense, ainda que mais da metade dos trabalhadores locais não possuam qualquer mecanismo de proteção social e trabalhista e tampouco, garantias de uma aposentadoria futura (Gráfico 1). Não reconhecer essa realidade do trabalhador não-protegido ou dos trabalhadores sem trabalho é deixar

de lado a maior parcela da força de trabalho em condições de trabalho, muitas vezes, precárias e sub-remuneradas, prejudicando o próprio desenvolvimento econômico e social do Estado.

Gráfico 1 - Taxa de informalidade (%), segundo níveis geográficos selecionados - Brasil/Ceará - 2016 - 1º trim./2020



Fonte: IBGE/PNADc.

Destaca-se, também, o aspecto transversal da informalidade, na medida em que ela perpassa diferentes formas de inserção ocupacional (assalariados, empregadores e trabalhadores por conta própria, por exemplo), assim como os diferentes setores de atividade econômica, conforme pode ser verificado na Tabela 3.

Nesta perspectiva, observa-se que a maiores percentuais estão nos seguintes setores: comércio, agricultura, serviços domésticos, indústria Geral e construção. Estes setores juntos representam 40% do PIB, revelando um elevado impacto da informalidade no PIB.

Tabela 3 - Indicadores econômicos e de mercado de trabalho selecionados - Ceará - 2017 - 1º trim./2020

Atividades	Participação no PIB 2017 (%)	Total de Ocupados		Informais		Formais	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	5,8	370.467	10,26	354.887	18,3	15.580	0,9
Indústria geral	12,6	457.122	12,67	218.801	11,3	238.321	14,3
Construção	4,5	227.548	6,30	175.703	9,1	51.845	3,1
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	15,9	791.555	21,93	421.504	21,7	370.051	22,2
Transporte, armazenagem e correio	3,2	130.488	3,62	85.805	4,4	44.683	2,7
Alojamento e alimentação	3,2	263.225	7,29	172.180	8,9	91.045	5,5
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	24,3	280.056	7,76	88.360	4,6	191.696	11,5
Administração pública, defesa e seguridade social	23,7	190.985	5,29	469	0,0	190.516	11,4
Educação, saúde humana e serviços sociais	3,8	454.283	12,59	64.578	3,3	389.705	23,4
Outros serviços	2,0	175.359	4,86	129.274	6,7	46.085	2,8
Serviços domésticos	1,2	268.232	7,43	230.229	11,9	38.003	2,3
Total	100,0	3.609.320	100,0	1.941.790	100,0	1.667.530	100,0

Fontes: PIB (IPECE) e indicadores do mercado de trabalho (IBGE/PNADc/1º trim./2020).

Tabela 4 - Distribuição do número de ocupados informais, segundo os grupos de atividade econômica - Ceará - 1º trim./2020

Atividades econômicas	RMF		Interior*	Total
	Capital	Demais municípios		
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	2.309	21.471	331.107	354.887
Indústria geral	68.149	33.920	116.732	218.801
Construção	42.155	29.698	103.850	175.703
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	135.489	49.930	236.085	421.504
Transporte, armazenagem e correio	24.296	20.674	40.835	85.805
Alojamento e alimentação	59.184	25.134	87.862	172.180
Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas	44.893	11.878	31.589	88.360
Administração pública, defesa e seguridade social	0	0	469	469
Educação, saúde humana e serviços sociais	36.908	2.737	24.933	64.578
Outros Serviços	60.174	18.648	50.452	129.274
Serviços domésticos	66.793	32.872	130.564	230.229
Total	540.350	246.962	1.154.478	1.941.790

Fonte: IBGE/ PNADc (elaboração própria da SEDET).

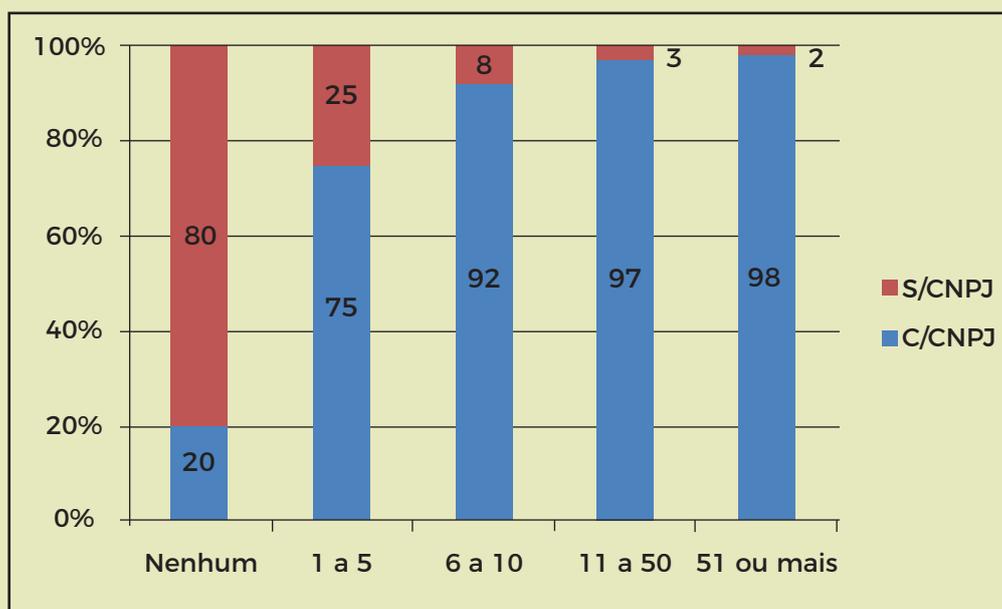
* Valor obtido pela diferença entre os valores globais do estado com os da RMF.

Os dados apresentados mostram que o segmento do comércio, reparação de veículos e motocicletas responde pela maior representação dos trabalhadores informais do Ceará (21,7%), conforme a distribuição dos ocupados pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Dos 791,6 mil ocupados do setor, 421,5 mil estão à margem dos sistemas de proteção social e trabalhista. Tal realidade se deve não apenas a grande representação que o setor possui na economia local como a histórica debilidade dos vínculos trabalhistas que atividade comercial possui tanto na capital cearense, Fortaleza, quanto no Interior.

Pesa nessa conta não somente os milhares de trabalhadores que se lançam por conta própria no mercado estadual (ambulantes e feirantes, por exemplo), mas os trabalhadores ilegalmente contratados sem vínculo trabalhista reconhecido nas diferentes partes do território cearense, dado especialmente o predomínio dos pequenos empreendimentos e a fragilidade econômica da maioria das cidades do Ceará.

Isso é bastante relevante na medida em que as estatísticas apontam que quanto menores forem os empreendimentos, maiores as chances de eles atuarem na informalidade e de não terem sequer uma inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), ainda que na condição de microempreendedores individuais (MEI) (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Nível de formalização dos negócios⁽¹⁾, segundo o número de empregados - Ceará - 2018



Fonte: IBGE/PNADc (elaboração SEBRAE/CE - Atlas dos pequenos negócios).

(1) Empregadores e trabalhadores por conta própria.

Outro setor que a informalidade atinge grandes proporções no estado é o da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (18,3%). Nove em cada dez ocupados deste segmento econômico não possuem qualquer proteção social e trabalhista, assim, como em alguns casos, já houve registros de flagrantes de situações análogas ao trabalho escravo, como na extração da carnaúba em algumas localidades do Ceará (MESQUITA, 2018).

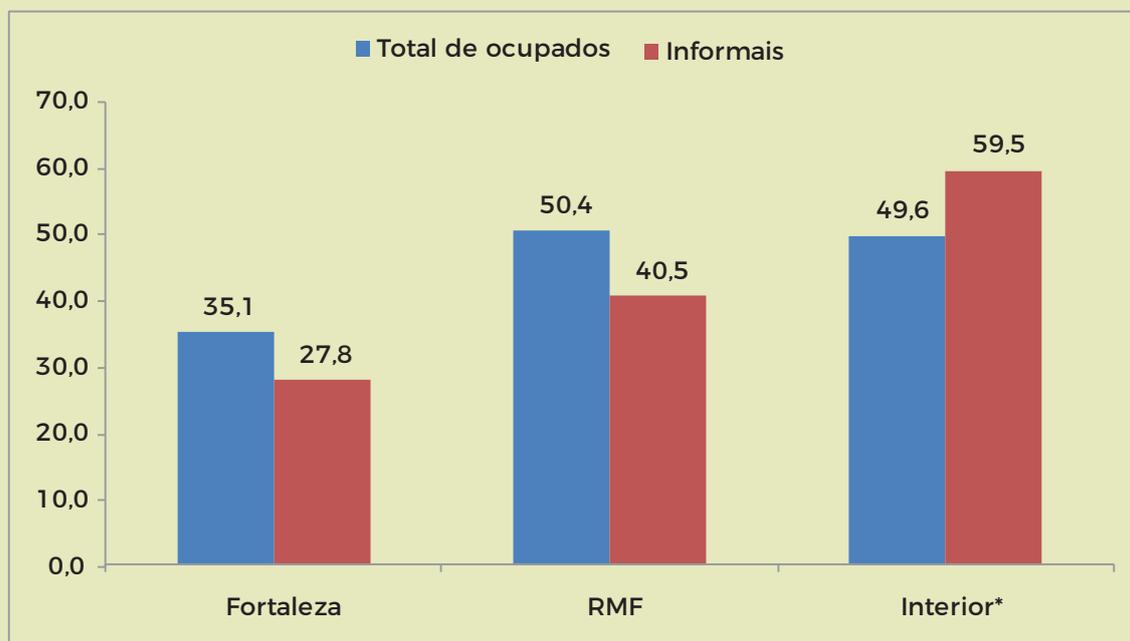
Os serviços domésticos representam outra atividade econômica que possuem elevados níveis de informalidade das relações de trabalho, dado a elevada proporção de profissionais que atuam sem carteira de trabalho assinada ou na condição de autônomos, como o caso das diaristas. Isto é bastante relevante quando se observa que 86% dos trabalhadores locais em atividades domésticas (domésticas, babás,

jardineiros, dentre outros) atuam na informalidade, tal como fora apresentado na Tabela 3.

O nível de informalidade dos trabalhadores domésticos em termos nacionais é um pouco menor, dado que três em cada dez deles possuem carteira de trabalho assinada, proporção essa bem acima da observada no Ceará (14,2%). E para além das relações de trabalho assalariadas, há que se mencionar que as profissionais não-assalariadas podem ser optantes de contribuírem diretamente para a Previdência Social, como autônoma ou na condição de microempreendedora individual (MEI).

Destaque-se que a informalidade das relações de trabalho perpassa os diferentes segmentos de atividade econômica, formas de inserção ocupacional e territórios. No Ceará, a informalidade atinge as mais diferentes regiões do estado, ainda que com maior intensidade nos municípios fora da região metropolitana de Fortaleza (RMF) quando se observa a distribuição espacial do total de ocupados e de trabalhadores informais ao longo do território cearense (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Distribuição dos ocupados, segundo níveis geográficos selecionados e tipo (%) – Ceará - 1º trim./2020



Fonte: IBGE/ PNADc (elaboração própria da SEDET).

* Valor obtido pela diferença entre os valores globais do estado com os da RMF.

O grau de informalidade dos trabalhadores por conta própria já foi objeto de estudos anteriores realizados pelo governo estadual, em parceria com o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).³ Constatou-se, por exemplo, que a RMF detinha o pior nível de informalidade entre os trabalhadores autônomos das regiões metropolitanas que até então eram monitoradas pelo Sistema Pesquisa de Emprego e Desemprego (SPED)⁴ (MESQUITA, 2014; 2017).

³ Até o ano de 2008, o governo do Ceará, por meio do IDT, realizava a Pesquisa Desemprego e Subemprego (PDS) e, daquele ano até o exercício de 2016, a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), cujo inquérito domiciliar foi descontinuado pelo corte de recursos financeiros (federal e estadual) para o financiamento das políticas públicas do trabalho.

⁴ Regiões Metropolitanas monitoradas pelo SPED: Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre e Distrito Federal.

Outra característica marcante era que a maioria desses profissionais estava, há um bom tempo, na atividade que atuavam, contrariando o estigma de que o trabalho informal como sendo algo provisório, instável e irregular. Na RMF, por exemplo, 64% dos autônomos estavam há cinco anos ou mais no trabalho atual, o que pode levar a maiores dificuldades ou resistências para mudança das atividades, especialmente, também, quando se leva em consideração que a maior parcela destes trabalhadores possui mais idade e menos escolarização (MESQUITA, 2017).

Tal perspectiva pode favorecer iniciativas de apoio governamental a esse segmento de trabalhadores, ao mesmo tempo em que sustenta políticas de isolamento social, embora seja reconhecido o cenário mais amplo de queda da demanda econômica, que será puxada pela retração da massa de rendimentos dos ocupados e o alto nível de desemprego.

1.4. AS CONCEPÇÕES DE INFORMALIDADE

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) cunhou a expressão informalidade do mercado de trabalho, no âmbito do Programa Mundial de Emprego, no início dos anos 1970, mais precisamente em 1972. Segundo a Organização anuncia, com base no relatório sobre a realidade do Quênia, na África, a despeito da industrialização, poderiam ser encontradas atividades que nem eram tradicionais, tampouco, modernas. Nessa perspectiva, foram denominadas atividades informais aquelas que têm por características:

[...] (a) propriedade familiar do empreendimento; (b) origem e aporte próprio dos recursos; (c) pequena escala de produção; (d) facilidade de ingresso; (e) uso intensivo do fator trabalho e de tecnologia adaptada; (f) aquisição das qualificações profissionais à parte do sistema escolar de ensino; e (g) participação em mercados competitivos e não regulamentados pelo Estado (OIT, 1972).

Conforme Jackson (2011), o Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (PREALC) considera toda atividade assalariada (formalmente registrada ou não) inclusa no setor formal, enquanto as atividades autogeridas (formalmente registradas ou não) eram parte do setor informal. Essa era a perspectiva inicial e dual de informalidade compreendida como toda atividade que não fosse formal.

Embora o pioneirismo da OIT em nomear uma realidade que já não era novidade no mundo produtivo tenha sido um marco na discussão do setor informal, consoante percebemos, não se obteve, até hoje, consenso do significado de informal. Tal realidade é natural em face das diversidades culturais, históricas e econômicas dos países. Na verdade, as mudanças no mundo, em todos os âmbitos, são surpreendentes e muitas vezes irreversíveis. Desse modo, pensar o trabalho informal já não mais se resume à concepção dual. A cada dia se atribuem novas tipologias de informalidade e, mesmo na tentativa de renomeá-las, não se chega a um acordo sobre o significado de informalidade, como apontam hoje alguns estudiosos, sobretudo porque o processo social é dinâmico e instiga a constante revisão/adaptação de conceitos e categorias sobre a realidade. De fato, o trabalho no Brasil

também faz parte do modelo “ornitorrinco”, “sem forma”, parafraseando Oliveira (1972), e no caso da economia informal são tênues as fronteiras entre o formal e o informal. Diante disso, emprestamos de Telles (2009, p. 156), o termo “fronteiras borradas entre o formal e o ilegal” para caracterizar o informal em suas diferentes concepções muitas vezes paradoxais.

Afinal, que sentidos são demarcadores dessa categoria teórico-ocupacional, para não usar o termo setor, pois, na nossa ótica, na contemporaneidade, esse vocábulo vem se tornando cada vez mais insuficiente para nomear esse modo de produzir, em especial porque a ideia de setor pressupõe um fragmento que, junto a outros fragmentos (setores), resulta no todo. Logo, preferimos economia informal a setor informal. Este termo, mesmo não resolvendo o dilema exposto, ameniza a concepção de informal contrário de formal.

Segundo o economista inglês Alfred Marshall (1982), a economia examina aquela parte da ação individual e social relacionada, de forma integral, à obtenção e ao uso dos requisitos materiais do bem-estar, enquanto Robbins (1932) complementa com a asserção de que é a ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre fins e meios escassos que têm uso alternativo. Ora, a economia informal se harmoniza melhor às formulações desses autores, aproximando, a nosso ver, a situação plural do trabalho informal.

Santos (2004) propõe uma discussão interessante para esse fenômeno da economia, apresentando a reflexão de dois circuitos da

economia urbana dos países subdesenvolvidos. Para tal, o autor divide o espaço urbano em: a) “circuito superior”, que engloba as atividades econômicas, ditas “modernas”, voltadas para a acumulação de capital, como os grandes conglomerados orientados pela economia global; a incorporação da tecnologia de ponta emprega trabalhadores com nível de escolarização/qualificação mais elevado; e as atividades de comércio voltam-se para segmentos das classes média e alta; b) “circuito inferior”, que orienta suas atividades para a população e economia locais; o trabalho intensivo utiliza-se da tecnologia pouco sofisticada; os vínculos de trabalho são precários em termos de proteção social; e a atividade comercial dirige-se, principalmente, para as camadas médias e populares, visando garantir a sobrevivência.

Esses dois circuitos não são fragmentados, mas interconectados, em simbiose, como diz Oliveira (1972). Essa seria uma visão importante para se pensar a economia como cenário desses dois circuitos onde transitam trabalhos formais e informais. Adotamos aqui economia informal como a ação individual e social destinada à obtenção de bem-estar para a sobrevivência de quem está fora do trabalho regulamentado. Entretanto, outras denominações são atribuídas à atividade informal, como: desemprego disfarçado, subemprego, atividade clandestina, ilícita, não estruturada, etc.

As subdivisões da informalidade são discutidas amplamente na literatura. Embora se encontrem estas subdivisões na maioria dos textos, três concepções estão entre as mais comuns desde sua denominação pela OIT: informal, contrário de formal; informal como atividade

marginal, subterrânea, e informal como atividade não fordista (FILGUEIRAS; DRUCK; AMARAL, 2004).

Na primeira concepção, o setor informal é considerado resultante de um aumento do crescimento demográfico que provocou migração rural versus urbano e que, na busca por inserção no mundo do trabalho formal, não encontrou oportunidade e submeteu-se a atividades pouco remuneradas, sem proteção social e trabalhista; logo, fora do setor formal da economia. Nesse sentido, o setor informal tem uma relação dual com o formal; logo, a diminuição de um resultaria no aumento de outro, porém, como já foi visto historicamente, isso não ocorreu. As ações do Estado tendem a caminhar na perspectiva de aumento da formalização dos informais como solução para a crise do mercado de trabalho.

Outra concepção está mais voltada a entender o setor informal como atividade capitalista, realizada de forma não regulamentada, ilegal e ilícita (muitas vezes), num contexto de economia subterrânea ou não registrada (FILGUEIRAS; DRUCK; AMARAL, 2004). Essa concepção ainda pode ser divisada amplamente no mundo do trabalho mediante especificidades contemporâneas que merecem aprofundamento por algumas razões: primeiro, ultrapassa a noção de setor para ir sendo ressignificada, em sentido mais amplo, de economia informal e não somente de um setor; segundo, não é mais característica predominante de países subdesenvolvidos ou de Terceiro Mundo; terceiro, não necessariamente possui só características do modelo tradicional de produção; quarto, as atividades informais não existem por ser alternativa

da população desempregada, cuja oportunidade de emprego formal lhe foi negada, mas por terem sido opção pessoal de sobrevivência; e por último, a autonomia do trabalhador informal nem sempre é constatada na prática.

A terceira abordagem conceitual de informalidade confirma mais a ideia de economia do que a de setor informal, porquanto a atividade é ressignificada como não fordista (JAKOBSEN; MARTINS; DOMBROWSKI, 2000), na qual se destacam relações de trabalho “não registradas, mesmo que tipicamente capitalistas”. Assim, as ocupações informais se confundem com as formais, como se o propósito fosse não incentivar represálias e fiscalizações do Estado, ao mesmo tempo em que contribuem para práticas flexíveis de produção em nome da informalidade.

No Brasil, o disfarce de trabalhadores informais inseridos no setor formal, mas sem garantias, foi um marco da guerra fiscal e dos processos de terceirização e quarteirização iniciados nos anos 1990. Na definição de Filgueiras, Druck e Amaral (2004, p. 21), a “nova informalidade” se caracteriza pela presença de novos trabalhadores informais nas velhas e novas atividades articuladas ou não com os processos produtivos formais, ou nas atividades tradicionais da “velha informalidade” que são por eles redefinidas.

Desse modo, o Estado tende a coibir ações não regulamentadas, ilegais e ilícitas, porém, na tentativa de impedi-las, muitas vezes acaba incentivando a regulamentação de formalidade precarizada,

notadamente quando esse trabalho é importante para a economia local. Concordamos com Lima e Soares (2002), ao questionarem se essa nova informalidade não seria sinônimo de flexibilidade dos novos tempos, tendo como marca principal o caráter definitivo e não mais transitório, como num passado recente, mas um transitório permanente nessas cidades bazar (RUGGIERO; SOUTH, 1997).

Em verdade, as concepções sobre o setor informal tornam-se cada vez mais difusas desde sua origem, notadamente em razão da heterogeneidade e de especificidades encontradas (LIMA; SOARES, 2002). Abrangem desde o trabalhador familiar até os profissionais liberais; do consultor altamente qualificado ao agricultor; de um prestador de serviço a um vendedor de produtos importados nas ruas do Centro da cidade, sem contrato formal, nem garantias regulamentadas em lei.

Mesmo diante de tantas controvérsias acerca da informalidade, inegavelmente ela continua tendo um peso significativo no mercado de trabalho cearense e no Brasil. As implicações e causas, porém, nem sempre são apontadas ou sequer analisadas numa perspectiva mais crítica e menos subjetiva. Enquanto isso, as ações governamentais amplas e bastante heterogêneas variam desde a linha de crédito, cursos de empreendedorismo, treinamento gerencial, à agilização dos canais de comercialização, oferecendo opções tecnológicas e divulgando práticas bem-sucedidas, ou criando regimes fiscais especiais (CACCIAMALI *et al.*, 1989; BRAGA, 2010).

1.5.FATORES QUE INFLUENCIAM AS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA INFORMALIDADE

- Independentemente da definição empregada à informalidade, esta atinge mais da metade dos trabalhadores cearenses, que não estão cobertos pela legislação trabalhista e tampouco possuem qualquer garantia de uma aposentadoria. Em outras palavras, excluídos do sistema de proteção social, a relação desses trabalhadores informais com o Estado é praticamente inexistente;
- A ausência do registro da carteira de trabalho assinada proporciona:
 - a) a exclusão de uma parte do sistema de proteção social vinculada à carteira de trabalho assinada (como férias, 13º salário, FGTS, licença-maternidade, etc.);
 - b) a impossibilidade de acessar o seguro-desemprego;
 - c) a exclusão de mercados como o de crédito, por não terem seus rendimentos comprovados; dentre outros fatores;
- O assalariado sem carteira assinada e o trabalhador por conta própria apresentam maiores riscos de flutuação da renda que o emprego formal, por não possuírem um piso salarial e pela chance dos seus rendimentos serem descontinuados por ações de fiscalização. Para os que trabalham por conta própria, outro agravante decorre de seus rendimentos serem determinados pela compra e venda de bens e serviços, portanto mais vulneráveis à sazonalidade;

- Com o agravamento do mercado de trabalho a partir de 2015, com a retração do emprego formal associado a estagnação econômica, a economia informal tem se comportado com um colchão, uma alternativa aos trabalhadores expulsos do emprego formal;
- Uma maneira de mitigar a informalidade é oferecer incentivos corretos e diminuir as assimetrias de informações da economia;
- O tratamento tributário deve ser mais justo, eliminando as injustiças e gerando oportunidades mais equitativas;
- Em face da miríade de interpretações e dimensões da economia informal, torna-se imprescindível conhecer as vertentes desta no que concerne às políticas associadas às relações de trabalho e a própria dinâmica dos micro e pequenos empreendimentos;
- Para reduzir a informalidade, é necessário incorporar incentivos justos, corretos na legislação que incentive à sua formalização;
- A principal relação que identifica os trabalhadores autônomos, os empregados sem carteira e os não-remunerados, são a pobreza e a precarização das relações de trabalho;
- É importante compreender que parcela expressiva da população cearense, mormente os mais pobres, sustenta a si e aos seus por meio de atividades autônomas, ou trabalhando nos micro e pequenos empreendimentos (negócios);
- Os empreendimentos não formalizados possuem diferentes dificuldades na comercialização de seus produtos, sejam para as

diferentes esferas de governo ou mesmo para a economia formal, afora a dificuldade no acesso crédito;

- De acordo com os últimos dados divulgados pela pesquisa de Economia Informal Urbana (ECINF), do IBGE, de 2003, a maioria dos microempreendedores não procuram se regularizar. Aspectos como o próprio grau de desenvolvimento desses estabelecimentos, aliado a burocracia e os altos impostos, podem ser fatores que inibam a possibilidade de eventual formalização;
- A decisão de trabalhar por conta própria pode ser determinada pela ausência de empregos formais ou mesmo por uma decisão voluntária, pessoal, considerando custos e benefícios;
- A informalidade deve ser enfrentada por intermédio de ações integradas que levem em consideração não apenas a sua regularização, mas o acesso aos mercados e a melhoria da produtividade. Ações de formação, capacitação, acesso ao crédito, assistência técnica, simplificação da burocracia, são iniciativas fundamentais na construção de uma nova economia, com menor grau de informalidade e desigualdades.

2 PROPOSTAS PARA O ENFRENTAMENTO DA INFORMALIDADE

A forte incidência da informalidade é uma das situações mais persistentes e preocupantes para o mercado de trabalho. No estado do Ceará, as problemáticas ligadas à informalidade não são diferentes às verificadas do restante do país, assim sendo, parcela expressiva da população cearense, mormente os mais pobres, sustenta a si e aos seus

por meio de atividades autônomas, ou trabalhando nos pequenos negócios, em diferentes setores e regiões do estado, cuja realidade, em grande medida, está associada às peculiaridades do território estadual – inserido majoritariamente no semiárido nordestino – e ao desenvolvimento tardio da região. Mais da metade dos trabalhadores cearenses estão inseridos em formas de trabalho sem garantias trabalhistas e sociais, o que sugere a necessidade de políticas específicas que promovam oportunidades de trabalho e geração de renda para essa população.

No atual contexto de crise econômica global, a questão da informalidade torna-se ainda mais urgente, de modo a conduzir os responsáveis pela formulação de políticas públicas a um interesse renovado pela adoção de medidas eficazes para a transição do trabalho informal para o formal. Ademais, essa transição da economia informal para a economia formal é, claramente, um alvo importante para a *Agenda Trabalho Digno*, da OIT (c2020, p. 1), ao afirmar que:

O conceito de trabalho digno resume as aspirações de homens e mulheres no domínio profissional e abrange vários elementos: oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração justa; segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias; melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para expressar as suas preocupações; organização e participação nas decisões que afetam as suas vidas; e igualdade de oportunidades e de tratamento.

Nessa perspectiva, as iniciativas governamentais ora propostas procuram direcionar um conjunto de abordagens multidimensionais adaptadas ao contexto específico do Estado do Ceará, ou seja, visam implantar e implementar planos, programas e projetos no âmbito de quatro eixos estratégicos:

I. FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

- Reforçar os programas de educação como estratégia para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral;
- Expandir a rede de escolas profissionalizantes para todos os municípios cearenses;
- Ampliar os programas federais de educação em todos os níveis de escolarização, tais como: Brasil Alfabetizado, Brasil Profissionalizado, Caminho da Escola, Inclusão de Jovens, Educação Tutorial, Bolsa Permanência, E-tec Brasil, Formação pela Escola, Formação de Tutores, Alfabetização na Idade Certa, Fortalecimento do Ensino Médio, Formação de Profissionais da Educação, Escola Aberta, Escola da Terra, Escola de Gestores, Mais Educação, PROINFO, PROJOVEM Urbano e Campo - Ensino e Pesquisa e o Ciência sem Fronteiras;
- Dinamizar as ações voltadas para Empresa Júnior fortalecendo a iniciação ao trabalho dos jovens universitários;

- Popularizar a ciência nos espaços públicos, despertando nos jovens o interesse por conhecimentos em tecnologia e inovação;
- Promover a inclusão digital da população mais vulnerável, através da implantação de cursos de informática nas escolas municipais e estaduais; e
- Promover formação e qualificação em áreas diversas, em especial a juventude urbana e rural, com acesso às novas tecnologias de produção, comunicação e informação respeitando a diversidade cultural e regional.

II. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E GERAÇÃO DE EMPREGOS FORMAIS

- Promover o emprego formal, através de políticas macroeconômicas favoráveis ao seu crescimento e o incentivo ao empreendedorismo;
- Reduzir as barreiras que dificultam a formalização, através da desoneração e simplificação da burocracia;
- Instituir o Observatório do Trabalho e do Empreendedorismo, para a sistematização, elaboração e disseminação de informações sobre o mercado de trabalho e o ambiente empreendedor, através de estudos, pesquisas e inovações, visando subsidiar as Políticas Públicas do Trabalho e do Empreendedorismo;

- Investir em pesquisas que monitorem o nível de informalidade do Estado para adoção ou aprimoramento das políticas em curso;
- Criar o Plano Estadual de Qualificação do Trabalhador Cearense, investindo na capacitação massiva e na formação profissional, em parceria com as entidades do Sistema S (SENAC, SENAI, SENAR, SENAT e SEBRAE);
- Tomar medidas para constituir um sistema estadual de informação sobre a oferta de treinamento, articulado com outros mecanismos de informação do mercado de trabalho, como serviços de emprego e pesquisas domiciliares;
- Combater a precarização do trabalho, estimulando a inserção digna em ocupações com maior perspectiva de desenvolvimento pessoal, social e econômico;
- Fortalecer as Políticas Públicas do Trabalho, Emprego e Renda, por meio das ações do Sistema Nacional de Emprego no Ceará (SINE/CE), tornando-as mais integradas e sincronizadas a outras políticas de desenvolvimento socioeconômico;
- Promover oportunidades de trabalho às pessoas com mais de 60 anos de idade, dando-lhes condições mais acessíveis à sua (re)integração no mercado de trabalho;
- Fomentar a capacitação contínua do trabalhador, mediante cursos rápidos e a distância, com vistas ao aprendizado para as novas ocupações emergentes;

- Inserir jovens entre 16 e 24 anos de idade em programas de formação profissional, por meio de parcerias envolvendo o Estado, as instituições de formação profissional e a iniciativa privada, com o objetivo de qualificar e preparar os jovens a assumirem ocupações mais qualificadas no mercado de trabalho; e
- Ampliar o Programa Primeiro Passo para todas as regiões do Estado, nas linhas do Jovem Aprendiz, Jovem Bolsista e Jovem Estagiário, de forma a aumentar as oportunidades de trabalho e a geração de renda.

III. INVESTIMENTO

- Promover a atração de investidores, com previsibilidade e transparência, segurança jurídica, desburocratização e simplificação, de modo a criar um ambiente favorável de negócios;
- Acelerar o processo de desenvolvimento do Estado, priorizando os clusters econômicos da cadeia produtiva da saúde, energias renováveis, rede de segurança hídrica, polo de inovação em TIC, têxtil e calçados, agronegócio, logística, turismo, economia do mar, hubs aéreo, portuário e tecnológico;
- Fortalecer os clusters econômicos (cadeias produtivas), com apoio de soluções integradas que contemplem desde a produção de conhecimento até a sua efetiva aplicação para ganhos da sociedade como um todo;

- Elevar o potencial de geração de energias renováveis (fotovoltaica, eólica e híbrida);
- Incentivar a implantação de indústrias relacionadas aos recursos hídricos;
- Consolidar o Hub Tecnológico, com mais oportunidades de vagas nas universidades, centros de pesquisa, escolas profissionalizantes, dentre outras instituições de formação profissional;
- Consolidar o Polo de Inovação em TIC (Angola Cables, Century Link e Hostweb-Datacenter);
- Expandir o Cinturão Digital em todo o Estado, reforçando o Hub de TIC;
- Consolidar a liderança do Estado na cadeia calçadista, como o maior empregador do Nordeste, e o segundo maior do País;
- Fortalecer a liderança de maior empregador da cadeia de têxteis e confecções do Nordeste, e o quarto do País;
- Desenvolver o Agronegócio, fortalecendo as culturas atuais, com mais investimento em pesquisa para a descoberta de novas fontes de produção e de comercialização;
- Qualificar e promover territórios turísticos nas principais regiões do Estado;
- Melhorar a infraestrutura turística e de acesso aos principais destinos do Ceará;

- Atrair novos empreendimentos e empresas estrangeiras para incentivar novos negócios e gerar mais empregos;
- Promover o Ceará nos principais mercados nacionais e internacionais;
- Incentivar a economia do mar, com indústrias para produção de embarcações e peças para o setor náutico; empresas de beneficiamento de pescados para exportação; pesca oceânica de atum e outras espécies (lagosta); e prática de esportes aquáticos e turismo;
- Conceder incentivos fiscais e benefícios não financeiros, mediante a redução de ICMS, destinados a sociedades industriais com uso intensivo de mão de obra (implantação, funcionamento, realocização, ampliação, modernização, diversificação e recuperação), através de programas específicos; e
- Integrar competitividade a mercados extras de redes de valores globais, promovendo o desenvolvimento regional equilibrado.

IV. ECONOMIA EMPREENDEDORA E O CRESCIMENTO ECONÔMICO

- Viabilizar o acesso a crédito, com taxas de juros e carências acessíveis e interessantes para os pequenos negócios;
- Democratizar o microcrédito e aumentar a eficiência dos mesmos em termos de geração de emprego e renda;

- Implantar o Programa de Educação Empreendedora, fomentando o empreendedorismo através de incentivos, visando criar uma economia empreendedora baseada no conhecimento, inovação e criatividade, onde novas formas de produção são criadas para explorar oportunidades em um mercado, cada vez mais, aberto, dinâmico e competitivo;
- Fomentar políticas setoriais privilegiando, especialmente, o desenvolvimento de micro e pequenas empresas sustentáveis;
- Criar incentivos governamentais que promovam e fortaleçam a constituição e o desenvolvimento das micro e pequenas empresas;
- Incorporar incentivos justos, corretos na legislação que incentive à sua formalização;
- Promover a aproximação de instituições financeiras e de crédito, gerando oportunidades às micro e pequenas empresas;
- Apoiar a comercialização, incentivando redes horizontais e verticais;
- Propor reforma tributária que inclua incentivos ao investimento produtivo para fomentar a criação do emprego formal;
- Criar uma agenda local para definir e incorporar experiências e boas práticas, estabelecendo um novo diálogo social;

- Desenvolver os Arranjos Produtivos Locais, implementando uma política de desenvolvimento local e regional que incentive o crescimento das atividades produtivas endógenas, além do fortalecimento da vocação econômica regional e o empreendedorismo local;
- Estimular o associativismo e o cooperativismo, apoiando o ingresso de organizações e empresas da economia informal no mercado formal; e
- Incentivar e fortalecer, de forma especial, os projetos produtivos como o Programa de Regularização Fundiária, Programa Venda no Balcão, Programa Hora de Plantação, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa de Tecnologia Alimentar;
- Implantar o Centro Avançado do Agronegócio, como um espaço público para o desenvolvimento de negócios e iniciativas em economia mista para o produtor rural, apoiando a produção e comercialização de produtos agrícolas e incentivando a produção de alimentos orgânicos;
- Adotar medidas para promover as relações complementares entre as economias formal e informal, facilitando o acesso das empresas ligadas à economia informal ao mercado, ao crédito, à infraestrutura, aos sistemas de formação e de tecnologias avançadas, a fim de facilitar a sua integração progressiva na economia formal; e

- Priorizar as compras públicas de produtos e serviços de micro e pequenos negócios, com a criação do Programa Conexão de Fornecedores e Consumidores, através de uma plataforma online capaz de favorecer o compartilhamento de informações, produtos, serviços e valores entre os usuários cadastrados, proporcionando maior eficácia nos negócios.

3 À GUIA DE CONCLUSÃO

Conforme visto nas páginas anteriores, as concepções sobre a informalidade são difusas desde sua origem, notadamente, em razão da heterogeneidade e das especificidades encontradas (LIMA; SOARES, 2002). Abrangem desde o trabalhador familiar até os profissionais liberais, do agricultor ao consultor, de um prestador de serviços ao ambulante aos quais tem em comum o exercício da atividade laboral sem proteção social e trabalhista.

A burocracia excessiva e os elevados impostos, inclusive derivados da legislação trabalhista, aliados à incapacidade do setor formal da economia de absorver toda mão de obra disponível para o trabalho, fazem com que grande parte dos trabalhadores brasileiros sobreviva na informalidade.

São, assim, trabalhadores que possuem, de maneira geral, baixo padrão de rendimento e maior incidência na pobreza, assim como possuem maiores dificuldades de acesso ao crédito e aos sistemas de seguridade social que lhes assegurem amparo quando impossibilitados de trabalharem. Além disso, há evidências de insatisfação e

subutilização da capacidade produtiva desses trabalhadores, o que acaba limitando o padrão de rendimento desses profissionais.

Levando-se em conta as informações até aqui apresentadas, percebe-se que o fenômeno do trabalho informal está ligado tanto às questões de ordem econômica e sociocultural quanto a aspectos conjunturais e estruturais. Além disso, as possíveis omissões das políticas públicas com relação a esses trabalhadores fizeram com que eles margeassem o processo de desenvolvimento econômico do país. Nesse contexto, percebe-se que a informalidade fere, inexoravelmente, preceitos constitucionais, singularmente relativos à identificação desse trabalhador como um agente de si mesmo, em colaboração com o Estado através do recolhimento dos tributos e encargos que proporcionem sua assistência, caso necessitem.

Nessa perspectiva, a legislação nacional criou na última década à figura do microempreendedor individual a qual viabilizou a formalização de milhões de trabalhadores a custo mais reduzido, o que também facilitou o acesso à seguridade social por parte desses profissionais, ainda que essa modalidade atinja apenas uma pequena parcela dos trabalhadores por conta própria.

Desse modo, constata-se que o fenômeno da informalidade é complexo e dialético, ao perpassar do indivíduo ao coletivo, da unidade domiciliar a um país, refletindo diretamente no desenvolvimento econômico do país. Por isso, entende-se que é urgente se pensar e implementar caminhos (políticas, programas, projetos) com o objetivo de atenuar a informalidade no país e no estado do Ceará, além de fortalecer iniciativas já existentes com este foco.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Garantindo Uma Proteção Social Eficaz Para Todos na América Latina e no Caribe: Dos Direitos à Realidade**. Washington: 2010.

_____. **Informalidade: Saída e Exclusão**. Washington: 2007.

_____. **Global Economic Prospects**. Washington: janeiro, 2019.

_____. op. cit.2013. OIT: **Uma Justa Globalização: Criação de Oportunidades Para Todos**. Comissão Universal Para a Globalização à Dimensão Social. Genebra: 2004.

BOITO JR., A. **Neoliberalismo e Relações de Classe no Brasil**. Ideias, Campinas: 2002.

BRAGA, T. **Programas Públicos de Microcrédito: Inadequação das Respostas da Política Pública Para Inserção da População de Baixa Renda do Setor Informal no Mercado de Crédito**. In: BRAGA, T.; VIDAL, F.; NEVES, L. (org.). **Trabalho em Questão**. Salvador: SEI, 2010. p. 388. (Série Estudos e Pesquisas, 86).

BRASIL, Ministério da Economia (ME). **Resolução CGSIM nº 51/2019**. Comitê Gestor da Rede Nacional de Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, publicada em 13/06/2019. Brasília: junho, 2019.

_____. **Medida Provisória nº 905/2019**. Programa Verde e Amarelo, publicada em 11/11/2019. Brasília: novembro, 2019.

_____. **Lei Complementar nº 123/2006**. Comitê Gestor do Simples Nacional, publicada em 14/12/2006. Brasília: junho, 2020.

_____. **Mapa de Empresas**. Boletim do 1º Quadrimestre de 2020, publicado em 18/06/2020. Brasília: junho, 2020.

_____. Ministério da Economia (ME). INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Texto Para Discussão: Os Desafios do Passado no Trabalho Doméstico do Século XXI: Reflexões Para o Caso Brasileiro a Partir dos Dados da Pnad Contínua.** Brasília: 2019. 52Ff.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Programas Federais Para a Agricultura.** Brasília: 2020.

CACCIAMALI, M. C. **Expansão do Mercado de Trabalho Não Regulamentado e Setor Informal no Brasil.** Estudos Econômicos. São Paulo: v. 19, n. esp., 1989.

CACCIAMALI, M.C *et al.* **Boas Práticas dos Serviços Públicos de Emprego do Brasil.** Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília: 2011.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário.** Vozes. Rio de Janeiro: 2004.

CAVAZOTTE, F. S. C. N.; LEMOS, A. H. C.; VIANA, M. D. A. **Relações de Trabalho Contemporâneas e as Novas Gerações Produtivas: Expectativas Renovadas ou Antigos Ideais?** XXXIV ENANPAD. Rio de Janeiro: 2010.

COSTA, M.S. **Trabalho Informal: Um Problema Estrutural Básico no Entendimento das Desigualdades na Sociedade Brasileira.** Caderno CRH. V. 23. n° 58. Salvador: 2010.

DIEESE. **Boletim Trabalho no Comercio.** Ano 02, n°4 agosto de 2009. 1-8p. Acessível em:
<https://www.dieese.org.br/estudosetorial/2009/2009pedsetoriaisinformalidadecomercio.pdf>

FEIJÓ, C. A.; SILVA, D. B. N.; SOUZA, A. C. **Quão heterogêneo é o Setor Informal Brasileiro?** Uma Proposta de Classificação de Atividades Baseada na ECINF. Revista de Economia Contemporânea, vol. 13, n° 2. Rio de Janeiro: maio-agosto, 2009.

FILHO, Fernando de Holanda Barbosa; ULYSSEA, Gabriel. **Causas e Consequências da Informalidade no Brasil,** 1ªed., Elsevier, 2016.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Perspectivas Econômicas: As Américas**. A Dinâmica do Mercado de Trabalho e a Informalidade ao Longo do Ciclo Econômico na ALC. Washington: 2019.

_____. **World Economic Outlook**. Washington: outubro, 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE).

Programas

Federais de Educação. Brasília: 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Programa Ceará Veloz**: Plataforma Para Acelerar o Crescimento Econômico com Redução de Desigualdades. Fortaleza: novembro, 2019.

_____. **Plano Ceará 2050**: Juntos Pensando o Futuro. Plataforma Estratégica de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado do Ceará. Fortaleza: novembro, 2018.

LIMA, J.; SOARES, M. J. B. **Trabalho Flexível e o Novo Informal**. Cadernos CRH. Salvador: n. 37, 2002.

MAGALHÃES, Marcos Renan Vasconcelos. **Tolerância à Informalidade, Desenvolvimento e Empreendedorismo: Uma Análise Quantitativa Para o Brasil**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia. Fortaleza: 2018. 43 f.

MALAGUTI, L. M. **Crítica à Razão Informal: a Imaterialidade do Salário**. São Paulo: Bomtempo, 2000.

MESQUITA, Erle. **A Informalidade no Mercado de Trabalho: Dimensão e Características**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2008.

_____. **Trabalho Autônomo e Políticas Públicas em Regiões Metropolitanas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2014.

_____. **Trabalho Autônomo e Políticas Públicas em Regiões Metropolitanas**. 2ª ed. rev. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2017.

_____. **Trabalho Escravo no Ceará do Século XXI**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018.

NERI, Marcelo; C. FONTES, Adriana. **Informalidade e Trabalho no Brasil: Causas, Consequências e Caminhos de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: 2010 - FGV Social - 17p.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho Para Um Futuro Mais Brilhante**. Comissão Global Sobre O Futuro do Trabalho. Escritório Internacional do Trabalho. Genebra: OIT, 2019. Disponível em: https://www.sinait.org.br/docs/trabalho_para_um_futuro_mais_brilhante_oit.pdf Acessado em: 07/06/2020.

_____. **Trabalho Digno e a Transição Para a Formalização: Tendências Atuais, Debates Sobre Políticas e Boas Práticas**. Genebra: 2008.

_____. **Conclusões Sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal**. Conferência Internacional do Trabalho, 90ª sessão. Genebra: 2002.

_____. **Trabalho Digno**. Lisboa: 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/lisbon/temas/WCMS_650867/lang--pt/index.htm Acessado em: 07/07/2020.

_____. **A Economia Informal e a Transição Para a Economia Formal: o Desafio do Trabalho Digno**. Conferência Internacional do Trabalho, 103ª Sessão. Genebra: 2014.

_____. **Impact of Lockdown Measures on the Informal Economy**. ILO Brief. Genebra: OIT, 2020b. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743523.pdf Acessado em: 23/06/2020.

_____. **Employment, Income and Equality: a Strategy for Increasing Employment in Kenya.** Geneva: [s.n.], 1972.

_____. **Women and Men in the Informal Economy: a Statistical Picture.** (third edition) International Labour Office. Geneva: ILO, 2018.

RAMOS, L. **A Evolução da Informalidade no Brasil Metropolitano: 1991-2001.** IPEA. Texto Para Discussão n° 914. Brasília: 2002.

ROCHA JUNIOR, Antônio Dias. **Informalidade no Brasil: Uma Análise das Dificuldades Econômicas Frente à Economia Formal.** Monografia (graduação). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas. Fortaleza: 2015.

SABADINI, M. S.; NAKATANI, P. **Desestruturação e Informalidade do Mercado de Trabalho no Brasil.** Revista Venezolana de Conyuntura, n° 2, p.265-290, jul./dez./2002.

SANTOS, J. B. F.; MACAMBIRA, J.; PIRES, I. J. B. **Ação Governamental e Setor Informal: Formalização Disfarçada?** Tensões Mundiais. Fortaleza: v. 9, n° 16, p. 216- 242, 2013.

SASAKI, M. A. **Trabalho Informal: Escolha ou Escassez de Empregos? Estudo Sobre o Perfil dos Trabalhadores por Conta Própria.** 144 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações. Universidade de Brasília. Brasília: 2009.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO DO ESTADO DO CEARÁ (SEDET). **Tamanho e Perfil da Informalidade no Mercado de Trabalho Cearense.** Grupo Técnico de Trabalho Para Retomada Responsável. Fonte: PNADc/IBGE. Fortaleza: 2020.

SCHWEITZER, Lucas. **Os Sentidos do Trabalho para Trabalhadores Informais em Situação de Rua.** Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Florianópolis: 2017. 231 p.

SCHOLZ, Trebor. **Cooperativismo de Plataforma: Contestando a Economia do Compartilhamento Corporativa**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

ULYSSEA, Gabriel. **Informalidade no Mercado de Trabalho Brasileiro: Uma Resenha da Literatura**. In: Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), pp. 596-618, out./dez./2006.

VIANA, V. M. A. **Informalidade no Ceará: Trabalho, Autonomia, (Des) Proteção Social**. Estudo do Curso de Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 2000.