

Combate ao Trabalho Informal: Políticas Públicas de Promoção dos Direitos Sociais dos Trabalhadores

Combating the Informal Working: Public Policy of Promotion to the Labor's Social Rights

LUIZ ALBERTO BLANCHET

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1997/1991), Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1975), Professor do Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD/PUCPR), Membro Catedrático da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst), Advogado.

REGANE BRANSIN QUETES

Mestranda em Desenvolvimento e Sustentabilidade (PUCPR), Pós-Graduada em Direito Administrativo (Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar), Pós-Graduada em Direito do Trabalho (Universidade Anhuera/SP), Graduada em Direito (Unibrasil/PR), Bolsista Capes, Advogada.

LUCIANA PROCEKE TAMBOSI

Pós-Graduada em Direito Previdenciário (PUCPR), Graduada em Administração (FAE/PR), Graduada em Direito (PUCPR), PIBIC – ICV, Administradora.

Data da Submissão: 26.04.2016

Data da Decisão Editorial: 11.07.2016

Data de Comunicação ao Autor: 11.07.2016

RESUMO: A partir da noção de políticas públicas como mecanismos de efetivação de direitos fundamentais, sobretudo dos direitos sociais, fundamentadas na centralidade da pessoa humana e com o dever de serem “inclusivas”, o presente trabalho analisa as políticas públicas: o programa microempreendedor individual, o programa economia solidária e a PEC das domésticas; suas características, seus resultados e suas finalidades. O estudo conclui que o programa microempreendedor, mesmo com pequena adesão, e a economia solidária, mesmo com dificuldades de operacionalização, atendem às finalidades propostas, vez que os trabalhadores inclusos nos programas deixam o *status* de completa desproteção para ver garantida uma parcela de seus direitos sociais salvuardados na Constituição da República. Em relação à PEC, observa-se que, embora se caracterize como um grande avanço e atenda aos anseios de grande número de trabalhadores que pleiteavam igualdade de direito com trabalhadores urbanos e rurais, encontra fortes barreiras sociais para a efetivação da conquista legislativa, tendo em vista as peculiaridades que essa relação de trabalho apresenta.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; direitos sociais; empreendedorismo.

ABSTRACT: From the concept of public policy as mechanisms to effect fundamental rights, especially social rights, based on the centrality of the human person and the duty to be “inclusive”, this paper analyzes the following public policies: individual microenterprise program, solidarity economy program and the housekeeper’s constitutional amendment; its characteristics, results and purpose. The study concludes that the microenterprise program, even with low adhesion, and the solidarity economy, despite operational difficulties, meet the aims proposed, since workers included in the programs leave the status of complete defenselessness to see guaranteed a portion of their social rights enshrined in the Constitution. Regarding the housekeeper’s constitutional amendment is observed that although characterized as a major breakthrough and meets the aspirations of many workers who were claiming equal rights with urban and rural workers, finds strong social barriers to the realization of legislative achievement, given the peculiarities that this working relationship presents.

KEYWORDS: Public policy; social rights; entrepreneurship.

SUMÁRIO: Introdução; Trabalho informal; Política pública e garantia dos direitos sociais; Empreendedorismo como política pública de trabalho e renda; Programa Empreendedor Individual; Programa Economia Solidária em Desenvolvimento; PEC das domésticas; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Durante décadas o trabalho formal foi considerado o principal parâmetro das relações do trabalho; contudo, após 1990¹, as relações se modificam, ampliando-se ao trabalho informal. Nessa nova realidade, faz-se necessário que o Estado atue de forma mais ativa, especialmente frente à precarização do direito dos trabalhadores informais, minimizando a consequente violação dos seus direitos fundamentais.

Para classificar os trabalhadores informais, pode ser adotada a classificação tradicional ou a mais nova classificação. Para melhor especificação do tema, neste estudo, se restringir-se-á aos trabalhadores denominados proprietários de pequenos negócios (trabalhador por conta ou empregadores) e aos trabalhadores domésticos, adotando a classificação do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio)².

- 1 “Os anos 90 foram marcados por mudanças substanciais no mercado de trabalho brasileiro. A recessão econômica do período 1990/92, a abertura comercial, o ajustamento no setor privado em busca de maior competitividade, o plano de estabilização econômica e a privatização repercutiram sobre a ocupação, a desocupação e o rendimento dos indivíduos. Reduziu-se substancialmente o número de trabalhadores na indústria de transformação e, em contrapartida, expandiu-se o número de trabalhadores nos setores de ‘prestação de serviços’ e do comércio. Assim como, declinou o número de pessoas trabalhando com carteira assinada e aumentou o número de pessoas trabalhando sem carteira assinada e por conta própria, como mostram os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego.” (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Análise dos Resultados: Educação e Trabalho, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/suppme/analiseresultados2.shtm>>. Acesso em: 14 abr. 2016)
- 2 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Mapa do mercado de trabalho no Brasil 1992-1997, 1997. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa_mercado_trabalho/notas-tecnicas.shtm>. Acesso em: 14 abr. 2016.

Tendo em vista o grande número de trabalhadores que vivem nas condições do trabalho informal, este tema passa a ser objeto de políticas públicas de trabalho e renda, que incentivam o empreendedorismo como forma de formalização dessas relações, o Programa Empreendedor Individual é um exemplo concreto desse tipo de política. Ele foi criado em 2008, por meio de lei complementar, com a finalidade de fomentar a formalização desses trabalhadores, proporcionando mecanismos de desburocratização, desenvolvimento e desoneração.

O programa tem grandes problemas a serem enfrentados, sobretudo quando constatada a sua irrisória adesão dos trabalhadores. Contudo, é preciso salientar que o programa atende a sua finalidade como instrumento de promoção dos direitos sociais, uma vez que promove direitos a diversos trabalhadores, que antes se encontravam em total situação de precarização, sem garantias previdenciárias e trabalhistas, bem como regulariza a relação de emprego dos funcionários de pequenos empreendedores.

TRABALHO INFORMAL

O trabalho formal e assalariado significava estabilidade ao trabalhador que almejava um emprego duradouro com jornada de trabalho fixa, direito à aposentadoria e benefícios por incapacidade; dessa forma, durante longas décadas esse tipo de contrato de trabalho representava significativa parcela da população³. Após 1990, as relações de trabalho ampliam-se, e as formas de trabalho informal ganham adeptos na mesma proporção que o trabalho assalariado, e seguindo essa linha de crescimento também estava o desemprego. A partir dessa nova realidade social, houve necessidade de que os estudos se voltassem à identificação e compreensão das demandas sociais que se insurgiram⁴.

Tanto o desemprego quanto o trabalho informal eram vistos como um *status* temporário, e acreditava-se que os trabalhadores voltariam à condição do trabalho formal⁵, como empregados, ou aqueles em que a expansão do trabalho informal fosse tão bem-sucedida que seria economicamente viável a formalização, ao passo que as atividades que não acompanhassem essa expansão desapareceriam⁶.

Entretanto, a história divergiu fortemente das expectativas e o desemprego cresceu desenfreadamente, transformando os institutos e trazendo novos

3 BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Trabalho informal e política pública para a geração de renda. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1046&Itemid=171>. Acesso em: 30 mar. 2015, p. 1.

4 Idem.

5 Idem.

6 KREIN, José Dari Krein; PRONI, Marcelo Weishaput. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil-ia/documents/publication/wcms_227055.pdf>. Acesso em: 30 maio 2015, p. 9.

conceitos de políticas públicas⁷. Nessa esteira fica evidente que não existem apenas dois polos, pois o trabalho sem qualquer tipo de regulamentação é maior do que o desemprego; portanto, a “permanência do desemprego re-significa seu sentido, rompendo o elo com o emprego, e, evidenciando a ampliação de relação precária do trabalho”⁸.

Os trabalhos formal e o informal substituem o conceito de setor tradicional e moderno, respectivamente, eis que o segundo pode ser compreendido como consequência do processo de modernização, realizado por trabalhadores independentes, em conjunto com pequenas e desorganizadas empresas⁹.

O perfil de trabalhadores informais no Brasil, segundo Marcia Silva Costa, se define pela posição de ocupação. Sendo assim, a autora considera os seguintes grupos: empregados e domésticos sem carteira assinada; trabalhadores por conta própria; trabalhadores que produzem para o próprio consumo e uso; e, por fim, os não remunerados¹⁰.

De maneira complementar, José Dari Krein e Marcelo Weishaput Proni realizam quadro comparativo entre as expressões da informalidade tradicional no Brasil e da nova informalidade, contendo, no primeiro grupo: “Proprietários de pequenos negócios; trabalhador autônomo; produtores de autoconsumo; membros voluntários de ONGs e terceiro setor; domésticos; e trabalhadores sem registro em CTPS”¹¹. Já, no segundo grupo, inserido no conceito de nova informalidade, estão compreendidos os seguintes grupos: “Pessoa jurídica, que corresponde a uma relação de emprego disfarçada; falsas cooperativas; terceirização que se divide em: trabalho informal em domicílio, relação de emprego triangular; ainda, falsos voluntários; estágio; autônomo proletarizado; contratação por prazo ou tempo determinado”¹².

No ano de 2006, os trabalhadores informais representavam 55% dos trabalhadores brasileiros, e dentro desse percentual 57% eram mulheres, ao passo que, no trabalho formal, essas representavam, na época, 43% dos trabalhadores. A estatística fica ainda mais chocante quando o resultado de trabalhadores

7 BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Trabalho informal e política pública para a geração de renda. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1046&Itemid=171>. Acesso em: 30 mar. 2015, p. 2.

8 Idem, p. 3.

9 Idem.

10 COSTA, Marcia da Silva. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000100011&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 maio 2015, p. 182.

11 KREIN, José Dari Krein; PRONI, Marcelo Weishaput. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227055>. Acesso em: 30 maio 2015, p. 27-29.

12 Idem.

informais que não eram vinculados com a previdência social à época chega a 89%¹³.

Várias as formas de trabalho informal, conforme se denota em parágrafos *supra*; porém, por opção metodológica, o presente artigo tratará apenas de um destes grupos, adotando a definição da Penad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), e restringindo a pesquisa aos trabalhadores denominados proprietários de pequenos negócios (trabalhador por conta própria ou empregador) e aos trabalhadores domésticos.

De acordo com o PNAD, os indivíduos que são donos do próprio negócio podem encontrar-se em duas posições de ocupação: os trabalhadores por conta própria, que consistem em trabalhadores que possuem o próprio empreendimento contando com sócio ou não, assim como pode ou não obter o auxílio de trabalhador não remunerado; a outra posição de ocupação seria o empregador, que tem as mesmas características, porém conta com o auxílio de, ao menos, um empregado¹⁴.

Sendo assim, tratar-se-á especificamente da categoria dos donos de próprios negócios como gênero, e os trabalhadores por conta própria e empregadores como espécie. Segundo dados apresentados pelo Sebrae, no ano de 2012 a proporção de trabalhadores por conta própria, dentro do número total de ocupados no Brasil, era de 20,7%. O que demonstra que há um fenômeno de substituição, promovido pelo Estado, da promoção da empregabilidade pelo empreendedorismo, as dúvidas que emergem com essa nova realidade são: O empreendedorismo traz quais efeitos? Gera algum impacto na desigualdade social?¹⁵

Sobre o trabalho doméstico, o Brasil tem o maior número de empregados domésticos do mundo, com 7,2 milhões de trabalhadores em 2013, sendo que 17% das mulheres inseridas no mercado de trabalho são empregadas domésticas, segundo a OIT (Organização Internacional do Trabalho)¹⁶. Essa categoria de trabalhadores abrange o empregado que presta serviços de forma habitual e contínua na mesma residência, com dias e horários fixos, sendo incluídos nessa categoria caseiros, motoristas, jardineiros, babás e seguranças.

13 COSTA, Marcia da Silva. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-4979201000100011&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 maio 2015, p. 183.

14 SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Os donos de negócios no Brasil: análise por sexo (2002-2012), 2012. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/DN_regiao_unidades_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 maio 2015.

15 BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Trabalho informal e política pública para a geração de renda. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1046&Itemid=171>. Acesso em: 30 mar. de 2015, p. 4.

16 BRASIL. Portal Brasil. Pesquisa mostra crescimento de domésticos na população ocupada, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/04/pesquisa-mostra-crescimento-de-domesticos-na-populacao-ocupada>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

Primeiramente, é preciso estabelecer a premissa trazida por Marcia da Silva Costa, em que é necessário atentar-se ao significado da economia informal em cada momento histórico, não podendo ser interpretada como um “eufemismo para a pobreza”, pois tem sido fonte de renda para diversos empreendedores informais¹⁷, e se configura em certa medida como “resistência à subordinação do trabalho assalariado”¹⁸.

Tendo em vista o desenvolvimento histórico, houve ampliação e revisão de conceitos, uma vez que a utilização dos conceitos “setor informal, trabalho informal, economia informal” gerou calorosas discussões e grande divergência quanto à adoção de políticas e formas de compreensão desse fenômeno que foi se alastrando, sendo que em alguns países há total predominância desse tipo de trabalho. Dessa forma, a revisão conceitual foi objeto de apreciação na Conferência Internacional do Trabalho em 1991 e, posteriormente, rediscutido em outras conferências, modificando as definições antes estabelecidas e levando a OIT a adotar o conceito de economia informal¹⁹.

Contudo, não há como negar que dentro do trabalho informal o salário costuma ser mais baixo, e aos trabalhadores não é assegurada a previdência social; logo, colocando-os em posição mais vulnerável, além do mais, observa-se que o trabalho informal, contém mais impacto negativo à saúde do trabalhador²⁰.

A informalidade reflete em diversas áreas; entretanto, cabe ao artigo tratar dos direitos sociais dos trabalhadores, em que a baixa produtividade, ilegalidade e evasão de impostos, aliadas à corrupção, geram drásticas consequências aos trabalhadores, que não estão resguardados pela previdência social²¹. O trabalho informal pode, portanto, ser instrumento de exclusão social e de precariedade, o que implica “motivos a mais de indagações e desafios teóricos, que a própria condição do trabalho assalariado apresenta”²².

Respondendo às perguntas dispostas em momento anterior: destaca-se que empreendedorismo é instrumentalizado por meio de políticas públicas, a fim de absorver o trabalho informal e, supostamente, combater o desemprego;

17 COSTA, Marcia da Silva. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000100011&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 maio 2015, p. 182.

18 CONSERVA, Marinalva de Souza; ARAUJO, Anísio José da Silva. Informalidade e precarização nos mundos do trabalho. In: _____. *Teoria Política e Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 75-91, dez. 2008, p. 88.

19 KREIN, José Dari Krein; PRONI, Marcelo Weishaput. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227055.pdf>. Acesso em: 30 maio 2015, p. 11.

20 IRIART, Jorge Alberto Bernstein et al. Representações do trabalho informal e dos riscos a saúde entre trabalhadoras domésticas e trabalhadores da construção civil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232008000100021>. Acesso em: 2 jun. 2015.

21 FILÁRTICA, Gabriel Braga. Custos de transação, instituições e a cultura da informalidade no Brasil. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 121-144, dez. 2007, p. 40.

22 CONSERVA, Marinalva de Souza; ARAUJO, Anísio José da Silva. Op. cit., p. 89.

todavia, tenta resolver o problema da miséria sem, de fato, modificar as estruturas necessárias²³, gerando impactos negativos e refletindo diretamente na extensão da desigualdade social, sobretudo quanto à flexibilização de direitos, ressalvadas e observadas as premissas estabelecidas.

Sendo um fenômeno fortemente presente no contexto brasileiro, objeto de violação de direitos sociais de trabalhadores, por meio da precarização e flexibilização, torna-se indispensável que o Estado promova ações direcionadas a garantir direitos aos trabalhadores informais.

POLÍTICA PÚBLICA E GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Os direitos fundamentais são elementos centrais, de forma que o Estado e o Direito têm suas existências fundamentadas para sua proteção e concretização²⁴. Com o advento do Estado Social, além de respeito e proteção aos direitos fundamentais, a atuação do Estado passa a ser de promoção, sobretudo em virtude daqueles que não possuem condições de acesso aos bens fundamentais, especialmente no que concerne aos direitos sociais²⁵. Em que pese durante muitos anos os direitos tenham sido classificados como estanques, com características isoladas, é preciso ressaltar que todos os direitos fundamentais demandam prestações positivas²⁶ e negativas por parte do Estado. Para Robert Alexy, um “direito fundamental completo é um feixe de posições de direitos fundamentais”, em que contempla funções de respeito, proteção e promoção, conferindo diferentes pretensões aos seus titulares e impondo funções ao Poder Público²⁷, que podem ser classificadas em função de defesa e função de prestação; essa se dividindo em prestação fática e normativa, e a última se dividindo em função de proteção e de organização e procedimento²⁸.

Assim como ocorre com os demais direitos sociais, o Estado tem o dever de satisfazer o direito social ao trabalho, mas nesse direito em específico há uma peculiaridade: o “Estado não é provedor do direito ao trabalho, mas sim os particulares”, que criam vagas de trabalho, por meio de emprego de inves-

23 JESUS, Natalia Cerri de. Uma nova “cultura social”?: Uma análise do empreendedorismo na conceituação do trabalho informal. *Revista Pensata*, v. 3, n. 2, p. 93-110, maio 2014, p. 98.

24 BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 101-132, p. 104.

25 NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Portugal: Coimbra Edita., 2010. p. 261-262.

26 Ana Luiza Viana define este funcionamento da máquina estatal como o “Estado em ação”, que se traduz no ato de fazer políticas públicas (VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996, p. 1).

27 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. 3. tir. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 249.

28 Idem, p. 196-203; e HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. 614 f. p. 130.

timentos para a obtenção de lucro, legitimados pela livre concorrência, desde que observem os mandamentos dos arts. 170 e 173 da CR²⁹.

Portanto, o direito ao trabalho possui vinculação com a ordem social e também é dependente da ordem econômica³⁰. Dessa forma, segundo Carolina Zancaner Zockun, diferentemente dos demais direitos sociais em que a concretização do direito é obrigação do próprio Estado, nesse caso o Estado não é obrigado a concretizar diretamente o direito social ao trabalho. A atuação estatal ocorre, via de regra, de forma indireta com o objetivo de criar meios para que o trabalhador consiga um trabalho descente³¹. A ideia de que o Estado deveria ser um empregador universal é incompatível até mesmo com o art. 37, II, da CF, que dispõe sobre a necessidade de concurso público³². Contudo, isso não implica dizer que lhe exime a responsabilidade de atuar na concretização desse direito, até porque, por se tratar de direito fundamental, é dotado de multifuncionalidade e outras obrigações lhes cabem, como logo será descrito.

É preciso que, com base nos preceitos da Constituição da República, a Administração Pública adote medidas de inclusão, que podem ser por meio de políticas públicas, que, segundo Daniel Wunder Hachem, devem ser “universalistas e voltadas ao alcance de todos, a realização integral dos direitos fundamentais sociais”³³. Para tanto, devem fundamentar-se na inclusão social, com atenção ao desenvolvimento, e, sobretudo, direcionar a pessoa humana como centralidade, em uma perspectiva constitucional e em conformidade com o modelo de Estado, conforme leciona José Justo Reyna³⁴.

É dever da Administração Pública, portanto, realizar diversas medidas de promoção e satisfação dos direitos sociais, entre elas serviços públicos e políticas públicas, que são responsáveis pela melhoria na qualidade de vida

29 ZOCKUN, Carolina Zancaner. A intervenção do Estado na Ordem Social e o Direito ao Trabalho. In: SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 207.

30 O “desenvolvimento do pleno potencial humano condição inafastável à dignidade de homens e mulheres, está na dependência direta do trabalho que mantém vínculo umbilical com o progresso social, o que ressalta seu valor também nesse mister” (GONÇALVES, Heloisa Alva Cortez; LOPES, Maria Helena. A dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. *Revista de Direito Econômico e Ambiental*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 129-145, jul/dez. 2013, p. 138).

31 Neste caso, a implementação da política “é definida no processo em que a política governamental envolve-se com sujeitos não-governamentais, sendo alguns deles objetos da política com poder de ação, recursos e idéias. Implementação é, portanto, uma relação entre atores (governamentais e não-governamentais), na qual estes ganham status de sujeitos intencionais” (VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996. p. 20).

32 ZOCKUN, Carolina Zancaner. A intervenção do Estado na Ordem Social e o Direito ao Trabalho. In: SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 208-209.

33 HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba: UniBrasil, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013, p. 343.

34 REYNA, Justo José. La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 35-89, abr./jun. 2014, p. 38.

da população³⁵. As políticas públicas devem ser instrumentos de inclusão e de efetivação dos direitos, garantindo o acesso da população, sobretudo da população mais carente, aos direitos sociais, resguardados pela Constituição da República. Ao presente estudo cabe destacar o art. 6^o³⁶, que atribui o direito social ao trabalho, e o art. 7^o³⁷, que elenca direitos sociais dos trabalhadores rurais e urbanos.

Diante das restrições de brevidade deste artigo, não serão discutidos e avaliados conceitos de políticas públicas, o que importa destacar é a premissa apresentada por José Justo Reyna, de que essas devem ser inclusivas, fundamentadas na pessoa humana como centro e instrumentos de efetivação integral dos direitos fundamentais, conforme descreve Daniel Wunder Hachem.

35 HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. 614 f. p. 353.

36 “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

37 “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; III – fundo de garantia do tempo de serviço; IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho; VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; VII – garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; VIII – décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; IX – remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; X – proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa; XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei; XII – salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XIV – jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva; XV – repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei; XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei; XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; XXIV – aposentadoria; XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; XXVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; XXVII – proteção em face da automação, na forma da lei; XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa; XXIX – ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência; XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; XXXIV – igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.”

Importante mencionar o posicionamento de Caroline Franco³⁸, que explica como uma demanda social transforma-se em políticas públicas, utilizando-se da diferenciação de *multiple stream* que observa duas etapas, sendo elas: “a formação de agenda governamental” e “as alternativas para a formulação das políticas”. Uma vez que, alguns temas, se tornam importantes para o governo, ao passo que outros não, e da mesma forma algumas soluções³⁹.

Para isso são necessários três “fluxos”: 1) os problemas, que consistem que é fator determinante para o sucesso dessa ideia na inclusão da agenda; 2) as alternativas, que serão selecionadas, tendo em vista sua maior aceitação e seu menor custo; e, por fim, 3) arena política, que se divide em mais três elementos, humor, “forças políticas organizadas” e dinâmica do governo, inclusive sempre que há mudança de governos há ambiente propício para a modificação das agendas.

Todos esses fluxos, aliados aos “autores envolvidos” (visíveis e invisíveis)⁴⁰, explicam porque algumas ideias se tornam mais importantes para um governo, conseqüentemente a transformando em política pública⁴¹. Ainda, com base na obra de Kingdon, a autora afirma que na agenda governamental são catalogados problemas que merecem atenção em um determinado momento pelas autoridades, contendo nessa agenda temas mais especializados, “classificadas conforme o setor de políticas, tais como das autoridades de saúde ou de agricultura”⁴².

Este artigo tem como finalidade o estudo das políticas concernentes ao trabalho, ao emprego e à renda, especificamente às políticas públicas que fomentam o empreendedorismo; desta feita, o próximo tópico será dedicado a análise do empreendedorismo.

EMPREENDEDORISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E RENDA

Até os anos 1990 as políticas públicas implantadas no Brasil tinham cunho assistencialista, sem atentar-se à reinserção do indivíduo no mercado de trabalho. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito

38 A autora faz esta diferenciação baseada na obra *Agendas, alternatives, and public policies*, de Jhonh Kingdon (FRANCO, Caroline da Rocha. O modelo de *multiple streams* na formulação de políticas públicas e seus reflexos no direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 169-184, out./dez. 2013, p. 171).

39 FRANCO, Caroline da Rocha. O modelo de *multiple streams* na formulação de políticas públicas e seus reflexos no direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 169-184, out./dez. 2013, p. 174.

40 VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996, p. 8.

41 FRANCO, Caroline da Rocha. O modelo de *multiple streams* na formulação de políticas públicas e seus reflexos no direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 169-184, out./dez. 2013, p. 175.

42 FRANCO, Caroline da Rocha. A formulação de Agrotóxicos no Brasil. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. 141 f. f. 23.

ao trabalho é elevado como um direito social merecedor de tutela do Estado, e, para tanto, devendo ser protegido no momento de qualquer mudança desse mercado⁴³.

Esta nova perspectiva do direito ao trabalho, aliada a políticas impostas pelo FMI à época, que impulsionavam a diminuição do Estado nas relações, influenciava a implementação de políticas públicas no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Isto é, as políticas foram criadas a fim de combater o desemprego e os demais problemas sociais, como a miséria, mas com a mínima intervenção do Estado, bem como com a aplicação do mínimo de recursos⁴⁴.

Com essa posição, as políticas adotadas pelo FHC, em especial o seguro-desemprego, atendiam apenas aqueles que eram empregados formalmente e que ficaram curto período de tempo desempregados, excluindo, assim, grande parte da população, como os trabalhadores informais, o que acabou agravando o quadro de pobreza no País e flexibilizando os direitos trabalhistas⁴⁵. Exemplificando isso, Amilton Moretto ironiza, dizendo que entre os anos de 1990 a 2000 houve adoção de políticas públicas tradicionais, que visavam “transformar os desempregados e trabalhadores do setor informal em empreendedores bem-sucedidos”⁴⁶.

No Governo Lula foram readequadas as políticas já implementadas e criadas outras formas de atingir um número maior da população brasileira desempregada, como o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. Em 2003, foi criado o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, segundo as recomendações da OIT, que prima pelo empreendedorismo e pelo cooperativismo, imprescindíveis para o combate do desemprego⁴⁷.

O Ministério do Trabalho, antes tão protetor do trabalho formal, com registro em CTPS, passa a enfrentar o problema acentuado do desemprego e do crescimento do trabalho informal, de maneira a reconhecer essa espécie de trabalho e sua relevância⁴⁸. Em todos os campos, após 2003, as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal foram influenciadas por uma postura intervencionista do Estado, gerando, assim, crescimento socioeconômico, com

43 OLIVEIRA, Ednéia Alves de A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 111, p. 499, jul./set. 2012.

44 *Idem*.

45 *Idem*, p. 500-501.

46 MORETTO, Amilton et al. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, Marcelo W.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Unesp/Unicamp, 2003. p. 39.

47 OLIVEIRA, Ednéia Alves de. A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 111, p. 503-505, jul./set. 2012.

48 BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Trabalho informal e política pública para a geração de renda. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1046&Itemid=171>. Acesso em: 30 mar. 2015, p. 15.

redução da pobreza⁴⁹ e da desigualdade social, alcançando os menores níveis da história. Isso se deve especialmente às políticas de distribuição de renda, e esse período passou a ser conhecido como “a década inclusiva”⁵⁰.

O trabalho informal assumia grande relevância nesse período, sendo que em um universo de 10.525.954 pequenas empresas, 98% eram informais e empregavam cerca de 13.860.868 trabalhadores. Tendo em vista esses fatores, no segundo mandato do Governo Lula houve intensificação de políticas voltadas ao combate do trabalho informal, inclusive transformando-se em meta do plano de governo, com especial atenção ao acesso desses trabalhadores ao regime geral previdenciário⁵¹.

Para tanto, foi criado, em 2008, o plano de formalização do trabalho informal, a fim de fomentar o processo de formalização das atividades econômicas, composto por diversos programas, entre eles: Empreendedor Individual⁵², Economia Solidária e PEC das Domésticas.

PROGRAMA EMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Hoje as políticas públicas de emprego e renda permeiam todos os entes da Federação; entretanto, o programa de maior ênfase é o empreendedorismo, que é fomentado pelo Estado por meio de seus órgãos como o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas)⁵³.

Essa política objetiva que os proprietários de pequenos negócios possam formalizar suas atividades enquanto microempreendedores (MEI) ou empreendedor individual (EI). No caso dos autônomos, essa formalização ocorre por meio do portal empreendedor, com fulcro na Lei Complementar nº 128/2008⁵⁴. Esse programa surge com o intuito de promover a desburocratização, a desonegação e o desenvolvimento⁵⁵.

49 HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. 614 f. p. 64.

50 PIAVETTA, Saulo Lindorfer. Direito fundamental a saúde: regime jurídico-constitucional, políticas públicas e controle judicial Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013. 269 f. p. 252.

51 PEREIRA, Juliana Nunes. O Programa Empreendedor Individual e as Estratégias de Formalização das Atividades Econômicas no Polo de Confecções do Agreste Pernambucanos. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, 2011. 173 f. p. 68.

52 Idem, p. 74.

53 JESUS, Natalia Cerri de. Uma nova “cultura social”? Uma análise do empreendedorismo na conceituação do trabalho informal. *Revista Pensata*, v. 3, n. 2, p. 93-110, maio 2014, p. 98.

54 Idem, p. 102.

55 SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Microempreendedor individual conta com o Sebrae. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/Microempreendedor-Individual-counta-com-o-Sebrae>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

A partir deste programa, o trabalhador informal passa a legalizar suas atividades, por meio de cadastro gratuito na Internet, obtendo CNPJ, o que facilita o acesso a créditos e permite a emissão de notas fiscais. Para usufruir do programa e tornar-se um microempreendedor individual, o faturamento não pode exceder a R\$ 60.000,00 por ano ou R\$ 5.000,00 por mês, e o cidadão só pode ter uma única empresa e empregar até um funcionário, que receba apenas um salário-mínimo por mês⁵⁶.

O microempreendedor individual enquadra-se no sistema de tributação simples e terá isenções fiscais; por outro lado, terá que adimplir o valor fixo mensal das contribuições sociais do INSS, passando a ter direito aos benefícios previdenciários⁵⁷. Essas características estão contidas no art. 18-A da Lei Complementar nº 123/2006, que adveio com a alteração dada pela Lei Complementar nº 139/2011. No caso de o faturamento exceder o permitido, o empreendimento se tornará uma microempresa, o que modifica completamente o regime tributário e os benefícios.

Quanto à tributação, importante mencionar que pessoas físicas pagam alíquota imensamente maior, chegando ao valor de 27,5% ao mês, com base de cálculo em valor acima de R\$ 4.463,81 (quatro mil quatrocentos e sessenta e três reais e oitenta e um centavos) e sem contabilização do INSS. Assim, a formalização dos trabalhadores informais como pessoas físicas onerá-los-ia demasiadamente, o que provavelmente seria um grande empecilho para a formalização desses pequenos empreendedores.

O programa, portanto, garante ao trabalhador diversos benefícios, desde a

formalização simplificada [...]; a obtenção de número no CNPJ; [...]; apoio técnico; segurança para desenvolver sua atividade, [...]; 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.⁵⁸

Segundo o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em 2011 as micros e pequenas empresas representam 99% de estabelecimentos formais e “utilizavam 51,6% do total de pessoas ocupadas”⁵⁹.

56 Idem

57 Idem.

58 PEREIRA, Juliana Nunes. O Programa Empreendedor Individual e as Estratégias de Formalização das Atividades Econômicas no Polo de Confecções do Agreste Pernambucanos. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Campina Grande. Paraíba, 2011. 173 f. f. 68. p. 159.

59 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21552>. Acesso em: 25 maio 2015.

O programa atende uma grande variedade de trabalhadores informais – de cabelereiros a confeiteiros –, que totalizam cerca de 471 categorias, que estão dispostas na Resolução nº 58/2009⁶⁰. O Sebrae salienta que, em 2011, essas empresas contribuíram com 39,7% da renda de trabalho e resultam em 20% de participação no PIB; em contraponto, 26,9% das empresas possuem vida útil de apenas 2 anos, assim como são dotadas de baixíssima produtividade, o que representa um grande problema, ainda a ser enfrentado⁶¹.

Outros dados divulgados pelo Sebrae afirmam que os empreendedores que formalizaram seus empreendimentos tiveram suas expectativas atendidas, pois 55% aumentaram o faturamento, 54% passaram a investir mais no empreendimento e 52% expressaram que passaram a controlar com maior eficácia as finanças, inclusive entre os indivíduos entrevistados, em que 94% recomendam que outros trabalhadores adotem a mesma medida⁶².

Apesar dos dados se mostrarem positivos e as políticas públicas que fomentam o empreendedorismo serem defendidas por grande parte dos gestores, existem muitos autores que as criticam veemente, tendo em vista o fenômeno de precarização das relações do trabalho. Não há como negar que a precarização do trabalho de fato existe e a adesão do programa ainda não é satisfatória. Entretanto, o trabalho informal é uma realidade que se apresenta há décadas no Brasil, e o Programa Empreendedor Individual tem a finalidade de garantir que esses trabalhadores tenham minimamente seus direitos sociais satisfeitos.

Em estudo de casos, Polo de Confecções do Agreste Pernambucanos, a pesquisadora Juliana Pereira concluiu que a adesão da população ao programa ainda é irrisória, o que trouxe ao Sebrae um processo de reflexão e até mesmo de preocupações com mudanças no programa⁶³. Para a pesquisadora, é estranho que um programa que traga tantos benefícios aos trabalhadores que se estende desde cobertura da previdência social a emissão de notas fiscais possua tão poucos adeptos, e talvez a resposta esteja na cultura da informalidade, assim como a falta de informação da população⁶⁴.

Em pesquisa de dados coletadas em Fortaleza/CE, ficou evidenciado que

60 SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Microempreendedor individual conta com o Sebrae. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/Microempreendedor-Individual-counta-com-o-Sebrae>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

61 Idem.

62 Idem.

63 PEREIRA, Juliana Nunes. O Programa Empreendedor Individual e as Estratégias de Formalização das Atividades Econômicas no Polo de Confecções do Agreste Pernambucanos. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Campina Grande. Paraíba, 2011. 173 f. p. 159.

64 Idem.

dentre os motivos listados na literatura da não formalização dos empreendedores individuais, [...] destacaram, dentre outros, a falta de orientação de órgãos públicos; o custo elevado para dar baixa no registro; a falta de apoio dos contadores; a dificuldade na concessão de empréstimos e a cobrança de taxas que eles julgam indevida.⁶⁵

Em contrapartida, conforme dados do Ipea, os índices de informalidade vêm diminuindo nos últimos anos, tanto que no ano de 2013 “o percentual médio do trabalho informal [...] ficou em 33%. Em 2012, essa taxa se fixou em 34%, [...]. Em janeiro de 2014, o índice mostrou-se em 32,2%, a mais baixa já encontrada para esse mês em todos os anos anteriores”⁶⁶.

O programa também se funda na Constituição da República, que permite o tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, conforme dispõe o art. 146:

Cabe à lei complementar:

[...]

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.

Partindo do pressuposto de Robert Alexy, há neste caso um tratamento diferenciado, com ônus argumentativo suficiente para sustentar o tratamento desigual, bem como há um direito objetivo do indivíduo, no sentido de que o Estado crie normas para o exercício do direito⁶⁷.

Para tanto, embora todas as críticas e problemas que se apresentam, como a curta vida útil destes pequenos empreendimentos e a baixa adesão dos trabalhadores, o Programa Empreendedor Individual atende à finalidade das políticas públicas defendidas neste artigo, que é a efetivação de direitos fundamentais, sobretudo os direitos sociais, assim como dotadas de caráter “inclusivo” e fundadas na centralidade da pessoa humana.

PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO

O programa de economia solidária foi criado em 2003 seguindo recomendações da OIT, primando pelo empreendedorismo e cooperativismo, que,

65 OLIVEIRA, Oderlene Vieira. Microempreendedor individual: fatores de informalidade. Disponível em: <file:///C:/Temp/800-3024-1-PB.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2015.

66 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Taxa de Informalidade Manteve Tendência de Queda. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21552>. Acesso em: 3 jun. 2015.

67 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 411.

segundo a organização, são imprescindíveis para o combate ao desemprego. Em junho do mesmo ano foram criados o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que são essenciais ao programa.

O FBES foi criado para: fortalecer o movimento de economia solidária, por meio da organização de fóruns e promoção de práticas de desenvolvimento sustentável, justo e solidário; dialogar com diversos movimentos sociais; e lutar pela construção de políticas públicas na promoção do direito ao trabalho associado. Já o Senaes, criado com a publicação da Lei nº 10.683/2003, tem o objetivo de viabilizar e coordenar as atividades de apoio à economia solidária, buscando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário.

O Programa Economia Solidária trata-se de uma oportunidade de atuação conjunta do BNDES e do Senaes, que combate à vulnerabilidade das populações de baixa renda por meio da união de forças para a superação dos desafios comuns. A economia solidária pode ser definida “como uma forma de organização coletiva – associativa ou cooperativa – para a produção de bens e serviços, comercialização ou consumo”⁶⁸.

O termo “economia solidária” surgiu no Brasil, em 1996, a partir de um artigo do Professor Paul Singer, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). No artigo, o professor afirma que, na realidade econômica brasileira, “o interesse coletivo é predominante em relação ao individual”⁶⁹ na busca por melhor condição de trabalho e obtenção de renda.

Enquanto na economia convencional existe uma separação clara entre o dono do negócio e os trabalhadores, na economia solidária as decisões e a administração são feitas pelos próprios trabalhadores, que também são os donos. Os próprios trabalhadores se reúnem e se organizam de maneira coletiva, formando associações, cooperativas de coleta e reciclagem, bancos comunitários, empresas falidas assumidas pelos trabalhadores, cooperativas de crédito, entre outras. Tratando-se de uma organização comunitária, a economia solidária tem como princípios básicos “cooperação, autogestão, ação econômica e solidariedade”⁷⁰.

O público-alvo dessa política pública são os cidadãos e cidadãs que estejam organizados ou queiram se organizar nas formas de economia popular. A

68 PAMPLONA, Leonardo. Políticas públicas de geração de trabalho e renda: o desafio da atuação do BNDES na economia solidária. *BNDES Setorial* 30, p. 63-102. Disponível em: <http://bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3002.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016, p. 64.

69 Idem, p. 65.

70 BRASIL. MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social. Economia Solidária, 2015. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/trabalhador-economia-solidaria>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

prioridade de acesso são aos que vivem em maior situação de vulnerabilidade, especialmente aqueles beneficiados por programas de transferência de renda e de geração de trabalho e renda⁷¹.

Os empreendimentos do programa são chamados EES (Empreendimentos de Economia Solidária) e segundo o SIES (Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária), em 2007, cerca de “1,7 milhão de pessoas (aproximadamente 1% da população brasileira) estavam diretamente envolvidas com trabalho em algum EES, e aproximadamente dois terços eram do gênero masculino”⁷². A metade dos empreendimentos se localizava na área rural e, desses, 40% estavam concentrados no Nordeste. Essa mesma pesquisa revela que cerca de 10% dos EES eram cooperativas, 52% associações e 36,5% empreendimentos informais (36,5%).

Dos empreendimentos informais, 60% apresentaram um faturamento mensal médio de 1,7 mil a 5 mil reais diante da média geral de 43 mil reais. Essa discrepância se deve ao fato de 83% do faturamento total apurado é representado por cerca de 5% dos EES. Esses empreendimentos grandes, em geral, são empresas industriais que os trabalhadores iniciam as atividades a partir da massa falida. A grande maioria desses empreendimentos (80%) vendia os produtos somente no âmbito comunitário ou municipal, apenas 10% ultrapassavam a escala microrregional, 3% atingiam o mercado nacional e somente 0,6% praticava a exportação.

Em 2008, foi realizada a IV Plenária Nacional da Economia Solidária, com a participação de mais de 300 pessoas, entre delegados das plenárias estaduais e observadores. As maiores dificuldades apontadas para os EES foram: a comercialização dos produtos da economia solidária (apontada por 68% das pessoas), acesso ao crédito (53%) e assistência técnica e formação (27%)⁷³.

Os entraves à comercialização estão desde problemas logísticos pela falta de armazéns e estradas adequadas nas localidades mais isoladas, até falta de capital giro, impossibilitando vendas a prazo. Entre as propostas para minimizar esses problemas temos estímulo a rede e cadeias de produção, comercialização, consumo e logística solidários; criação de espaços de comercialização solidários, inclusive com a criação de moeda solidária e selo de procedência

71 SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária. Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no Governo Federal 2003/2010. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3CB58904013CB5F52A404620/Oito%20Anos%20da%20SENAES.%20Avan%C3%A7os%20e%20Desafios%20para%20as%20PP%20de%20Economia%20Solid%C3%A1ria%20no%20Gov.%20Federal%202003_2010.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016, p. 15.

72 PAMPLONA, Leonardo. Políticas públicas de geração de trabalho e renda: o desafio da atuação do BNDES na economia solidária. *BNDES Setorial* 30, p. 63-102. Disponível em: <http://bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3002.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016, p. 77.

73 Idem, p. 80.

solidária, promovendo os produtos como de melhor qualidade e socioambientalmente sustentáveis.

Entre 2004 e 2007, foram implantados pelo Senaes os Centros Públicos de Economia Solidária, que são espaços destinados ao suporte e ao desenvolvimento de serviços de apoio aos empreendimentos econômicos solidários na área de formação, comercialização, assistência técnica, etc.⁷⁴. Contudo, haja vista que, em 2008, as reclamações da IV Plenária Nacional da Economia Solidária ainda permeavam essa área, os centros públicos ainda são insuficientes para minimizar os problemas com a comercialização.

Cerca de 16% dos empreendimentos tiveram acesso ao crédito, 52% buscaram crédito e não tiveram sucesso e 32% sequer tentam conseguir crédito. Para resolver esse problema, busca-se a criação de um fundo nacional das finanças solidárias, devendo ser gerido no âmbito de um Programa Nacional de Economia Solidária (Pronades). O programa deve reconhecer as dificuldades e articular redes eficientes. O FBES (Fórum Brasileiro de Economia Solidária) vem na luta para a criação do Pronades, o que ainda não foi realizado.

Sobre o problema da formação, há um entrave de educação popular para a autogestão. Para resolver o problema, faz-se necessária a criação de uma pedagogia educacional voltada para a autogestão, com objetivos de inclusão digital no ensino básico e superior, financiamentos à pesquisa tecnológica e o estabelecimento de centros públicos de formação em economia solidária, além de campanhas para sensibilizar a população para o consumo solidário consciente.

Contudo, houve avanços na política pública. Em 2010, foram assinados dois decretos importantes para a economia solidária: o Decreto nº 7.358 e o Decreto nº 7.357, o primeiro instituindo o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS) e o segundo institucionalizando o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc).

Esses decretos resultaram de um trabalho efetivo da Senaes desde 2008, que gerou avanços importantes para a economia solidária, como: a criação do Projeto de Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços da Economia Solidária; a implantação dos Núcleos Estaduais de Assistência Técnica em Economia Solidária (Neates); a implantação de Centros de Formação em Economia Solidária (CFES); a ampliação no número de Incubadoras Univer-

74 SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária. Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no Governo Federal 2003/2010. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3CB58904013CB5F52A404620/Oito%20Anos%20da%20SENAES.%20Avan%C3%A7os%20e%20Desafios%20para%20as%20PP%20de%20Economia%20Solid%C3%A1ria%20no%20Gov.%20Federal%202003_2010.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016, p. 17.

sitárias de Empreendimentos Econômicos Solidários apoiadas pelo Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), entre outros⁷⁵.

O Programa Economia Solidária é amplo e de impacto nacional. Percebe-se uma maior atuação estatal na divulgação, no aprimoramento e na ampliação do programa, especialmente entre 2008 e 2010, ainda não suficiente de minimizar completamente os problemas percebidos pelos EES (Empreendimento em Economia Solidária); contudo, alcançando a proposta da política pública de atendimento aos direitos sociais, configurando-se, portanto, em uma política pública inclusiva.

PEC DAS DOMÉSTICAS

A Constituição da República de 1988 reconhece o direito de igualdade de todos perante a lei não pelo aspecto formal, mas sim de acesso concreto a essa igualdade. O objeto do direito não é a propriedade privada, e sim o homem que trabalha na comunidade, sujeito de direitos e obrigações e para o qual deve ser mantido seu direito à dignidade. Mesmo com essa intenção, na Constituição não houve força suficiente para garantir aos empregados domésticos a plenitude dos direitos atribuídos aos demais trabalhadores.

Segundo o PNAD 2013 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil tem o maior número de empregados domésticos do mundo, contando com 7,2 milhões de trabalhadores, sendo em sua grande maioria mulheres (92,6%). Ou seja, o trabalho doméstico no Brasil é predominantemente feito por mulheres. Ainda, 3,9% dos trabalhadores domésticos têm entre 10 e 17 anos, sendo 93,7% dessas crianças meninas⁷⁶.

Em 2001, a Lei nº 10.208 permitiu que os empregadores, por ato voluntário, estendessem o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) aos empregados domésticos. Um avanço, contudo, condicionado ao ato voluntário do empregador.

Em 2006, com a Lei nº 11.324, anunciada como incentivo à formalização, estendeu aos trabalhadores domésticos o descanso remunerado em feriados, 30 dias de férias corridos e garantia de emprego à gestante, e vedou ao empregador efetuar descontos de fornecimento de moradia, alimentação, higiene e vestuário, salvo se a moradia estivesse em lugar diverso da prestação de serviço. Essa lei criou incentivo fiscal de desconto em imposto de renda para que os empregadores registrassem o trabalhador doméstico.

75 Idem, p. 19-20.

76 BELTRÃO, Tatiana. Um reforço no combate ao trabalho infantil doméstico. *Jornal do Senado*, Brasília, p. 4, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502588/2013-09-24.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

Em 2 de abril de 2013, a PEC 478/2010, conhecida como PEC das Domésticas, foi transformada na Emenda Constitucional nº 72/2013, que estabeleceu a igualdade de direitos entre os trabalhadores; os trabalhadores domésticos passaram a contar com hora extra, seguro-desemprego, adicional noturno e indenização em caso de demissão sem justa causa, entre outros⁷⁷.

Os principais direitos assegurados aos trabalhadores domésticos com a emenda constitucional são: salário não inferior ao mínimo; jornada de trabalho não superior a oito horas diárias e a quarenta e quatro semanais; horas extras; redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; reconhecimento das convenções coletivas e acordos coletivos de trabalho; irredutibilidade salarial, relação de emprego protegida contra a despedida arbitrária ou sem justa causa; seguro-desemprego, no caso de desemprego involuntário; FGTS; remuneração do trabalho noturno; salário família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda; assistência gratuita aos filhos e dependentes, desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas; seguros contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador; entre outros⁷⁸.

Para fins de regulamentação, o empregado doméstico é aquele que presta serviços de forma contínua, por mais de dois dias na semana, no âmbito residencial e sem fins lucrativos. Somente pode ser trabalhador doméstico os maiores de 18 anos. A carga horária será de, no máximo, 8 horas por dia, ou 44 horas semanais, podendo ser regime de 12 horas de trabalho por 36 de descanso, desde que expressamente contratado. E exige-se registro dos horários de saída de entrada, manualmente ou por meio eletrônico.

De 2004 a 2013, a distribuição percentual das pessoas de 16 anos ou mais de idade, ocupadas segundo a posição, na ocupação dos trabalhadores domésticos caiu de 5,6 para 4,5 dos trabalhadores sem carteira assinada e com carteira assinada passou de 2,0 para 2,2⁷⁹. Nota-se, portanto, uma queda nos trabalhadores sem carteira assinada; contudo, não houve um aumento dos trabalhadores com carteira assinada. Concretamente, é difícil saber o porquê dessa diferença, e, especulativamente, a diferença pode ser por demissões dos trabalhadores domésticos pelo aumento considerável do custo de o manter formalmente ou pelo receio de não saber como seria a regulamentação da PED ou

77 BRASIL. Portal Brasil. FGTS é obrigatório para domésticos a partir de hoje, 1º out. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/fgts-e-obrigatorio-para-domesticos-a-partir-de-hoje-saiba-mais>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

78 BIAVASCHI, Magda Barros. *Os direitos das trabalhadoras domésticas e as dificuldades de implementação no Brasil: contradições e tensões sociais*. 1. ed. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, v. 1, 2014. 25 p. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11192.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016, p. 15 e 16.

79 BRASIL EM DEBATE. Informalidade e mercado de trabalho no Brasil. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/informalidade-e-mercado-de-trabalho-no-brasil/>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

pela preferência do próprio trabalhador pela informalidade, passando, então, a optar pelo trabalho informal de diárias (“diaristas”).

No primeiro trimestre de 2013, 30,8% dos empregados domésticos tinham carteira de trabalho assinada e 69,2% não tinham. No segundo trimestre de 2014, o número de carteiras assinadas cresceu 0,9 pontos percentuais, chegando a 31,7%, e o número sem carteiras assinadas chegou a 68,3%, ou seja, 0,9 pontos percentuais. E, no primeiro trimestre de 2015, 32,3% dos trabalhadores tinham carteira de trabalho assinada⁸⁰. Essas diferenças para fins de comparações estatísticas são inexistentes. E ainda, comparando esses valores com dados de 2012, um ano antes da emenda constitucional, temos que 31,5% dos trabalhadores domésticos possuíam carteira de trabalho assinada, ou seja, praticamente igual aos dados de 2015 (32,3%).

De toda forma, quando uma legislação é criada, sua aplicação mostra efetividade concreta com o passar do tempo. Ocorre que, pelos dados encontrados, não houve diferença significativa no aumento dos trabalhadores com carteira assinada e, portanto, não há ainda efetividade dos direitos conquistados pela emenda constitucional.

Para a efetivação dos direitos dos empregados domésticos, é preciso romper a barreira cultural, que associa esse trabalho à ideia de que essas atividades não “são produtivas” e trazem resquícios do sistema escravocrata. Essas ideias dificultam a efetividade da política pública e tornam imprescindível o debate desses temas e desafios colocados ao processo de regulamentação da PEC das Domésticas.

Os dados trazidos no presente estudo demonstram que não houve, de maneira efetiva, aumento de carteiras assinadas desses trabalhadores; assim sendo, somente terá os direitos conquistados aqueles trabalhadores que buscarem uma tutela judicial futura, faltando a eles os direitos sociais mais urgentes relativos à vida do trabalhador, como afastamento por gravidez e benefícios por incapacidade. Ou seja, muito embora tenha conquistado formalmente a igualdade de direitos sociais, a igualdade material ainda não foi alcançada.

Entretanto, por se tratar de uma política pública recente, é necessário um tempo maior de maturação para análise real da medida, principalmente por ser uma medida ampla e complexa. Os efeitos da medida serão notados com efetividade em longo prazo, só então será possível saber se a medida é ou não inclusiva.

80 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – 1º Trimestre de 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios/pnadc_201501_trimestre_comentarios.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016, p. 7.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

O combate à precarização do trabalho informal faz surgir ideias de temas especializados que foram transformados em políticas públicas de trabalho, emprego e renda. Desde 2003, houve grande avanço em políticas públicas de todos os setores, e adequação das já existentes, por parte do Governo Federal; entretanto, ainda não suficientes, sendo necessária a fortificação desses instrumentos para integral efetivação do direito social ao trabalho e aos direitos dos trabalhadores.

O empreendedorismo é uma das políticas de grande ênfase, em especial pelos Programas Microempreendedor Individual e Economia Solidária.

O Programa Microempreendedor Individual foi implementado pela Lei nº 128/2008, denominado “empreendedor individual” e instrumentalizado pelo Sebrae. O programa incentiva que proprietários de pequenos negócios tenham possibilidade de formalizar-se por meio de método acessível, com isenção de tributos e inclusão ao regime de previdência com pagamento mensal. Embora receba inúmeras críticas, tenha uma baixa adesão dos trabalhadores, e não seja suficiente para a erradicação do problema – eis que deve ser resolvido em suas bases estruturais, não há como negar que o programa atende às finalidades aqui propostas, de política pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais, uma vez que retira trabalhadores de um *status* completamente desprotegido para atribuir-lhes, mesmo que minimamente, a garantia de parte dos direitos sociais calcados na Constituição da República.

O Programa Economia Solidária foi criado em 2003 e é resultado do trabalho em conjunto, principalmente do FBES (Fórum Brasileiro de Economia Solidária) e da Senaes (Secretaria Nacional de Economia Solidária). O programa busca superar a vulnerabilidade das populações de baixa renda por meio da união de forças, podendo ser definido como uma forma de organização coletiva voltada para a produção de bens e serviços. Embora os usuários do programa percebam como dificuldade das EES (Empreendimentos de Economia Solidária) a comercialização, o acesso ao crédito e a assistência técnica e a formação, houve avanços significativos de minimização desses problemas, como a assinatura dos Decretos nºs 7.358 e 7.357, a implantação dos Neates (Núcleos Estaduais de Assistência Técnica em Economia Solidária), a implantação dos CFES (Centros de Formação em Economia Solidária) e a ampliação do número de incubadoras de cooperativas populares. Portanto, o programa atende ao proposto de política pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais, retirando da margem social uma população carente que se encontrava desprotegida.

A PEC das Domésticas, muito embora seja um avanço normativo significativo que veio para corrigir uma injustiça social, encontra vários obstáculos de implementação efetiva. Sendo os principais entraves a própria cultura de enca-

rar a atividade do trabalhador doméstico como não produtiva e, portanto, não “digno” de direitos como o trabalho tido como produtivo. Os dados trazidos no presente estudo demonstram que não houve, de maneira efetiva, aumento de carteiras assinadas desses trabalhadores; assim sendo, somente terá os direitos conquistados aqueles trabalhadores que buscarem uma tutela judicial futura, faltando a eles os direitos sociais mais urgentes relativos a vida do trabalhador, como afastamento por gravidez e benefícios por incapacidade. Entretanto, por se tratar de uma política pública recente, faz-se necessário um tempo maior de sua maturação, para que se possa analisar a questão de ela ser ou não uma política pública inclusiva.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. 3. tir. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Trabalho informal e política pública para a geração de renda. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1046&Itemid=171.PDF>. Acesso em: 30 mar. 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BELTRÃO, Tatiana. Um reforço no combate ao trabalho infantil doméstico. *Jornal do Senado*, Brasília, p. 4, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502588/2013-09-24.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BIAVASCHI, Magda Barros. *Os direitos das trabalhadoras domésticas e as dificuldades de implementação no Brasil: contradições e tensões sociais*. 1. ed. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, v. 1, 2014. 25 p. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11192.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2016.

BRASIL EM DEBATE. Informalidade e mercado de trabalho no Brasil. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/informalidade-e-mercado-de-trabalho-no-brasil/>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social. *Economia Solidária*, 2015. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/trabalhador-economia-solidaria>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. Portal Brasil. FGTS é obrigatório para domésticos a partir de hoje, 1º out. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/fgts-e-obrigatorio-para-domesticos-a-partir-de-hoje-saiba-mais>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. Portal Brasil. Pesquisa mostra crescimento de domésticos na população ocupada. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/04/pesquisa-mostra-crescimento-de-domesticos-na-populacao-ocupada>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

CONSERVA, Marinalva de Souza; ARAUJO, Anísio José da Silva. Informalidade e precarização nos mundos do Trabalho. In: _____. *Teoria Política e Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 75-91, dez. 2008.

COSTA, Marcia da Silva. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000100011&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 maio 2015.

FILÁRTICA, Gabriel Braga. Custos de transação, instituições e a cultura da informalidade no Brasil. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 121-144, dez. 2007.

FRANCO, Caroline da Rocha. A formulação de Agrotóxicos no Brasil. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. 141 f.

_____. O modelo de *multiple streams* na formulação de políticas públicas e seus reflexos no direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 169-184, out./dez. 2013.

GONÇALVES, Heloisa Alva Cortez; LOPES, Maria Helena. A dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. *Revista de Direito Econômico e Ambiental*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 129-145, jul./dez. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba: UniBrasil, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013.

_____. Análise dos Resultados: Educação e Trabalho, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/su-ppme/analiseresultados2.shtm>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. Mapa do mercado de trabalho no Brasil 1992-1997, 1997. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa_mercado_trabalho/notastecnicas.shtm>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. 614 f.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – 1º Trimestre de 2015. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios/pnadc_201501_trimestre_comentarios.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21552>. Acesso em: 25 maio 2015.

_____. Taxa de informalidade manteve tendência de queda. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21552>. Acesso em: 3 de jun. 2015.

IRIART, Jorge Alberto Bernstein et al. Representações do trabalho informal e dos riscos a saúde entre trabalhadoras domésticas e trabalhadores da construção civil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232008000100021>. Acesso em: 2 jun. 2015.

JESUS, Natalia Cerri de. Uma nova “cultura social”? Uma análise do empreendedorismo na conceituação do trabalho informal. *Revista Pensata*, v. 3, n. 2, p. 93-110, maio 2014.

KREIN, José Dari Krein; PRONI, Marcelo Weishaput. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/publication/wcms_227055.pdf>. Acesso em: 30 maio 2015.

MORETTO, Amilton et al. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, Marcelo W.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Unesp/Unicamp, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Portugal: Coimbra Edita, 2010.

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 111, jul./set. 2012.

OLIVEIRA, Oderlene Vieira. Microempreendedor individual: fatores de informalidade. Disponível em: <<file:///C:/Temp/800-3024-1-PB.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

PAMPLONA, Leonardo. Políticas públicas de geração de trabalho e renda: o desafio da atuação do BNDES na economia solidária. *BNDES Setorial* 30, p. 63-102. Disponível em: <http://bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3002.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

PEREIRA, Juliana Nunes. O Programa Empreendedor Individual e as Estratégias de Formalização das Atividades Econômicas no Polo de Confecções do Agreste Pernambucanos. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Campina Grande. Paraíba, 2011. 173 f.

PIAVETTA, Saulo Lindorfer. Direito fundamental a saúde: regime jurídico-constitucional, políticas públicas e controle judicial. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013. 269 f.

REYNA, Justo José. La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 35-89, abr./jun. 2014.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Os donos de negócios no Brasil: Análise por sexo (2002-2012), 2012. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/DN_regiao_unidades_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 maio 2015.

_____. Microempreendedor individual conta com o Sebrae. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/Microempreendedor-Individual-conta-com-o-Sebrae>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária. Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no Governo Federal 2003/2010. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3CB58904013CB5F52A404620/Oito%20Anos%20da%20SENAES.%20Avan%C3%A7os%20e%20Desafios%20para%20as%20PP%20de%20Economia%20Solid%C3%A1ria%20no%20Gov.%20Federal%202003_2010.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

ZOCKUN, Carolina Zacaner. A intervenção do Estado na Ordem Social e o Direito ao Trabalho. In: SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.