

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO ACADÊMICO DO AGRESTE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - PPGECON

JOSÉ CÍCERO DE CASTRO

**APLICAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE MULTICRITÉRIO PARA  
SELECIONAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À REDUÇÃO  
DA INFORMALIDADE NO POLO DE CONFECÇÕES DO AGRESTE  
PERNAMBUCANO**

CARUARU-PE

2013

**JOSÉ CÍCERO DE CASTRO**

**APLICAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE MULTICRITÉRIO PARA  
SELECIONAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA  
INFORMALIDADE NO POLO DE CONFECÇÕES DO AGRESTE  
PERNAMBUCANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGECON, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia, nesta Universidade.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Monaliza Oliveira Ferreira**

CARUARU-PE

2013

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Simone Xavier CRB4 - 1242

C355a Castro, José Cícero de.

Aplicação do método de análise multicritério para selecionar políticas públicas de incentivo à redução da informalidade no Polo de confecções do agreste. / José Cícero de Castro. - Caruaru: O Autor, 2013.

68f; il.; 30 cm.

Orientadora: Monaliza de Oliveira Ferreira

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CAA. Programa de Pós-Graduação em Economia, 2013.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Setor informal (Economia). 3. Processo decisório por critério múltiplo. 4. Confecção – Agreste (PE). I. Ferreira, Monaliza de Oliveira. (orientadora). II. Título.

330 CDD (23. ed.)

UFPE (CAA 2013-23)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA-PPGECON

A comissão examinadora da Defesa de Dissertação de Mestrado

**“APLICAÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE MULTICRITÉRIO PARA  
SELECIONAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À REDUÇÃO DA  
INFORMALIDADE NO POLO DE CONFECÇÕES DO AGRESTE  
PERNAMBUCANO”**

Defendida por

José Cícero de Castro

Considera o candidato APROVADO

Caruaru, 20 de março de 2013.

---

**MONALIZA DE OLIVEIRA FERREIRA (UFPE/CAA)**  
(orientador)

---

**FRANCISCO DE SOUZA RAMOS (UFPE/CCSA)**  
(examinador interno)

---

**LUCIANA ELIZABETH DA MOTA TÁVORA (FUNDAJ)**  
(examinador externo)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por tudo que tem me proporcionado em cada instante de minha existência, sem Ele nada disso seria possível. Aos meus pais pelo esforço e dedicação que dispuseram na minha formação intelectual e de caráter, a fim de que me tornasse um ser generoso, humilde e determinado a lutar pela vida.

Aos meus irmãos Tonho, Cidinha e Dadai por sempre acreditarem em mim e pela força e energia de cada um.

Aos meus amigos estudantes do Mestrado, Samara, Viriato, Adelson, Dani e Thiago, que nas horas mais difíceis onde à palavra de ordem era desistir, sempre uma palavra de encorajamento brotava da boca de alguém e logo as forças eram reestabelecidas.

Em especial a notável Professora Dra. Monaliza Ferreira pela disponibilidade que demonstrou deste o primeiro dia de aula, quando “respirávamos o ar da microeconomia” e falávamos sobre as primeiras propostas de trabalho acadêmico, onde, de minha parte, a incerteza era a única certeza. Mais uma vez, a Professora Monaliza, dedica meus enormes agradecimentos.

Aos demais professores do PPGECON que demonstraram enorme comprometimento e disponibilidade para com todos, bem como aos professores que aceitaram participar da banca examinadora. Suas sugestões serão muito bem-vindas.

Aos entrevistados, que apesar de terem agenda apertada, gentilmente aceitaram contribuir com a pesquisa.

Finalmente, às duas pessoas mais queridas de minha vida por estarem comigo a cada instante, Isabel Camila minha esposa e companheira e minha querida e amável filha Julia, amo vocês a quem dedico em especial esta conquista.

*Dia a dia devemos ser preparados, disciplinados e educados para a utilidade nesta vida. Apenas um dia de cada vez – pensai nisto! Um dia me pertence. Neste único dia farei o melhor que possa. Usarei meu talento de fala de modo que seja uma bênção a algum outro: seja uma ajuda, um conforto, um exemplo que o Senhor, Salvador meu, há de aprovar. Exercitar-me-ei na paciência, na bondade, na longanimidade, para que as virtudes cristãs possam ser hoje desenvolvidas em mim.*

Ellen G. White

## RESUMO

Um dos grandes desafios das economias modernas consiste em conciliar o crescimento econômico e suas próprias consequências sobre a sociedade como um todo. Nesse sentido, destaque-se a dificuldade dos agentes públicos em observar ou fiscalizar questões de normas ou formalidade, especialmente em um contexto de micro e pequenas empresas. Esse é o caso, por exemplo, do Polo de Confeccões do Agreste Pernambucano, onde coexiste um grande número de pequenos fabricos, dentre os quais a maioria na chamada “economia informal”. Este trabalho teve como objetivo selecionar políticas públicas de incentivo à redução da informalidade no Polo de Confeccão do Agreste Pernambucano, a partir do método de análise multicritério. As informações que deram suporte a escolha da melhor política pública foram coletadas através de questionários com perguntas que compararam paritariamente os critérios (feirantes com maior faturamento, feirantes com pelo menos um funcionário e feirantes que envolvem a família nos negócios) e as alternativas de política. Posteriormente utilizaram-se as informações coletadas para a aplicação do método multicritério *AHP* (*Analytic Hierarchy Process*) de apoio à decisão. Dentre as alternativas analisadas, expansão do microcrédito, redução de impostos e aumento da fiscalização, a pesquisa demonstrou que a melhor política para reduzir a informalidade no Polo de Confeccões do Agreste Pernambucano é a expansão do microcrédito.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Informalidade; Método de Análise Multicritério (AHP); Polo de Confeccões do Agreste Pernambucano.

## ABSTRACT

*One of the great challenges of modern economies is to reconcile economic growth and their own impact on the society as a whole. In this sense, highlighting the difficulty of public officials to observe or monitor standards or formality, especially in the context of micro and small enterprises. This is the case, for example, of the Clothing Pole at Pernambuco's Wasteland, where simultaneously, a large number of small manufactures, among which the majority in the "informal economy". This work aimed to select policies to encourage reduction of informality in the Clothing Pole of Pernambuco's Wasteland, from the multi-criteria analysis method. The information that supported the choice of the best public policy were collected through questionnaires with questions that compared the criteria equally (fairground with higher revenues, market traders with at least one employee and fairground that involve the family in the business) and the policy alternatives. Later where used the information collected for the application of multicriteria method AHP (Analytic Hierarchy Process) decision support. Among the alternatives considered, the expansion of microcredit, tax cuts and increased surveillance, research has shown that the best policy to reduce informality in the Pernambuco's Wasteland Clothing Pole is the expansion of microcredit.*

*Keywords: Public Policy, Informality, Multicriteria Analysis Method (AHP); Polo Clothing Pernambucano the Wasteland.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Organograma 1 – Estrutura hierárquica de problemas de decisão.....</b>	<b>46</b>
<b>Organograma 2 – Estrutura hierárquica do problema de decisão em análise.....</b>	<b>49</b>
<b>Tabela 1 – Produto interno bruto real e variação para o produto interno bruto real para regiões selecionadas.....</b>	<b>16</b>
<b>Tabela 2 – Indicadores demográficos econômicos.....</b>	<b>17</b>
<b>Tabela 3 – Escala fundamental de Saaty.....</b>	<b>47</b>
<b>Tabela 4 – Matriz de decisão.....</b>	<b>48</b>
<b>Figura 1 – Prioridades para a decisão de seleção da melhor política pública.....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 2 – Diferenças paritárias de decisão entre expansão de microcrédito e redução de impostos para a seleção da melhor política pública.....</b>	<b>53</b>
<b>Figura 3 – Diferenças paritárias de decisão entre expansão de microcrédito e aumento de fiscalização para a seleção da melhor política pública.....</b>	<b>54</b>
<b>Figura 4 – Performance de decisão para a seleção da melhor política pública.....</b>	<b>55</b>
<b>Figura 5 – Dinâmica de decisão para a seleção da melhor política pública.....</b>	<b>56</b>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>O POLO DE CONFECÇÕES DO ACRESTE PENAMBUCANO</b> .....	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1</b>	<b>Políticas Públicas</b> .....	<b>24</b>
3.1.1	Políticas para o Mercado de Trabalho.....	25
3.1.2	Políticas de Apoio ao Setor Informal .....	26
<b>3.2</b>	<b>Políticas de Redução da Cunha Fiscal</b> .....	<b>32</b>
<b>3.3</b>	<b>Programas de Apoio ao Setor Informal no Nordeste</b> .....	<b>37</b>
<b>3.4</b>	<b>Análise Multicritério</b> .....	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>42</b>
<b>5</b>	<b>RESULTADOS</b> .....	<b>50</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>57</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>59</b>
	<b>APÊNDICE</b> .....	<b>66</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios das economias modernas consiste em conciliar o crescimento econômico e suas próprias consequências sobre a sociedade como um todo. Nesse sentido, destaque-se a dificuldade dos agentes públicos em observar ou fiscalizar questões de normas ou formalidade, especialmente em um contexto de micro e pequenas empresas. Esse é o caso, por exemplo, do Polo de Confeccões do Agreste Pernambucano, onde coexiste um grande número de pequenos fabricos, dentre os quais a maioria na chamada economia informal.

A temática informalidade é polêmica e há quem diga que, algumas vezes, alguns governos restringem o trabalho de fiscalização em micros, pequenas e médias empresas, por certo receio de impedir ou frear o desenvolvimento local (ALMEIDA, 2008).

Observa-se no Brasil, a partir dos anos de 1980 uma preocupação crescente com os estudos sobre informalidade, Segundo Cacciamali (1983), o termo informalidade estaria ligado a facilidades de entrar no mercado, dependência de recursos locais, trabalho familiar, tecnologia trabalho intensiva, aprendizagem no trabalho (*learning-by-doing*) etc.

Se por um lado é notória uma evolução da economia em sentido amplo, essa evolução trouxe aspectos de incerteza que acompanham os agentes na economia informal e os faz optar por soluções peculiares que destoam em parte de regras legais e consensuais. O que se conjecturou chamar de soluções peculiares aparece com o significado de evasão e sonegação fiscais, terceirização, microempresas, comércio de rua ou ambulante, contratação ilegal de trabalhadores assalariados nativos ou imigrantes, trabalho temporário, trabalho em domicílio, etc. (CACCIAMALI, 2000).

A literatura especializada mais tradicional apresenta o setor informal como aquele em que proprietários e trabalhadores que participam da produção em unidades produtivas micro ou pequenas, cuja relação capital-trabalho não se encontra bem

estabelecida, seja no âmbito da organização do trabalho, como no cumprimento das regras legais (TOKMAN; SOUZA, 1976 e 1978 *apud* SOUZA, 2000).

Como bem coloca Cacciamali (2000), pode-se compreender ou assimilar o estudo da economia informal por diferentes ângulos. Pode-se compreender o fenômeno através do estudo das microempresas, do mercado de trabalho informal, da sonegação fiscal, do descumprimento da legislação trabalhista, ambiental, etc. Todas essas questões são informações importantes para o conceito de economia informal. Mas que se resume em duas questões primordiais, de um lado o trabalhador assalariado, que na maioria das vezes procura o setor informal por falta de oportunidades e, de outro, a firma que objetiva maximizar seus ganhos no mercado através de estratégias de ação que melhor contextualize-se com seus interesses, sendo a informalidade uma dentre tantas estratégias que pode oferecer vantagem competitiva aos empresários na consecução de seus objetivos.

A análise em questão apresenta-se relevante uma vez que se debruça sobre tema importante para a sociedade na medida em que a economia informal envolve significativos desdobramentos sobre diversos setores socioeconômicos, tais como saúde, educação, segurança pública, mercado de trabalho, etc., se de um lado emprega determinada força de trabalho, por outro, reduz a arrecadação pública. Ainda sobre essa questão é interessante assinalar outras consequências produzidas pela informalidade como baixa produtividade, ilegalidade, evasão de impostos, corrupção e, sobretudo, um contingente de indivíduos excluídos dos sistemas de proteção social (FILARTIGA, 2007).

Não menos importante no que se refere ao setor informal é a análise de seu crescimento, o qual estaria associado à presença de rigidez no mercado de trabalho. A incapacidade da economia formal de absorver os elevados custos impostos pela legislação trabalhista levam os trabalhadores dispensados a buscarem posições em empreendimentos do setor informal. Outras interpretações afirmam que a decisão de agir na informalidade dá-se pela busca da autonomia dos trabalhadores, com o intuito de evitar não somente os elevados custos trabalhistas, mas também a cobrança oficial de impostos e os custos com a burocracia e corrupção (TIRYAKI, 2006).

Do ponto de vista econômico-social, pode-se dizer que órgãos de pesquisa bem como o Governo têm demonstrado interesse crescente sobre fatores ligados a informalidade, haja vista à importância desse setor para a totalidade da economia, mas a atuação do agente governamental dá-se no sentido de reduzir a informalidade, uma vez que sua existência ao mesmo tempo em que “diminui o desemprego”, por outro lado aumenta a evasão de receita tributária, diminuindo a oferta de bens e serviços públicos para a sociedade com conseqüente redução do bem estar da população.

Para as empresas, a informalidade acarreta a ausência de apoio financeiro pelos órgãos de fomento e de gestão por órgãos técnicos, fatos que levam as empresas que atuam na informalidade a obtenção de baixos índices de produtividade e competitividade na economia, além do não enquadramento em licitações para prestação de serviços a instituições governamentais e privadas (FERREIRA; VASCONCELOS, 2010).

Outra característica não menos importante decorrente do processo da informalidade recai de modo mais específico sobre aqueles que estão inseridos no contexto de compra e venda de bens e serviços, muitos têm desejado sua permanência na informalidade por lucrarem de certa forma com o sistema, isso pode ser visto nos “ganhos extraordinários” dos empresários em virtude de baixos custos dos fatores de produção como mão-de-obra contratada à margem das regras laborais vigentes, sonegação fiscal, insumos adquiridos sob condição de ausência de taxaço ou impostos incidentes, etc., que resultam em receitas crescentes dos empresários, o que os estimula a continuarem na informalidade (MONTELLA, 2012).

Percebe-se, por outro lado, que o setor informal possui características que fazem com que aqueles que decidem atuar nele sintam-se motivados a continuarem na informalidade (TIRYAKI, 2006).

Ações de natureza pública tentam coibir a expansão da economia informal. Um exemplo de restrição da informalidade pela ótica legal e de políticas públicas são respectivamente a Lei nº 5.028 de 31/04/04, das Micro, Pequena e Médias Empresas (MPME) e os programas de microcrédito. Esses vêm apresentando comportamento exponencial através de órgãos de fomento como Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social BNDES, e Banco Nordeste Brasileiro (BNB) e outros tantos que atuam com carteiras de acesso a investimento a bens de capital e capital de giro para o negócio (MARCELO, 2005).

Nesse sentido, à medida que o Governo deseja a diminuição da informalidade, também almeja crescimento da economia. O que a primeira vista pareça pressupor um *trade-off* entre crescimento econômico e redução da informalidade tem se constituído em enorme preocupação para o agente governamental, uma vez que ainda não está claro sob quais circunstâncias o setor público pode fazer com que as Pequenas e Médias Empresas (PMEs) cumpram a legislação trabalhista, tributária e ambiental sem prejudicá-las quanto a sua sobrevivência e sua competitividade (ALMEIDA, 2008).

Buscando-se melhorar o entendimento do ponto de vista conceitual sobre o setor informal, diz-se que existem distintas definições sobre o que é o setor informal. A legislação brasileira apresenta uma definição particular em que o setor informal engloba os trabalhadores sem registro formal, os quais se situam à margem dos benefícios sociais e previdenciários (SOUZA; LIMA, 2011). Já para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), além das questões já colocadas, acrescentam-se as pessoas sem remuneração e os autônomos.

Além de haver várias definições para o setor informal, faz-se uma confusão entre relação de trabalho, atividade e setor. A definição mais utilizada associa a informalidade à regulamentação do trabalho e trata como informal os assalariados sem carteira de trabalho assinada. Na concepção da OIT, o setor informal abarca as atividades geradoras de renda relativamente baixa, as quais aglutinam os grupos de trabalhadores mais pobres no meio urbano (MACHADO, OLIVEIRA; ANTIGO, 2008).

Como observado, uma enorme importância foi dado tanto à definição como ao entendimento do que é informal. Embora o objetivo deste trabalho não esteja centrado em discutir ou problematizar o termo informalidade, buscou-se compreendê-lo dentro do possível com o intuito de, a partir de uma maior clareza, introduzir o objetivo principal do estudo sobre a escolha de política pública que procure reduzir o espaço do que é informal e, para tanto, considera-se importante entende previamente considerado informal a luz dos especialistas. Desta forma, a escolha de uma política pública eficiente

que busque minimizar a informalidade prescinde de conhecer o que é informal, diagnóstico, para depois tratá-lo.

Delimitar o espaço de estudo da economia informal torna-se importante para a colocação de políticas públicas eficientes que resulte na adequada resolução do impacto da informalidade sobre a economia.

Devido aos rumos que se tem tomado as pesquisas e políticas direcionadas para o combate da informalidade, o presente trabalho também oferece contribuição interessante na medida em que ver a informalidade como prejudicial ao ambiente socioeconômico e propõem políticas de incentivo à dedução através de escolhas dos agentes e/ou especialistas formuladores de políticas públicas que reduzam a informalidade, sobretudo levando-se em conta as recentes pesquisas e debates que resultem em decisões que levam em conta as preferências desses tomadores de decisão.

A fim de trazer a esta parte introdutória alguns elementos que serão tratados no decorrer do trabalho, pelo menos três questionamentos são importantes: Por que informalidade? Porque o Polo de Confecções do Agreste? Por que multicritério? A resposta a essas perguntas, como se verá mais adiante, deve-se a importância que o tema da informalidade representa para a Região Agreste de Pernambuco, pois, como se sabe, o Polo de Confecções do Agreste constitui-se em uma das principais atividades econômicas da Região, a frente do setor agropecuário, só perdendo em volume produzido para o setor de serviços, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), que para o ano de 2010 apresentou o setor de transformação industrial têxtil do Agreste Pernambucano como o segundo mais importante para a economia da Região.

Como grande parte da produção têxtil ocorre na informalidade, com baixa produtividade e baixo valor agregado de seus produtos, o setor acaba perdendo em competitividade, sobretudo se comparado a produtos de origem chinesa que invadem esta Região, enfraquecendo o crescimento e desenvolvimento local. Criar condições para a formalidade, acompanhado de qualificação e incentivos pode ser um caminho interessante para fomentar o desenvolvimento do setor, tendo como consequência a geração de emprego e renda.

A escolha do método multicritério para o estudo da informalidade justifica-se em razão de que o método oferece aos elaboradores de políticas públicas um *ranking* das melhores políticas, indicando as que seriam mais eficientes dentro dos parâmetros considerados. Trata-se de um método consagrado na literatura, que possibilita a reunião de diferentes opiniões que, se bem conduzidas e direcionadas de forma correta na aplicação do modelo, mostra-se eficaz para o propósito que se deseja.

Dessa forma, o objetivo geral da dissertação consiste em selecionar a melhor política pública de incentivo à redução da informalidade no Polo de Confecções do Agreste Pernambucano, utilizando a técnica de Análise de Decisão Multicritério.

## 2 O POLO DE CONFECÇÕES DO ACRESTE PENAMBUCANO

Diante da importância que representa a indústria têxtil e de confecções para a economia do Estado de Pernambuco e para o Agreste Pernambucano, vale a pena apresentar algumas características e indicadores que expressam o grau de importância dessa atividade produtiva na Região.

Embora a indústria têxtil e de confecções apresente-se relevante para o contexto econômico e social de Pernambuco como um todo, com ênfase nas áreas situadas no Agreste Pernambucano, destaca-se que aproximadamente 84% dos estabelecimentos estão sediados em apenas três municípios: Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, ou seja, mais da metade desta indústria centra-se nessas regiões, fazendo com que a cadeia produtiva deste tipo de bem se constitua como um arranjo produtivo local (APL) para produtos, insumos e equipamentos desse setor (BRASIL/MTE/RAIS, 2006)<sup>1</sup>.

Por outro lado, pesquisa realizada pela FADE (2003) e apresentado ao SEBRAE para o ano de 2003, sobre a caracterização econômica do Polo de Confecções do Agreste Pernambucano, trouxe dados importantes da economia destes municípios, Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, em comparação com outras regiões do Brasil e mais especificamente do Nordeste, onde se procurou elaborar estimativas dos Produtos Internos Brutos do Brasil, do Nordeste e dos municípios do Polo de Confecções (Tabela 1).

---

<sup>1</sup> Com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (2006).

**Tabela 1 – Produto Interno Bruto Real e Variação do Produto Interno Bruto Real para regiões selecionadas (1991-2000)**

<b>Brasil, Região Geográfica, Unidade da Federação e Município</b>	<b>PIB Total Real (Em R\$ 1000 de 2002)</b>		<b>Variação do PIB total real</b>
	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>1991/2000 (%)</b>
Brasil	977.857.663	1.280.964.938	31,0
Nordeste	155.668.489	209.975.301	34,9
Pernambuco	30.856.484	40.142.583	30,1
Caruaru	967.790	1.308.775	35,2
Toritama	70.489	99.991	41,9
Santa Cruz do Capibaribe	158.280	253.911	60,4

Fonte: IBGE Censos demográficos, 2013.

Ainda conforme estudos da FADE para o ano de 2003, dado que as estimativas dos PIBs per capita do Nordeste e de Pernambuco são disponíveis para os anos de 1991 e 2000, o mesmo procedimento do Brasil poderia ter sido seguido para esses dois casos. Mas isso não poderia ter sido feito para os municípios de Caruaru, Santa Cruz e Toritama, para os quais não se dispões de estimativas dos PIBs totais ou per capita, nos dois anos referidos (FADE/UFPE, 2003).

Dados mais recentes do IBGE, para o ano de 2010, apresentam indicadores de natureza demográfica e econômica para os Municípios de Caruaru, Santa Cruz e Toritama com maior detalhamento da situação econômica dessas regiões em que se apresentam informações do PIB, total da população dessas regiões, área territorial e densidade demográfica, além do setor de transformação no qual se insere o têxtil e de confecções (Tabela 2).

**Tabela 2 – Indicadores Demográficos e Econômicos (2010)**

<b>Indicadores Demográficos e Econômicos</b>	<b>Caruaru</b>	<b>Santa Cruz do Capibaribe</b>	<b>Toritama</b>
PIB 2010 (em mil reais)	2.618.393	521.340	201.848
PIB <i>per capita</i> 2010 (em reais)	8.315	5.952	5.677
Contagem população 2010 (habitantes)	314.912	87.582	35.554
Área territorial (km <sup>2</sup> )	921	335	26
Densidade demográfica 2010 (hab./km <sup>2</sup> )	342	261	1.383
Indústria transformação 2010 (unidades)	362.429	77.866	31.985

**Fonte:** IBGE CIDADES (2013).

No que se refere à origem e formação do Polo Têxtil e de Confecção do Agreste Pernambucano, até a década de 1980, a indústria têxtil e de confecções brasileira possuía um mercado interno ainda em expansão e estava condicionada ao padrão de competitividade estabelecido pelas empresas nacionais, em virtude do fechamento da economia nacional. Como era de se esperar, o setor têxtil no Brasil desenvolveu-se, nesse período, a partir do aumento da demanda interna e sem a relativa influência da competitividade das empresas estrangeiras, pois não era possível importar insumos, equipamentos e produtos acabados. Pode-se afirmar que quase que concomitantemente o setor têxtil no Brasil se desenvolveu a partir de atividades ligadas à fabricação de calçados e demais artigos de couro principal matéria-prima (ROCHA; SILVA JUNIOR; VIANA, 2010).

De modo semelhante para as cidades de Caruaru e Toritama, a partir da década de 1930, com a fabricação de calçados começou a se desenvolver no Agreste Pernambucano, notadamente nas cidades de Caruaru e Toritama, as bases para a instalação da indústria têxtil e de confecções especializadas na produção de produtos populares, de baixo valor agregado e baixo custo (ROCHA; SILVA JUNIOR; VIANA, 2010).

Atualmente, as três cidades formam a base do Polo de Confecções do Agreste com produção têxtil da ordem de 67,57% para o Agreste Pernambucano. Deste percentual, 33,41% corresponde ao Polo Têxtil e de Confecções de Caruaru, 8,34% ao Polo Têxtil e de Confecções de Toritama e 15,34% ao de Santa Cruz do Capibaribe.

Como se pode observar, o Polo de têxtil/confecções do Agreste Pernambucano é responsável por mais da metade da produção têxtil de Pernambuco o que caracteriza um importante impulsionador do crescimento econômico da Região, devendo os formuladores de políticas públicas se preocupar com o desenvolvimento deste setor, haja vista a contribuição robusta que o mesmo oferece para a economia local e da região. (ROCHA; SILVA JUNIOR; VIANA, 2010).

Outros estudos que tratam da formação, desenvolvimento e consolidação do Polo de Confeções do Agreste Pernambucano foram e têm sido objeto de pesquisas apresentados por pesquisadores da área econômica como se verá adiante. Tais estudos, quase que em sua totalidade, trataram de caracterizar e apresentar as peculiaridades da Região Agreste e a influência desses traços na contribuição da formação econômica da atividade têxtil nesse espaço geográfico que compreende a Região.

Em relatório realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2010) foram diagnosticados alguns traços do perfil desse setor, como: como está estruturado o emprego na cidade de Caruaru e entorno. O emprego municipal no setor têxtil e de confecções, o perfil dos trabalhadores e assuntos de natureza mais comercial com exportação e importação de produtos têxteis e de confecções, bem como os principais problemas e desafios do setor.

O total de estabelecimentos no Polo Têxtil do Agreste Pernambucano correspondeu a 38% do total de estabelecimentos verificados para o Estado de Pernambuco, 7,5% para a Região Nordeste e apenas 1,1% para o país. Já no tocante a quantidade de trabalhadores formais ocupados no setor verificam-se valores parecidos à aqueles apresentados para o quantitativo de estabelecimentos, de 39,8%, 6,5% e 1,0% respectivamente. Ainda conforme dados da pesquisa, é possível observar também que dentre os municípios que compõem o Polo Têxtil e de Confeções do Agreste Pernambucano aqueles que concentram o maior número de estabelecimentos e de trabalhadores formais são Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, totalizando as três cidades, mais de 90% do total para as duas categorias (BRASIL/TME/RAIS, 2008).

Em Pernambuco a concentração de empresas do setor de confecções encontra-se principalmente no Agreste do estado, região que passou a ser denominado como Polo de confecções do Agreste ou ainda mais recentemente como Polo da Moda do Agreste. Aproximadamente 75% da atividade industrial relacionada ao segmento de vestuário

encontra-se naquela região. Sob a ótica histórica, o Estado de Pernambuco, que foi um dos grandes produtores do país do setor têxtil, tem perdido importância ao longo dos anos, sobretudo em função das estratégias de atuação (VIANA, 2005).

Para questões relacionadas ao comércio internacional envolvendo essas três cidades, nota-se com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), responsável pelo banco de dados sobre as transações comerciais internacionais brasileiras, que os 40 produtos mais importantes da pauta de exportação e importação de cada um desses municípios. Se comparado o volume de exportação e importação desses municípios, apenas Caruaru apresenta volume significativo de transações comerciais internacionais, porém com saldos deficitários na balança comercial, o mesmo é observado para o caso de Santa Cruz (BRASIL/MDIC, 2009).

Ainda com base no diagnóstico elaborado pela DIEESE (2010), no caso de Caruaru, dos 40 produtos mais exportados, 36 são tecidos ou artigos de vestuário, com o seguinte *ranking* para os três mais exportados em valores de transação em 2009, camisas, blusas e biquínis. Dentre os países que mais contribuem com a compra desses produtos oriundos do Polo de Têxtil e de Confecções estão Angola com 76,6% das aquisições em 2009. Já para as importações a China é o maior vendedor de produtos como tecidos e máquinas para a indústria.

Outra informação relevante apresentado pelo relatório da DIEESE (2010) trata da questão do perfil dos trabalhadores do Polo Têxtil e de Confecções do Agreste Pernambucano. O relatório aponta que nas três principais cidades que compreende o Polo Têxtil do Agreste Pernambucano, em 2008 o número de mulheres foi maior que o de homens, correspondendo a 55% do emprego. Vale também dizer, que se analisado separadamente a indústria e comércio, o posto de trabalho ocupado pelas mulheres continua maior, com maior ênfase para o comércio.

Em termos mais específicos, em Caruaru a proporção de mulheres trabalhando no setor têxtil é maior em relação aos demais municípios (60,2%), sendo que a proporção no comércio (64,2%) é superior a da indústria (58,8%). Já, no caso de Toritama, de modo geral, a proporção de homens e mulheres praticamente se iguala, mas se verificada somente a indústria, os homens prevalecem com 56,5%. Santa Cruz

do Capibaribe em a predominância de homens trabalhando no setor têxtil tanto na indústria 55,3%, quanto no comércio 57,0% (DIEESE, 2010).

Silva (2009) analisou como instituições, tais como a Associação e Empresarial de Caruaru (ACIC); Associação dos Confeccionistas de Santa Cruz do Capibaribe (ASCAP); Associação Comercial e Industrial de Toritama (ACIT); Associação dos Lojistas do Parque das Feiras de Toritama (ALPF); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Sindicato das Indústrias de Vestuário do Estado de Pernambuco e (SINDIVEST), que vêm contribuindo com ações de natureza gerencial com foco na qualificação dos produtos e aperfeiçoamento da mão de obra do setor têxtil e de confecções.

Já Lima (2011) enfatizou o papel e importância desenvolvida pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sobretudo a partir dos anos de 1980, e mais recentemente o papel que o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) vem desempenhando junto aos empreendedores. Por outro lado, destaca a configuração da atividade têxtil e de confecção no nordeste e a configuração que este setor tem tomado, destacando o conceito de *cluster*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Cluster* “são concentrações geográficas de empresas e instituições interconectadas numa área de atuação particular” (PORTER, 1998: 78).

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

De início, é importante deixar claro que há pouca referência ou informação a cerca da literatura específica que relacione economia informal e políticas públicas. O que foi possível acessar sobre a temática encontra-se basicamente restrito a artigos, textos, e alguns trabalhos de dissertação e teses de professores e pesquisadores que recentemente vem discutindo proposições a cerca do tema. Exemplos dessas discussões no Brasil são os debates na comissão econômica do Senado Federal, neste caso, de cunho mais político, porém complementados com estudos no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como em congressos e encontros acadêmicos (REIS; ULYSSEA, 2005).

Por outro lado, esse certo “pioneirismo” no campo dos estudos que relaciona informalidade e políticas públicas torna-se atraente na medida em que abre espaço para discussão e reflexão, criando novas perspectivas e formas de lidar com o assunto. Devido sua importância para os mais diversos agentes econômicos, a questão da informalidade tem sido objeto de enquadramento no rol das preocupações governamentais e seu tratamento mediante políticas governamentais objetivam reduzir sua força de crescimento, sem, contudo, restringir o crescimento econômico. A propósito, é nesse momento que os elaboradores de políticas de governo procuram respostas aceitáveis sobre qual seria(m) a(s) melhor(es) política(s) para tratar a questão que mais atendesse ao desenvolvimento da economia e da sociedade como um todo.

No tocante as políticas públicas propriamente ditas, a literatura apresenta algumas modalidades ou tipologias desenvolvidas para facilitar o entendimento sobre como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos.

Para Dias e Matos (2012), as políticas públicas podem ser de diferentes tipos, como:

1. Política social: saúde, educação, habitação, previdência social.

2. Política macroeconômica: fiscal, monetária, cambial, industrial.
3. Política administrativa: democracia, descentralização, participação social.
4. Política específica ou setorial: meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos etc.

Ainda segundo Dias e Matos (2012), no que se referem à natureza das políticas públicas, elas ainda podem ser agrupadas de acordo com as arenas decisórias, finalidades e o alcance das ações. É aí que aparecem as arenas decisórias do tipo distributivas que podem ser utilizadas para estimular setores e atividades já existentes, como é o caso da concessão de subsídios, ou, ainda, isenções tarifárias, incentivos ou renúncias fiscais. Percebe-se que este tipo de política tem ocorrido em países como Brasil e Argentina, cujo objetivo é desobrigar as empresas do alto custo incidente sobre a folha de salário acreditando-se ser este o motivo do crescimento da informalidade.

Outra forma de política governamental atualmente em evidência no Brasil decorre dos programas de microcrédito que procuram estimular o pequeno e médio empreendedor a informalizar-se sob condição de acesso a linhas de crédito e capital de giro com taxas de juros e financiamentos acessíveis, bem como menores necessidades de formalismo o que torna menos burocrático o enquadramento do empreendedor no programa de microcrédito (RAMOS, 2002).

O espaço de discussão de políticas públicas tem crescido em decorrência do aumento das demandas sociais que desejam ser atendidas a partir das políticas empreendidas pelo Estado. No campo específico do trabalho, nas últimas décadas tem ocorrido a deterioração das condições de inserção da força de trabalho que deu origem a uma variedade de situações ocupacionais, na qual o emprego assalariado padronizado, isto é, com proteção social e regulado pelas negociações coletivas, tornou-se manifestação cada vez menos representativa das condições de funcionamento dos mercados de trabalho. Mesmo em contexto mais favorável, a reorganização do trabalho assalariado e a ampla incorporação dos trabalhadores em atividades por conta própria destacam-se como traços definidores da ocupação nos países em desenvolvimento (BRAGA, 2011).

Tudo isso faz com que haja um avanço da heterogeneidade das formas e condições de trabalho que resulta em baixo crescimento da produção, do emprego à margem da regulamentação institucional, do assalariamento em condições de eventualidade e precariedade, que se percebe pela redução de empregos estáveis ou permanentes, intensificando o caráter excludente e desigual do desenvolvimento. Trata-se de uma massa crescente de trabalhadores que perde seus antigos direitos, torna-se subempregada, marginalizada ou trabalha sob novas relações de emprego, rompendo com as diferentes formas de defesa ou segurança do trabalho (BRAGA, 2011).

Neste contexto, percebe-se a importância da ação governamental a qual se tem orientado no sentido de fortalecer e proteger a camada da população mais excluída das atividades que integram os setores mais dinâmicos da economia. Dito de outra forma, parte-se da premissa de que o crescimento deva associar-se com políticas dirigidas aos segmentos menos protegidos da sociedade. Como o Estado configura-se como o principal motor do desenvolvimento, está, diante de um importante campo de ação, o setor informal, para o qual devem ser formuladas políticas e programas.

Sabe-se que o setor governamental tem encontrado várias formas de atuar sobre a atividade econômica com políticas apropriadas a cada situação. No contexto das micro e pequenas empresas, o governo procura concentrar suas decisões na remoção de obstáculos que impeçam o crescimento e aperfeiçoamento das microfinanças. Para isto, tornam disponíveis ações tanto de natureza creditícia como de apoio à gestão aos empreendimentos, que vem se aprimorando através de diferentes tipos de treinamento gerencial para os microempreendedores e trabalhadores autônomos – pretendendo despertar e/ou aprimorar o espírito do indivíduo, as habilidades estratégicas e financeira de mercado (CACCIAMALI *et al.*, 1995).

Um dado interessante que dificulta a atuação do Estado diz respeito à dificuldade de mensurar a informalidade devido a uma grande variedade de concepções acerca do que é informal e isso dificulta a formulação de políticas públicas. Em relação a estas, é interessante notar que o setor informal é composto por dois grupos de trabalhadores que apresentam condições de inserção nas atividades produtivas completamente distintas: os proprietários – trabalhador por conta própria e pequeno

empregador – e seus empregados – assalariado com e sem registro e trabalhador familiar (CACCIAMALI; BRAGA, 2002).

A partir dessa compreensão e enquadramento do trabalhador informal cria-se maior oportunidade de adequar o tratamento do poder público para o fenômeno da informalidade. Como se percebe do exposto, primeiro se busca conhecer o perfil do público-alvo, neste caso, características intrínsecas aos trabalhadores informais, funcionando como uma espécie de diagnóstico para só a partir daí, dá o devido tratamento através de políticas públicas específicas a cada ocasião, de forma que os diferentes grupos de trabalhadores do setor informal passem a atuar na formalidade e, como consequência, crie condições que impulsione o crescimento da economia. Um exemplo de política pública existente são os programas públicos de microcrédito, a política deve ser orientada pela focalização dos programas para determinados segmentos de trabalhadores informais de baixa renda, possibilitando que as atividades possam compreender trabalhadores e empreendedores socialmente integrados (BRAGA, 2006).

### **3.1 Políticas Públicas**

Para entender a posição e as diretrizes das políticas públicas concernentes ao setor informal é necessário fazer alguns comentários sobre a configuração da posição e diretrizes de política pública concernente às políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, tendo em vista que ao longo dos tempos, buscou-se desenvolver ações direcionadas para as populações menos favorecidas e que necessitam da ação do poder público como proteção para o seu desenvolvimento. Daí em diante, apresenta-se algumas ações de política pública direcionadas para a redução da informalidade atualmente existentes no País.

### 3.1.1 Políticas para o Mercado de Trabalho

As políticas de emprego e renda são vistas como uma coleção de medidas que procuram atuar sobre a oferta e a procura de trabalho, modificando-as direta ou indiretamente. As políticas de emprego são colocadas sobre dois enfoques, a saber: ativas e passivas. Na política ativa, leva-se em consideração o nível de emprego e/ou desemprego como dado, os gestores procuram atender o desempregado através de transferência de renda (compensação) ou redução da oferta de trabalho. Já no que se refere às políticas passivas, são exemplos, seguro desemprego, planos de aposentadoria precoce, retenção no sistema escolar, redução da jornada de trabalho, etc. No outro caso, as políticas ativas são direcionadas para atuação direta sobre a oferta e a procura de mão de obra (formação profissional, intermediação, apoio aos microempreendedores, subsídios à contratação de determinado segmento populacional, incentivos à criação de empregos, contratação direta pelo setor público etc.). As políticas ativas visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho ao elevar a elasticidade emprego do produto (AZEVEDO, 1998; RAMOS, 2003).

Observando-se pela ótica cronológica, as políticas direcionadas para o mercado de trabalho brasileiro começaram a ser formuladas nos anos de 1960 e 1970. A Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965 (BRASIL, 1965*apud* BRAGA, 2011), institui o Cadastro Permanente das Admissões e Despesas de Empregados e estabelece medidas contra o desemprego e assistência aos desempregados.

A partir da edição do Decreto nº 58.155, de 5 de abril de 1966 (BRASIL, 1966), é constituído o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), cujo intuito foi atender ao custeio do plano de assistência aos trabalhadores que se encontravam desempregados ou que viessem a se desempregar por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa. Outras medidas de natureza jurídica que provocaram mudanças de ordem estrutural foram à criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em substituição à estabilidade dos trabalhadores, que além de garantir maior flexibilidade ao processo de demissão dos trabalhadores também reduziu os pesados custos indenizatórios para os empregadores que dispensassem sem justa causa (BRAGA, 2011).

Segundo Azevedo (1998), as políticas públicas de emprego constituídas nos anos 1960 e 1970 tiveram como foco de orientação a indenização do trabalhador que passasse pelo processo de demissão, muito mais do que oferecer alguma proteção efetiva ao desempregado.

Destaque-se ainda que nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil passou por um período de acentuado crescimento econômico com destaque para crescimento industrial brasileiro, em consequência da expansão do endividamento externo. Esse avultado crescimento configurou importantes mudanças na estrutura social e na maior integração e organização do mercado de trabalho. O crescimento do número de empregos com carteira assinada elevou-se e como consequência a baixa das ocupações não remuneradas e por conta própria são características marcantes desse período (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JUNIOR, 2011).

Verifica-se, no entanto, que a dinâmica do processo de industrialização não apresentou o que de mais característico se esperava dele, isto é, a elevação dos empregos formais e suas garantias institucionais, trazendo para a população maior segurança e perspectiva de oferta cada vez maior de trabalho (MATTOSO, 1995).

No que concerne à forma de incorporação do trabalhador ao mercado de trabalho brasileiro, seja na esfera urbano ou rural, percebe-se um distanciamento das ações de políticas públicas de trabalho e renda que visam tornar mais homogêneo a estrutura do mercado de trabalho ou mesmo oferecer proteção efetiva ao trabalhador brasileiro.

### 3.1.2 Políticas de Apoio ao Setor Informal

Uma das características mais marcantes do mercado de trabalho brasileiro é seu grau de informalidade extremamente elevado. Logo, o setor governamental e não governamental tem se preocupado em entender as variáveis que impulsionam a informalidade a fim de encontrar formas de tratamento do setor informal sem, contudo, frear o crescimento da economia. Alguns mecanismos de políticas visam lidar com a

questão da informalidade no Brasil, dentre elas: políticas de microcrédito e redução da cunha fiscal (REIS; ULYSSEA, 2005).

A forma como essas políticas vem sendo colocadas em prática ainda tem sido bastante questionadas, devido, em parte, a se o sujeito a que se destina a política tem de fato sido contemplado com as ações dos agentes governamentais. Em tese acredita-se na eficiência dessas políticas, mas se abre espaço para a discussão da melhor forma de enquadrar a parcela da população mesmo favorecida pelas políticas de acesso ao crédito por meio do sistema formal bancário, uma vez que fatores como burocracia e critérios de formalização dos empreendimentos impedem que parcelas significativas da população que atuam na informalidade sejam incluídas no mercado com os privilégios que muitas vezes só a formalidade oferece, como participação em certames públicos e benefícios sociais (CACCIAMALI, 1995).

No caso brasileiro, destaca-se o desenvolvimento da atividade de concessão de microcrédito inicialmente marcado pela atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs), dado que o ponto de partida para a atuação do Estado deu-se através da disponibilização de recursos financeiros para essas instituições atuantes na área de microcrédito, voltando-se posteriormente para a construção de sua institucionalidade. Nesse sentido, a experiência brasileira orienta-se na construção de uma rede de distribuição de crédito voltada para o público ainda não contemplado pelo sistema de crédito formal, graças à elaboração de marco regulatório adequado (BARONE, 2002).

Considerando o aspecto evolutivo desse tipo de política pública, tanto no Brasil como na América Latina, constata-se que uma das primeiras experiências de microcrédito foi desenvolvida em 1973, a partir de um projeto denominado União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). Inicialmente a realização se deu nos Estados de Pernambuco e Bahia, cujo objetivo foi conceder financiamento à população de baixa renda, precedido de apoio técnico e garantia por fundo formado com recursos doados por fundações norte-americanas de apoio as microfinanças, como a ACCION *International*. Naquele contexto, os objetivos estavam assim definidos: crédito associado à assistência técnica e capacitação como meio de promover melhores condições econômicas e sociais à população de baixa renda nos setores urbano e rural (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009).

Políticas de microcrédito têm se constituído em uma das principais armas da iniciativa governamental e de ONGs na luta pela formalização, e tem encontrado em vários defensores o aparato teórico necessário para a prática de ações que visam desenvolver uma estrutura de comércio em que os agentes atuem formalmente para a consecução de melhores resultados e aumento da produtividade empresarial.

Quanto ao custo das operações de microcrédito, diz-se que tais programas de operam com taxas de juros bem reduzidas e, como resultado, a inadimplência é baixíssima, tornando relativamente baixo o custo da operação para o microempreendedor. As classes baixas, demandantes dessa modalidade de financiamento, não aceitam ter nome sujo na praça e o fiel pagamento é uma questão de honra. Os valores emprestados são moderados, mas suficientes para que se reúnam em cooperativas de forma que o capital arrecadado possa servir de crédito para outras famílias. É um tremendo efeito multiplicador para frente e para trás da cadeia econômico-social (FERREIRA, 2008).

Verifica-se que as perspectivas de novas oportunidades para os trabalhadores do setor informal são ampliadas, uma vez que não se trata apenas de dar acesso ao crédito ou serviços financeiros. Busca-se proximidade com o demandante do crédito, o que implica a interação constante e orientação quanto à oportunidade e ao uso do crédito. Adicionalmente são disponibilizados recursos para financiamento de bens, serviços e capital de giro, essenciais ao empreendimento, incluindo taxa de abertura de crédito. Quanto às garantias exigidas, nas operações de microcrédito produtivo orientado são aceitas quaisquer garantias permitidas pelas instituições financeiras, inclusive aval solidário em grupo com, no mínimo, três participantes, alienação fiduciária e fiança (BRAGA, 2011).

É importante ressaltar ainda, neste contexto, a ação de alguns bancos de fomento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES que aponta para aspectos importantes do que consideram como “subdesenvolvimento da indústria de microfinanças” com destaque para o início da década de 1990 no Brasil (GOLDMARK; POCKROSS; VECHINA, 2000). A linha de argumentação apresentada segue a descrição abaixo (BRAGA, 2011):

- (a) Cenário macroeconômico – em um cenário de altas taxas de juros como foi a dos anos 1990, a atividade que constituía o mercado de crédito foi posta com secundária dado que resultados expressivos nas aplicações financeiras dos títulos governamentais acabaram por elevar o custo de oportunidade das operações de crédito;
- (b) Crédito orientado – caso os programas sejam direcionados para negócios que já possuam patrimônio constituído, deixa-se de contemplar parcela significativa dos microempreendimentos que atuam na informalidade, considerando-se tão somente aquelas empresas que apresentam requisitos específicos de acesso ao crédito e / ou financiamento para a atividade produtiva;
- (c) Constituição jurídica incompatível a o universo das microfinanças – baixo desempenho para obtenção de recursos, dificuldades com o sistema jurídico, nos quais estão incluídas as atividades financeiras formais, entraves nas práticas de juros, insegurança jurídica, barreiras ao desenvolvimento de novos produtos e realização de novas operações etc.;
- (d) Operações no mercado de crédito ao consumidor amplamente desenvolvido e orientado para a população de baixa renda;
- (e) Fragilidade das instituições existentes – em decorrência dos problemas de gerenciamento enfrentados pelas organizações, a exemplo de baixa capacidade de planejar suas operações de forma eficiente no mercado, sistemas de informação, além da falta de qualificação de pessoal; estas apresentam baixa capacidade de influenciar o cenário descrito.

Conforme observado por Mezerra e Guimarães (2003), os microempreendedores lançam mão de uma variedade de dispositivos financeiros com o intuito de formar sua carteira de crédito no mercado em que atuam e, para tanto, recorrem ao uso de instrumentos do sistema formal dos quais são exemplo, o crédito direto ao consumidor (CDC), crédito pessoal, limite do cheque especial, serviços de crédito bancário ligado à

própria conta corrente ou de familiares, cheques pré-datados (*factoring* e *vendor*<sup>3</sup>) além de financeira, agiotas, etc.. Os autores chamam a atenção para o fato de que os microempreendedores, visando ampliar sua carteira de crédito recorrem a vários produtos de natureza financeira ao mesmo tempo. Em resumo, o mercado apresenta além das linhas específicas de acesso ao microcrédito outros meios disponíveis no mercado bancário e não bancário.

Já na segunda metade dos anos 1990, de algumas experiências isoladas e pequenas, os programas de microcrédito passaram a compor tema principal na esfera do Governo Federal. O apoio ao setor informal mediante o desenvolvimento das microfinanças surge como estratégia para minimizar a dificuldade de acesso a fontes de financiamento das atividades empresariais que na maioria dos casos estão no controle de instituições formais de concessão de crédito, cujo acesso depende de inúmeras prerrogativas legais.

Mais uma vez é importante observar a atuação do Estado brasileiro que busca atuar no trato da informalidade por meio de três instituições e seus respectivos programas: i) comunidade solidária, ii) programa de geração de emprego e renda e iii) programa de crédito produtivo. Cada uma destas instituições desenvolve ações específicas que favorecem o estímulo à parceria entre vários atores. Além de operacionalizar formas de repasses das instituições parceiras cujo objetivo é viabilizar novos mecanismos de financiamento e elevar a produtividade dos investimentos do público alvo: microprodutores formais e informais, pessoas em busca do autoemprego, cooperativas e formas associativas de produção (BRAGA, 2011).

As iniciativas que dão acesso ao crédito para pequenos empreendimentos multiplicam-se. Dentre as principais iniciativas estatais, destacam-se o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa de Microcrédito (PMC), ambos

---

<sup>3</sup>Define-se *factoring* pela prestação contínua de serviços de apoio mercadológico, ou crédito, ou de seleção de riscos, ou de gestão de crédito, ou de acompanhamento de contas a receber ou de seleção de riscos ou de outros serviços, conjugada com aquisição de créditos de empresas resultantes de suas vendas mercantis ou de prestação de serviços, realizadas a prazo. Já *vendor* define-se como produto de apoio financeiro à comercialização de produtos e serviços, no qual o banco adianta ao vendedor os valores de suas vendas à vista e cobra do comprador, no prazo combinado, os valores acrescidos dos encargos financeiros prefixados acordados (NEWLANDS JUNIOR, 2011).

desenvolvidos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) [BRAGA, 2011].

Ainda no tocante as políticas de microcrédito são importantes ressaltar como estas políticas vêm se expandido para alcançar as classes menos favorecidas e demandantes de crédito para consecução de seus empreendimentos, e que tem sido objeto de análise de alguns autores que lidam com o fenômeno da informalidade. No que diz respeito à política pública de expansão do microcrédito e assistência às micro e pequenas empresas, é abandonada a ideia inicial de que as atividades não integradas aos modernos segmentos da economia eram um subproduto das mudanças pelas quais passa a economia no decorrer dos anos, alterando o curso de desenvolvimento das nações, que poderia resultar em extinção da estrutura produtiva. No entanto, notam-se vastas e heterogêneas atividades decorrentes do surgimento da informalidade, cuja ação governamental deve orientar-se de forma distinta para os diferentes grupos de trabalho do setor informal (THEODORO, 2000).

A política pública busca, neste sentido, procurar atender a população de baixa renda que se encontra a margem do sistema formal financeiro por não apresentar os requisitos e garantias legais de acesso ao crédito. Assim, o apoio ao trabalho por conta própria e aos pequenos empreendedores vem se firmando como elemento de estratégias que se destinam a reverter ou minimizar a queda dos níveis de emprego. Em resumo, esta política se diferencia das anteriores por considerar a necessidade de uma política governamental que aja diretamente sobre o mercado de trabalho, visando à geração de emprego e renda para a população de baixa renda, o que, segundo especialistas, só se concretiza quando se descarta a crença da tendência de redução do setor informal frente ao avanço da economia formal (THEODORO, 2002).

Por outro lado, se posto à disposição dos empreendedores, o microcrédito torna a ação de política pública importante instrumento de combate à pobreza e fundamenta-se em alguns pilares básicos: empréstimo de recursos para microempreendedores de baixa renda, sem acesso ao mercado formal de crédito; eliminação da exigência de garantias reais, pelo uso de eficientes e colaterais substitutos; aproximação entre o funcionário da instituição de microfinanças (agente de crédito) e o cliente; e redução das taxas de juros

nos financiamentos e, ao mesmo tempo, manutenção de taxas de juros capazes de tornar a instituição de microfinanças sustentável, não subsidiada (PAIVA; GALIZA, 2002).

Para Braga (2003), as atividades de microcrédito, quando consideradas instrumentos de política pública ou desenvolvimento social e econômico local, têm como objetivo trazer resposta a esses problemas. Como consequência, o sistema de microcrédito deve ter como principais características a flexibilidade, proximidade social e adaptação à demanda de sua clientela (acesso rápido a recursos; exigências mínimas de garantia; simplificação da solicitação de documentação, entre outros), permitindo reduzir consideravelmente os custos e problemas causados pela assimetria de informações.

### **3.2 Políticas de Redução da Cunha Fiscal**

Com o objetivo de melhor enquadramento de políticas que tratem de forma específica sobre redução de cunha fiscal, torna-se imperativo abordar inicialmente algumas questões de natureza tributária já que este mecanismo de política incorrerá exatamente em redução de tributos. Se observado pela ótica governamental, o ente público para fazer frente as suas obrigações (despesas) lança mão de um aparato jurídico que permita o uso de sua capacidade coercitiva junto aos súditos para “melhor atendê-los.”. O uso do poder coercitivo do Estado justifica-se na medida em que visa ao bem comum em detrimento do interesse particular, haja vista que o que está em jogo é o interesse de toda uma coletividade (MOTTA FILHO, 2008).

Ainda segundo Motta Filho (2008), Conforme preceitua o artigos 170 a 192 da Constituição Federal de 1988, bem como o Código Tributário Nacional (CTN) em seu art. 3º que tratam da ordem econômica e financeira e dos os tributos: impostos, taxas e contribuições de melhoria respectivamente abrem espaço de forma indireta para a formulação de políticas governamentais que utilizam em sua formação as nuances de todo esse mecanismo legal.

É partindo desse arcabouço jurídico que vem se constituindo algumas políticas públicas que interfere no domínio econômico e procura na medida do possível agir sobre determinados setores da economia com o intuito de corrigir suas possíveis falhas e torná-lo produtivo para a sociedade. Como exemplo, na esfera federal, o tratamento diferenciado previsto no texto constitucional tornou-se mais efetivo com o advento da Lei 9.317/1996, sede normativa do Simples – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de pequeno Porte.

No que concerne às empresas, uma vez que a diferença de capacidade contributiva entre, de um lado, as microempresas e empresas de pequeno porte e, de outro, as médias e grandes empresas já justificaria o tratamento diferenciado. Conforme Alexandre (2012), quando se analisa o fato de o primeiro grupo ser responsável pela geração da maioria dos empregos no País e necessita de proteção do Estado para que consiga concorrer numa economia de mercado, reforça-se a conclusão de que foi acertada a decisão do legislador constituinte, ao incluir no art. 179 da Constituição Federal de 1988.

Ficou por conta da Emenda Constitucional 42/2003 incluir uma alínea d no inciso III do art. 146 da Constituição Federal, prevendo que caberia à lei complementar nacional estabelecer normas gerais sobre definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados (MARCELO, 2005).

Também foi inserido no art. 146 da Constituição parágrafo único autorizando que a lei complementar que veiculasse as normas gerais acima referidas instituisse um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (ALEXANDRE, 2012).

Nos termos constitucionais, se criado, o Simples Nacional, logo denominado “Supersimples” pelos profissionais da área, deveria obedecer às seguintes características (CF, art. 146, parágrafo único):

- a) Adesão opcional para o contribuinte;

- b) Possibilidade de estabelecimento de condições de enquadramento diferenciadas por Estado;
- c) Recolhimento unificado e centralizado, com imediata distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados, sendo vedada qualquer retenção ou condicionamento;
- d) Possibilidade de compartilhamento entre os entes federados do sistema de arrecadação, fiscalização e cobrança, com adoção de cadastro nacional único de contribuintes.

Por outro lado, com fundamento na autorização constitucional, foi editada a lei Complementar nº 123/2006, instituindo, conforme afirma seu primeiro artigo, normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (ALEXANDRE, 2012).

Nota-se do exposto uma preocupação em melhorar a situação de determinados setores que agregam valor para a economia como um todo, caso em que se inclui a atuação das micro e pequenas empresas. De outra forma, devido à preocupação com o fenômeno da informalidade, questionamentos são direcionados para identificar possíveis tipos de política pública que seja capaz de tratar o assunto da informalidade de forma mais eficiente para o conjunto da população sem que, para tanto, incorra em restrição do crescimento econômico (BRAGA, 2003).

Basicamente duas alternativas têm fomentado os debates a cerca do tema, a primeira já apresentado na seção anterior sobre o tema políticas de microcrédito mostrou em linhas gerais a importância da simplificação no trato jurídico com os micros e pequenos empreendedores devido à importância desses empreendimentos para a totalidade da economia e que se configura como uma espécie de política econômica de natureza mais abrangente. Enquanto a segunda, envolvendo políticas tipicamente de mercado de trabalho, como uma redução de cunha fiscal incidente sobre o trabalho que pretende substituir formas tradicionais de cobranças de impostos como a maioria dos

impostos cumulativos (em cascata<sup>4</sup>) que incidem sobre todas as etapas da produção, dado a natureza desse tipo de tributo que faz com que os agentes econômicos verticalizem a produção<sup>5</sup> e a cobrança ocorre em cada momento que o bem é produzido, encarecendo exorbitantemente o preço final do produto para o consumidor, desta forma, conclui-se por parte dos especialistas que o imposto cumulativo é um imposto altamente ineficiente do ponto de vista econômico (CARVALHO, 2012).

O imposto sobre o valor adicionado<sup>6</sup> por sua vez possui a característica de incidir em uma única etapa do processo produtivo, reduzindo custo da produção e consequente preço final do produto para o consumidor. Pelo fato de o imposto não cumulativo incidir somente sobre o valor que foi adicionado, ele também é denominado imposto sobre o valor adicionado (IVA) [ALEXANDRE, 2012].

Através do mecanismo da tributação cumulativa ou em cascata como também é conhecido. Os agentes são estimulados a atuarem na informalidade, devido, em parte, a pesada carga tributária incidente sobre o trabalho, ampliando o nível da informalidade da economia, com pesadas consequências tanto para o agente arrecadador dos tributos (governo) como para as pessoas que estão à margem da proteção estatal (sociedade), seja na esfera trabalhista ou mesmo previdenciária (FERREIRA, 2008).

Desta forma, passou-se a perceber que tanto o mecanismo de expansão do microcrédito como a redução de cunha fiscal (imposto) constituiu-se em forças, até certo ponto eficientes, de políticas públicas de estímulo à formalização dos empreendimentos no País (BRAGA, 2011). Se observado pela ótica fiscal, quanto maior o grau de informalidade, mais elevado o grau de sonegação e consequente perda de base tributária. Outro efeito nocivo gerado pela informalidade ocorre sobre o lado da produção, através do nível e da qualidade dos empregos gerados, e, consequentemente, sobre a produtividade e o crescimento da economia (REIS; ULYSSEA, 2005).

---

<sup>4</sup>Imposto que incide sobre todos os estágios do processo produtivo.

<sup>5</sup>O processo de verticalização da produção consiste na integração de várias empresas que participam do processo produtivo, de forma que todas as etapas de produção sejam tributadas somente uma vez (isto significa “verticalizar” a produção). Assim, percebe-se que a adoção de impostos cumulativos faz com que os agentes mudem de comportamento na tentativa de “fugir” do imposto. Essa mudança de comportamento gerada pelo imposto em cascata representa a sua ineficiência econômica (CARVALHO, 2012).

<sup>6</sup>Também pode ser chamado de “imposto sobre o valor agregado”.

Como a preocupação neste trabalho volta-se para a redução da informalidade mediante escolha de política que minimize o impacto do que é informal na sociedade e melhore não só o crescimento econômico das micro e pequenas empresas para o desenvolvimento local, como também traga como resultado a ampliação do rol de benefícios sociais decorrentes do processo de formalização das empresas, torna-se oportuno mais uma vez levar em consideração estes dois principais tipos de políticas públicas que vem sendo mencionadas, a saber, expansão da atividade de microcrédito e redução da cunha fiscal como meios eficientes de combate a informalidade.

O uso pelos especialistas de tais políticas passa por uma análise criteriosa da compreensão de como se compõe o setor informal e, a partir daí, seu crescimento e resultado para a economia como um todo a fim de identificar quais as políticas mais adequadas e eficientes para abordar essa questão, percebe-se que o uso de uma política eficiente, pelo menos em tese, não ocorre de forma aleatória por parte dos agentes tomadores de decisão, mas a partir evidências empíricas do que se observa mediante pesquisa e fatos do dia a dia. Conforme já vem sendo apresentado, estes dois tipos de política que vem sendo utilizado em no Brasil, não tem a pretensão de esgotar o assunto, uma vez que a intenção é tão somente apresentar como o tema políticas públicas de informalidade tem sido objeto de pesquisas e debates no Brasil e como este trabalho pode contribuir de alguma forma para ampliar a discussão em torno da informalidade sem, contudo pretender esgotá-lo.

Como se sabe, a natureza da política de redução de cunha fiscal concentra-se na redução de custos associados à contratação de mão-de-obra, apesar disso, verifica-se que em grande parte dos países, sobretudo, os de economia emergente, que o custo de demissão do trabalhador é absolutamente elevado se comparado com muitos países desenvolvidos. No entanto, não é essa a questão principal apontando pelos pesquisadores, mais sim, qual o impacto da elevação dos custos trabalhistas no crescimento da informalidade como sendo este o fator principal do motivo da informalidade (BRAGA, 2011).

Dado que o que foi mencionado acima sobre elevação dos custos da mão de obra no processo produtivo seja verdadeiro, os agentes procurarão minimizar seus custos de

contratação e, para tanto, se beneficiam de políticas de governo cuja redução da cunha fiscal incidente sobre o trabalho vise reduzir os custos de demissão dos trabalhadores, mudanças nos contratos de trabalho, subsídios à contratação formal etc. são os meios comumente utilizados pelo governo que pretenda minimizar o avanço do setor informal e tornar a atividade produtiva menos onerosa para o empresário, ou seja, a intenção é flexibilizar o mercado de trabalho e reduzir a informalidade (BRAGA, 2011).

Nota-se que a intenção presente nesse tipo de política é a redução da informalidade, por considerá-la prejudicial ao desenvolvimento econômico. Um exemplo recente de aplicação dessa política envolve a Argentina, que após implementação das principais reformas utiliza sem grande sucesso a redução de impostos incidentes sobre o trabalho. Os motivos do insucesso derivam do fato de que a informalidade no mercado de trabalho não decorre da cunha fiscal, mas sim do nível de emprego de impostos da economia, isso inclui, por exemplo, o imposto sobre o valor adicionado (IVA), impostos sobre débitos bancários e impostos sobre vendas e receita bruta. Neste caso, os analistas apontam que o objetivo dos agentes não é exatamente minimizar custos, mas proteger seus ativos de impostos presentes e futuros e, para tanto, é essencial manter tanto despesas quanto investimentos à margem do sistema legal de registro (REIS; ULYSSEA, 2005).

### **3.3 Programas de Apoio ao Setor Informal no Nordeste**

Em virtude de antecedentes históricos sobre o comércio e em particular ao comércio informal no Brasil, que vem crescendo desde a década de 1970, a partir dos anos de 1980, o poder público passa a considerar importante intervir nos moldes de programas de apoio ao setor informal (JATOBÁ, 1989).

Desde então, são elaborados pelo Governo diagnósticos com o objetivo de identificar as reais potencialidades do setor informal em algumas das principais cidades no Nordeste brasileiro (CAVALCANTE, 1983).

Baseados nesses diagnósticos, órgãos como SUDENE elaborou dois importantes documentos que deram início a ação do governo em termos de apoio ao setor informal no Nordeste: o “Programa de Apoio a Trabalhadores Autônomos de Baixa Renda” (1979) e o “Programa de Apoio ao Setor Informal” (1980). O primeiro criou o PATRA e o segundo, mesmo não tendo gerado um programa específico como o PATRA, confirma e consolida uma nova linha de ação (THEODORO, 1996).

Segundo Jatobá (1989), os programas de apoio ao setor informal apareceram como um novo instrumento para enfrentar problemas já conhecidos. Dentro de uma perspectiva de diminuição da atividade econômica e de crescimento da população ativa, a questão central era aproveitar todo o potencial do setor informal como absorvedor de mão-de-obra. Isso pode ser constatado a partir dos anos 1970, com o fim do “milagre”, o ritmo do crescimento econômico sofreu uma sensível queda, enquanto a população ativa crescia em decorrência do crescimento demográfico dos anos anteriores.

Ainda no âmbito da SUDENE, os anos de 1980 surgiram diversos programas de apoio ao setor informal baseado na iniciativa do governo federal que estimulou a ação de alguns estaduais e mesmo municipais. Criaram-se nessa época algumas unidades que ficam responsáveis a dá apoio ao setor informal, tais como a divisões de promoção de emprego das Secretarias Estaduais de trabalho ou similares. A ação das três esferas de poder atuando de forma sincronizada foi capaz de permitir um rápido crescimento desse tipo de intervenção. Já na primeira metade dos anos 1980, alguns programas importantes incorporaram a ações de apoio ao setor informal, tais como: Programas de Cidades de Porte Médio (CPM) e o Programa de Regiões Metropolitanas do Nordeste (RM-NE) – recursos do banco mundial e do governo federal; os Programas do SINE/Ministério do Trabalho e/ou das Secretarias Estaduais de Trabalho – recursos estaduais e federais; Programas de Prioridades Sociais (PPS) criando na “Nova República”, cujo segmento emprego e renda destinavam recursos financeiros federais a todos os estados, visando à criação ou ao fortalecimento de projetos de apoio ao setor informal (THEODORO, 1996).

Mais recentemente, órgãos como o SEBRAE tem prestado assistência técnico-administrativa a centenas de microempreendedores em todo país com o objetivo de fomentar a atividade empresarial e formalizar os negócios existentes no setor informal.

Por outro lado, ações de natureza creditícia no âmbito do governo federal têm destinado recursos financeiros para bancos de fomento, a fim de financiar a atividade desses pequenos e médios empreendedores, são exemplos os Programas Crediamigo do governo federal para capital de giro, operacionalizado pelo Banco do Nordeste, e o Finame do BNDES para a produção de máquinas e equipamentos (GOLDMARK; POCKROSS; VECHINA, 2000).

### **3.4 Análise Multicritério**

Os métodos de apoio à tomada de decisão, embora bastante difundidos em alguns campos do saber como a Administração, Ciência Política e a Engenharia, têm nesses últimos tempos, encontrado terreno fértil para aplicação no campo da Ciência Econômica. Se por um lado é verdade que há poucos trabalhos utilizando o método multicritério ou outros similares em economia, por outro lado, torna-se interessante “inovar” o campo de estudos e pesquisas desta ciência com novas metodologias já bastante difundidas em outras áreas e que, de certa forma, vem obtendo resultados relevantes.

Mesmo não sendo comum a aplicação deste método de análise multicritério em economia, haja vista a existência de métodos já consagrados como os métodos baseados em regressão ou séries temporais que apresentam resultados de natureza quantitativa e com rigor estatístico, tal método tem fornecido mais uma possibilidade para pesquisadores das ciências econômicas.

Dado que não existem muitos estudos do método multicritério envolvendo estudos econômicos, a situação torna-se ainda mais complicada quando se procura trabalhos que envolvam escolha por parte dos agentes econômicos ou especialistas sobre determinadas decisões, como, por exemplo, do caso de escolhas de políticas públicas para a redução da informalidade. Neste caso, nenhum trabalho foi visto no Brasil que inter-relacionasse análise multicritério e escolha de políticas públicas que tratam da informalidade.

Neste ponto, a aplicação do método justifica-se por constituir-se uma novidade de aplicação ao tema analisado, dentro da perspectiva da teoria econômica. Há quem critique o uso deste método por considerá-lo subjetivo, em certa medida, entretanto, essa característica de subjetividade que o método permite, uma vez que as escolhas são baseadas na opinião de especialistas, não pretende apontar respostas imutáveis ou definitivas, mas tão somente, expressa uma hierarquia de opiniões que se mostram dominantes com base nas preferências dos tomadores de decisão, conforme se verá na seção de metodologia a seguir.

Também é importante ressaltar, que na utilização do método multicritério de análise hierárquica (AHP), muitas vezes o analista de decisão encontra certa dificuldade em decorrência das características dos especialistas que opinaram no problema de decisão. No presente estudo, a amostra de especialistas é caracterizada por profissionais que atuam no setor informal, direta ou indiretamente, composta por auditores fiscais, analistas de negócios do SEBRAE, gestores do Parque 18 de maio (Feira da Sulanca), diretores da Associação Comercial da Indústria e Comércio de Caruaru (ACIC), diretor do parque têxtil de Santa Cruz e Toritama, professores e pesquisadores em economia informal e políticas públicas, etc. e são conhecedores de suas peculiaridades, o que também permite ao analista inferir certo grau de coerência nas respostas dadas pelos especialistas conforme se verá na parte de resultados.

O método multicritério AHP, de modo geral, parte do princípio de que os tomadores de decisão são racionais em escolhas com situações simples, mas ao se deparar com problemas de natureza mais complexa, aumenta-se a probabilidade de erro das respostas por parte dos especialistas sobre suas escolhas. Para sanar esse problema, o método utiliza um percentual de erro admissível, o qual é denominado de índice de inconsistência, que mede a confiabilidade das informações prestadas pelos vários especialistas.

Se o resultado do índice após a aplicação do modelo corresponder ao limite de 10%, às respostas são consideradas consistentes e o modelo apresenta-se confiável para o analista, ou seja, os pressupostos da racionalidade não foram violados, conforme se verá mais a frente na seção de resultados. A leitura que se faz desse índice é que o modelo admite um erro de até 10%.

Após as informações sobre o método multicritério e a correspondente aplicação neste trabalho à seção de metodologia, encarregar-se-á de prestar maiores detalhes sobre o método e sua aplicação neste estudo.

#### 4 METODOLOGIA

Com referência à metodologia empregada neste trabalho, optou-se por um método muito utilizado no campo da pesquisa operacional, sobretudo, a partir da década de 1970, onde começaram a surgir os primeiros métodos de Apoio ou Auxílio Multicritério à Decisão, com o intuito de enfrentar situações específicas, nas quais um decisor, atuando com racionalidade, deverá resolver um problema em que vários eram os objetivos a serem alcançados de forma simultânea (GOMES; ARAYA; CARIGNANO, 2004).

Segundo os autores referidos, os métodos de Apoio Multicritério à Decisão possuem um caráter científico e, ao mesmo tempo, subjetivo, trazendo consigo a capacidade de agregar, de maneira ampla, todas as características consideradas importantes, inclusive as não quantitativas, com a finalidade de possibilitar a transparência e a sistematização do processo referente aos problemas de tomada de decisão. Esta parte do estudo está principalmente baseada em Ferreira (2008) e Gomes, Araya e Carignano (2004).

Para selecionar políticas públicas de incentivo à redução da informalidade no Polo de Confeccões do Agreste Pernambucano, considerando diversos fatores ou critérios, foi utilizado um método de apoio à decisão denominado de *Analytic Hierarchy Process* (AHP), também conhecido como Método de Análise Hierárquica, conforme descrito por Ferreira (2008).

Os critérios e alternativas foram escolhidos pelo pesquisador a partir das políticas já verificadas ou que estão em discussão pelos estudiosos do tema, de forma que se trata de uma primeira proposta e que a pesquisa apenas apresenta um caminho dentre algumas possibilidades que não têm a intenção de apresentar um resultado definitivo, mas colaborar para ampliar a lista de possibilidades e reflexões a cerca de políticas públicas voltadas para a redução da informalidade. A partir da definição do problema e elaboração dos critérios (perfis dos feirantes) e alternativas (políticas), elaborou-se um questionário que será utilizado na composição do modelo. No modelo original, proposto por Saaty (1991) *apud* Ferreira (2008), utiliza-se apenas a opinião de

um especialista. Contudo, tendo em vista que existe uma variedade de especialistas estudando o assunto, convém considerar à média dessas opiniões, como tem sido utilizado vastamente na literatura.

A teoria do processo decisório apresenta como fundamento principal o pressuposto de que os indivíduos agem racionalmente quando incorrem em decisões de natureza simples. Porém, em situações mais complexas, busca-se um arcabouço teórico de que supra a limitação cognitiva do ser humano, tendo em vista que quando os critérios de solução são iguais ou superiores a dois, geralmente conflitam entre si (GOMES; GOMES; ALMEIDA, 2009).

Como o principal objetivo de análise multicritério de apoio à decisão é revelar e ordenar as diversas alternativas construídas por diferentes especialistas que possuem percepção, compreensão e experiências distintas em relação a um dado estudo, busca-se através do método multicritério uma resposta que respalde a tomada de decisão tendo em vista os diferentes critérios e alternativas da situação. O método permite que, de modo organizado e transparente, as preferências dos indivíduos sejam reveladas, auxiliando o processo de decisão pela ordenação das alternativas consideradas (MOTTA; LIMA; MACHADO, 1993).

O campo da pesquisa operacional foi fecundo em fornecer um conjunto de métodos multicritérios, que estruturam, analisam e oferecem suporte ao auxiliar o processo de tomada de decisão, o qual tem sido amplamente utilizado em todo o mundo com várias aplicações, tais como para auxiliar análises de custo benefício na alocação de recursos, resolução de conflitos, localização de aeroportos, planejamento de tráfego (SAATY, 1991 *apud* FERREIRA, 2008).

Para Gomes, Araya e Carignano (2004) os elementos essenciais a qualquer problema multicritério constituem-se de:

- a) Decisores – quem faz as escolhas e assume as preferências, grupos de pessoas ou especialistas no assunto abordado;

- b) Analista – quem interpreta e quantifica as opiniões dos decisores, estrutura o problema, elabora o modelo matemático e apresenta os resultados para a decisão;
- c) Modelo – conjunto de operações matemáticas capazes de transformar as preferências dos decisores em um resultado quantitativo;
- d) Alternativas – ações globais e independentes que visam à solução do problema;
- e) Critérios/atributos – os atributos são as ferramentas que permitem a comparação entre as diversas alternativas. Quando se aplica uma escala de valor ao atributo, a partir da preferência do decisor, tem-se o critério.

Ainda segundo Gomes, Araya e Carignano (2004) as quatro relações fundamentais de preferência a serem consideradas são:

- a) Indiferença – “ $a I b$ ” ( $a$  é indiferente a  $b$ ), significa que há razões que justificam a indiferença na escolha entre as duas alternativas;
- b) Preferência estrita – “ $a P b$ ” ( $a$  é estritamente preferível a  $b$ ), existem fatores que favorecem a alternativa “ $a$ ” relativamente à alternativa “ $b$ ”;
- c) Preferência fraca – “ $a Q b$ ” ( $a$  é fracamente preferível a  $b$ ) existe dúvida de se “ $a I b$ ” ou “ $a P b$ ”;
- d) Incomparabilidade –  $a R b$  ( $a$  é incomparável a  $b$ ), inexistente qualquer situação que legitime as disposições anteriores, de forma que, se  $a I b \Rightarrow g(a) = g(b)$ ; se  $a P b \Rightarrow g(a) > g(b)$ ; se  $a Q b \Rightarrow g(a) \geq g(b)$ ; se  $a R b \Rightarrow$  “ $a$ ” não pode ser comparado com “ $b$ ”.

A partir das preferências dos decisores, são estabelecidos os critérios e alternativas, para a construção da matriz de decisão, definida para “ $m$ ” alternativas ( $a_1, a_2, \dots, a_m$ ) e “ $n$ ” critérios ( $c_1, c_2, \dots, c_n$ ), de dimensão  $m \times n$ . Dessa forma, os Métodos de Apoio à Decisão Multicritério (MADM) têm caráter científico e subjetivo, com

capacidade de agregar todas as características consideradas importantes, quantitativas e não quantitativas, facilitando assim a transparência e sistematização dos problemas de tomada de decisões.

Em essência, os MADM referem-se a um problema de otimização com diferentes funções-objetivo simultâneas. Expresso por  $\text{Max } F(X)$ , onde  $F(X)$  é o vetor  $[f_1(x), f_2(x), \dots, f_p(x)]$  de “p” funções-objetivo que representam os objetivos simultâneos do problema e “x” é o vetor  $[x_1, x_2, \dots, x_n]$  das “n” variáveis de decisão. O conjunto de escolhas “X” pode ser discreto ou contínuo (BOUYSSOU, 1993 *apud* GOMES; ARAYA; CARIGNANO, 2004).

Segundo Ehrlich (1996), três métodos de apoio ao processo de tomada de decisão podem ser destacados: o MAUT (*Multi-Attribute Utility Theory*), que parte da construção de utilidades individuais para cada critério; o AHP (*Analytic Hierarchy Process*), que inicia o processo pela decomposição hierárquica do objetivo global em critérios; e o MCDA (*Multi-Criteria Decision Aid*), processo semelhante ao AHP, mas que apresenta um resultado binário, ou próximo a isto, em cada critério. Existem vários outros métodos de auxílio à decisão por múltiplos critérios, como colocado por Solomon, Montevechi e Pamplona (1999). Esses métodos são:

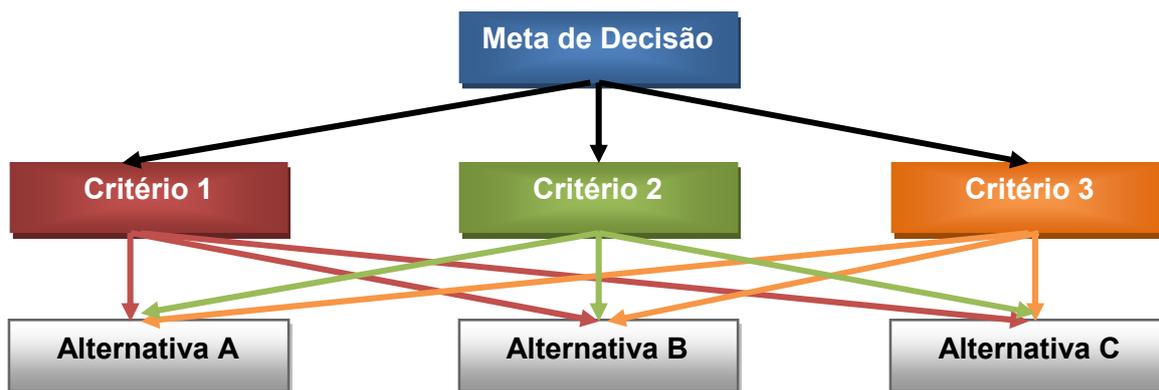
- (a) Método de Análise em Redes (ANP – *Analytic Network Process*);
- (b) Abordagem de Decisão Fuzzy (FDA – *Fuzzy Decision Approach*);
- (c) MACBETH (*Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique*);
- (d) TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution*).

Solomon, Montevechi e Pamplona *apud* Ferreira (1999), em um estudo que comparou os métodos acima citados, concluem que os resultados encontrados pelo AHP foram considerados similares aos outros métodos, tendo o primeiro apresentado diversas vantagens, comparativamente aos outros métodos, em todos os casos observados.

O Método de Análise Hierárquica (AHP), utilizado neste estudo, foi elaborado pelo Prof. Thomas Saaty na década de 1970, quando trabalhava no Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Na época, tal método consolidou-se como ferramenta aplicativa para o estudo dos transportes do Sudão, mas tem sido utilizado nas mais diversas áreas (SAATY, 1991 *apud* FERREIRA, 2008).

O método fundamenta-se na comparação paritária das alternativas. Inicialmente o problema é dividido em fatores, que podem ser decompostos em novos fatores até um nível mais baixo, de forma a se organizar uma hierarquia de níveis descendentes: o objetivo final no topo da hierarquia, os critérios imediatamente abaixo, depois os subcritérios e, por fim, os possíveis resultados ou cenários. Esse processo segue quatro etapas básicas: (a) estruturação hierárquica; (b) aplicação da comparação paritária dos elementos em cada nível do sistema; (c) princípio de priorização e; (d) sintetização de prioridades. A etapa de estruturação hierárquica constitui-se da formulação do problema, ou seja, a definição do objetivo global e decomposição do sistema em vários níveis de hierarquia, dependendo da complexidade do problema tratado. No caso mais simples, observado no Organograma 1, a hierarquia é formada por três níveis: (1) objetivo geral; (2) critérios; (3) alternativas.

**Organograma 1 – Estrutura hierárquica de problemas de decisão**



Fonte: VILAS BOAS (2005).

Após a divisão do problema em níveis hierárquicos, determina-se uma medida global para cada uma das alternativas, ordenando-as ao final. Depois de construir a

hierarquia, cada especialista apresentará sua preferência entre os atributos considerados par a par, gerando uma matriz quadrada de decisão.

A comparação par a par das alternativas é realizada com uma escala própria, que varia de um a nove, desenvolvida por Thomas Saaty (Tabela 3).

**Tabela 3 – Escala fundamental de Saaty**

<b>Importância</b>	<b>Definição</b>	<b>Descrição</b>
1	Igual importância	As duas atividades contribuem igualmente para o objetivo
3	Importância pequena de um sobre o outro	A experiência e o juízo favorecem levemente uma atividade relativamente à outra
5	Importância grande ou essencial	A experiência e o juízo favorecem fortemente uma atividade relativamente à outra
7	Importância muito grande ou demonstrada	Uma atividade é muito fortemente favorável em relação à outra
9	Importância absoluta	A experiência favorece uma atividade em relação à outra, com o mais alto grau de segurança
2,4,6,8	Valores intermediários	Quando se procura uma condição de compromisso entre duas definições

Fonte: SAATY (1991) *apud* FERREIRA (2008).

O especialista, ao comparar critérios e alternativas, utiliza a escala fundamental de Saaty, gerando subsídios para a formação da matriz de decisão. A Tabela 4 exemplifica uma matriz de decisão em uma situação onde são analisados três critérios e três alternativas.

Tabela 4 – Matriz de decisão

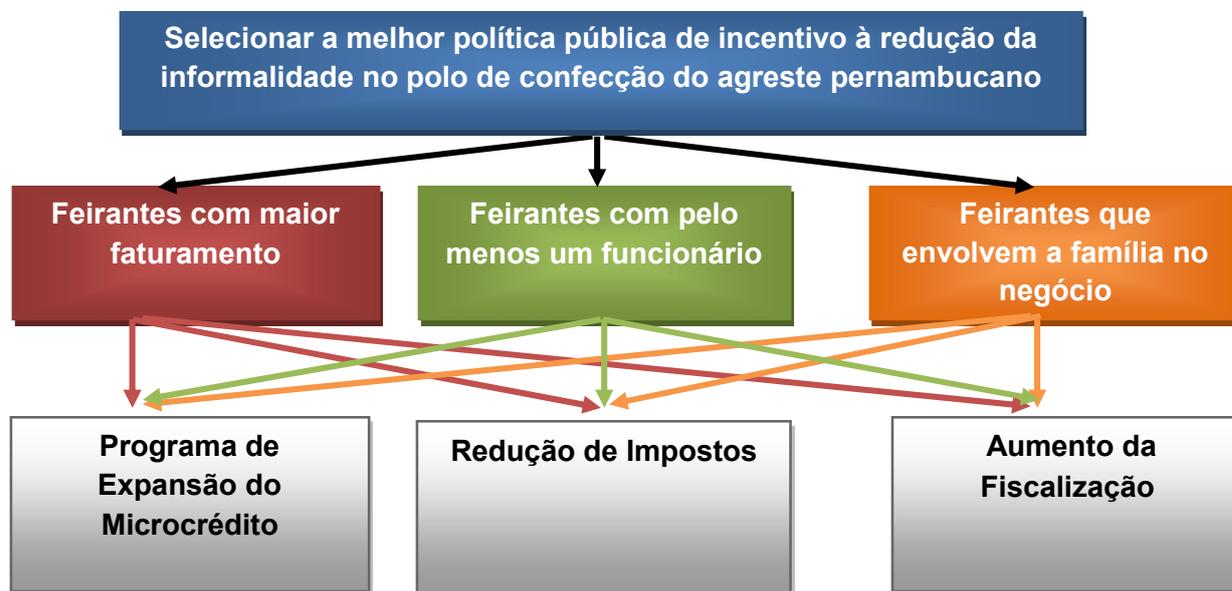
	Critério 1	Critério 2	Critério 3
Alternativa A	$a_{11}$	$a_{12}$	$a_{13}$
Alternativa B	$a_{21}$	$a_{22}$	$a_{23}$
Alternativa C	$a_{31}$	$a_{32}$	$a_{33}$

Fonte: SILVA (2011).

É importante destacar que a construção da matriz de decisão é feita segundo os objetivos do pesquisador. As matrizes são elaboradas segundo as relações estabelecidas na estrutura hierárquica de decisão. A quantidade de alternativas e critérios, bem como a relação existente entre eles são definidas em consonância com os objetivos traçados pelo estudo. Destaque-se que quanto mais critérios e alternativas houver, mais complicado será o questionário e mais problemática será a coleta dos julgamentos dos especialistas. Nesse sentido, com problemas mais sofisticados, recomenda-se o uso de programas que utilizem algoritmos ao invés de julgamentos de especialistas.

No presente trabalho, o uso do método multicritério de decisão tem por objetivo selecionar a melhor política pública de incentivo à redução da informalidade no Polo de Confecções do Agreste Pernambucano. Dessa forma, é necessária a inclusão de alternativas de escolha dado os critérios estabelecidos, pois o decisor precisa comparar paritariamente cada critério com cada alternativa, como se apresenta no Organograma 2.

## Organograma2 – Estrutura hierárquica do problema de decisão em análise



Fonte: Elaboração própria (2013).

A partir da aplicação dos questionários com os especialistas serão selecionadas as alternativas de política, com base nas preferências desses tomadores de decisão sobre critérios e alternativas, considerando as comparações paritárias. As entrevistas ocorreram com agentes locais, *stakeholders* localizados no Município de Caruaru<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>Convém ressaltar que nenhum especialista respondeu ao questionário pela via eletrônica (*e-mail*). Essa resposta seria interessante, na medida em que foram selecionados especialistas de todo o País. Dessa forma, a pesquisa contou apenas com os questionários coletados *in loco*, através da aplicação direta feita pelo pesquisador. Foram entrevistados 16 especialistas, considerando diversos agentes que de alguma forma trabalhavam com o tema: pesquisadores, auditores fiscais da Receita Federal e da Receita Estadual, analistas do SEBRAE, gestores de projetos de políticas públicas do Município, gestor do Parque 18 de Maio (Feira), associação comercial, etc.

## 5 RESULTADOS

Nesta etapa do trabalho, serão apresentados os resultados obtidos através do método de apoio à tomada de decisão pelo Método de Análise Hierárquica (AHP) para a seleção da melhor política pública de incentivo à redução da informalidade no Polo de Confecções do Agreste Pernambucano.

O Método parte do princípio de que os tomadores de decisão efetuarão de forma racional suas escolhas diante de situações conflitantes, baseando suas decisões em uma hierarquia de critérios e alternativas para a solução de um problema ou objetivo a ser alcançado, como apresentado no capítulo de Metodologia.

Os critérios e as alternativas de políticas foram estabelecidos a partir do julgamento empírico do analista mediante escolha subjetiva, uma vez que para Gomes (2007), cabe ao analista a tarefa de formular o problema de modelagem e a resolução do mesmo, além de interagir com os agentes de decisão e com o próprio tomador de decisão. Assim, os critérios e alternativas estabelecidos após a revisão de literatura sobre informalidade e políticas públicas, foram os seguintes:

- a) Critérios: feirantes com maior faturamento (FMFAT), feirantes com pelo menos um funcionário (FPMU) e feirantes que envolvam a família no negócio (FEFN);
- b) Alternativas: programa de expansão do microcrédito (EXPMI), redução de impostos (REDIM) e aumento da fiscalização (AUMFI).

Após o julgamento de cada critério em cada questionário (experimento), foi possível criar uma matriz com os pesos atribuídos pelos especialistas, que alimentaram a aplicação do modelo. Como não há um especialista absoluto no assunto, foram utilizados os pesos médios dos critérios e peso médio das alternativas dos questionários utilizados. Como análise de sensibilidade, foi rodado individualmente cada experimento, ou seja, o modelo foi rodado para cada questionário. Ainda que o peso de cada alternativa no resultado final de cada experimento variasse, em nenhum

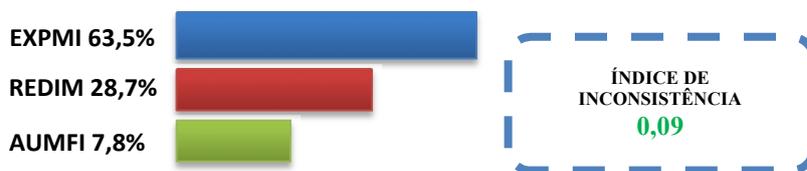
experimento houve alteração da classificação das políticas, de forma que se considerou redundante a apresentação dos resultados para os experimentos isolados.

Com base nos resultados obtidos através do *Software Expert Choice*, apresenta-se a classificação das políticas consideradas, a partir dos critérios e alternativas aqui estabelecidos para a escolha da melhor política pública de incentivo à redução da informalidade no Polo de Confecção do Agreste Pernambucano.

Na Figura1, verificam-se as prioridades de políticas, de acordo com os julgamentos/preferências dos especialistas. Para observar a coerência ou robustez do modelo, deve-se considerar um índice de inconsistência das preferências de até 10%. Isso significa que o modelo admite um erro máximo nessa percentagem.

### Figura 1 – Prioridades para a decisão de seleção da melhor política pública

Selecionar a Melhor Política Pública de Incentivo à Redução da informalidade no Polo de Confecções do Agreste Pernambucano



Fonte: Elaboração própria, dados da pesquisa (2013).

Para a consistência do modelo, as escolhas devem atender ao pressuposto da transitividade, que não pode ser violado, sob a prerrogativa de não atender o axioma seguinte: (se  $x \succeq y$  e  $y \succeq z \therefore x \succeq z$ ). Para tanto, a teoria sugere que a razão de consistência (RC) seja igual ou inferior a 0,10 para que seja considerada aceitável. De forma que valores superiores a esses colocam em questionamento os resultados, devendo os especialistas rever os julgamentos. No caso em análise, todavia, o modelo considera-se dentro do intervalo esperado, haja vista que o índice de inconsistência é de 9%.

Com base na matriz de julgamentos, construída a partir dos pesos coletados, obteve-se como resultado a seleção de expansão do microcrédito como melhor

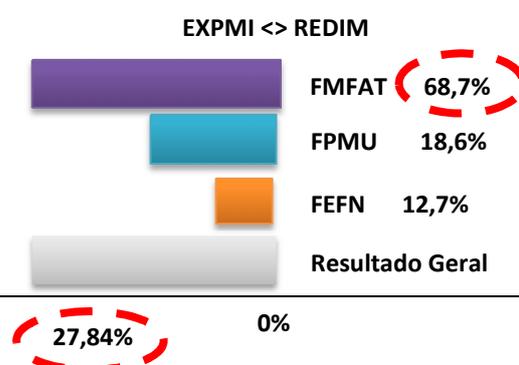
alternativa de política pública para a redução da informalidade, como se observa na Figura 1 e nas ilustrações subsequentes.

Uma possível justificativa para esse resultado pode ser relacionada ao baixo custo das operações de microcrédito, em que os programas operam com taxas de juros reduzidas e, conseqüentemente, há baixa inadimplência, tornando relativamente baixo o custo da operação para o microempendedor. Esse baixo custo, além de se apresentar como um estímulo à maior produtividade impacta também, em certa medida, na inibição da inadimplência, que em parte está associada aos altos custos dos fatores e insumos de produção. Além disso, como visto no referencial teórico, boa parte dos estudiosos citados indicam esta política como sendo a mais eficiente, corroborando com o resultado aqui encontrado.

É bem verdade que novas políticas poderiam ter sido sugeridas na aplicação do modelo, mas isso seria um complicador na hora da coleta de dados, haja vista a dificuldade encontrada para o preenchimento correto ou a disponibilidade dos entrevistados em colocar-se à disposição para a pesquisa.

Na Figura 2, as barras em azul demonstram que na comparação paritária entre as alternativas “expansão do microcrédito” e “redução de impostos”, a primeira política foi escolhida como melhor em todos os critérios considerados (feirantes com maior faturamento, feirantes com pelo menos um funcionário e feirantes que envolvem a família nos negócios). Destaque-se, que a política apresenta-se mais ou menos importante a depender do critério considerado.

**Figura 2 – Diferenças paritárias de decisão entre expansão de microcrédito e redução de impostos para a seleção da melhor política pública**

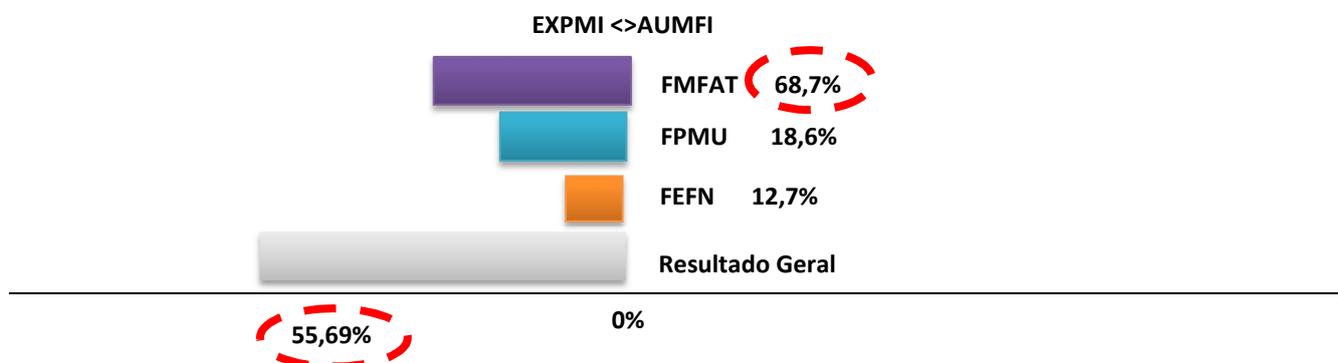


Fonte: Elaboração própria, dados da pesquisa (2013).

Dessa forma, o resultado geral, indicado pela barra cinza, demonstra que a política de expansão do microcrédito é a mais indicada, devido ao maior peso dos critérios para se alcançar o objetivo de seleção da melhor política pública de incentivo à redução da informalidade no Polo de Confeções do Agreste. Cacciamali (2002) justifica a importância das políticas de microcrédito para os agentes que atuam na informalidade considerando a dificuldade ou impossibilidade de acesso ao crédito no mercado formal.

A Figura 3 apresenta a comparação paritária entre as alternativas “expansão do microcrédito” e “aumento da fiscalização”, e também neste caso, a política de expansão do microcrédito foi escolhida como melhor em todos os critérios considerados. Cacciamali (2000) aponta para a questão da falta de incentivo financeiro para os agentes na política de fiscalização, ou seja, o objetivo é tão somente imputar ao agente uma conduta que obedeça de forma estrita ao ordenamento jurídico. Reis e Ulysea (2005) apontam para a forma coercitiva que o Estado exerce diante de outros agentes da economia, forçando-os a agir de acordo com os ditames legais supostamente sem o acompanhamento “educativo” que, segundo os autores, seria essencial para a correção de determinadas posturas e comportamentos.

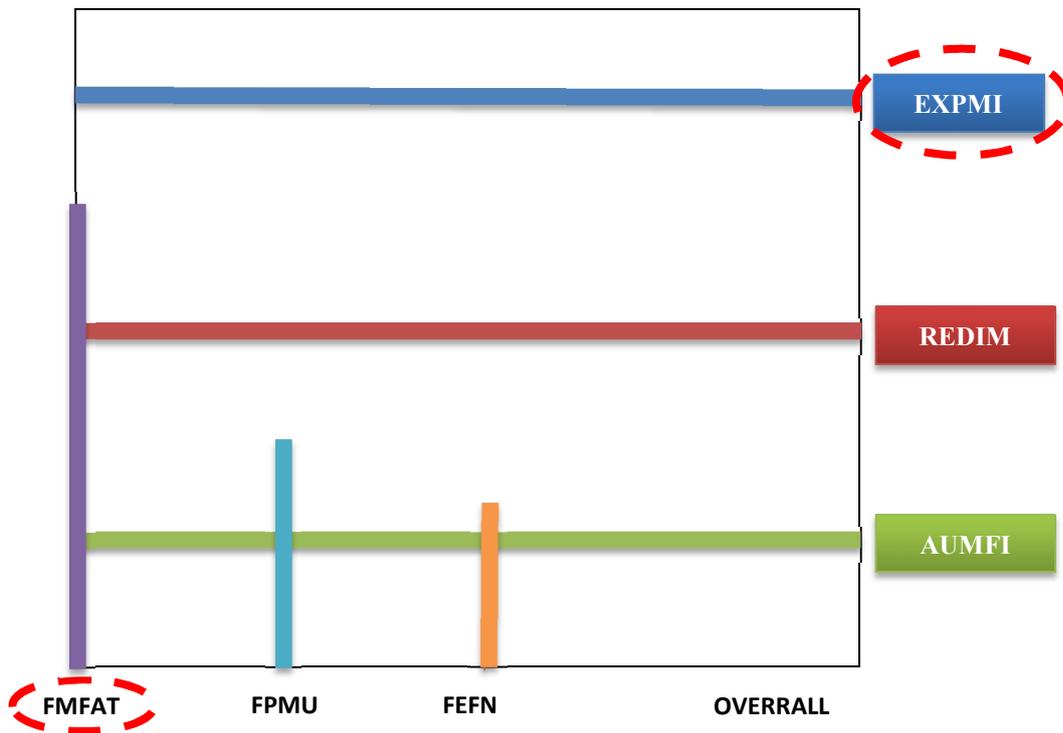
**Figura 3 – Diferenças paritárias de decisão entre expansão de microcrédito e aumento de fiscalização para a seleção da melhor política pública**



Fonte: Elaboração própria, dados da pesquisa (2013).

A Figura 4 mostra outra forma de visualizar a decisão do desempenho de cada alternativa de política em relação a cada critério, conforme apresentação do *Software Expert Choice*. As barras verticais indicam os pesos relativos de cada critério utilizado na análise, bem como sua importância dentro deste modelo de decisão; as linhas horizontais correspondem à posição de cada alternativa no *ranking* final após a aplicação do modelo. O fato das linhas serem horizontais (não apresentando sobe e desce) indica que os especialistas não consideraram diferenças entre as políticas quando pontuaram cada critério. Ou seja, mesmo que em proporções diferentes, em todas as comparações o *ranking* das políticas não se alterou.

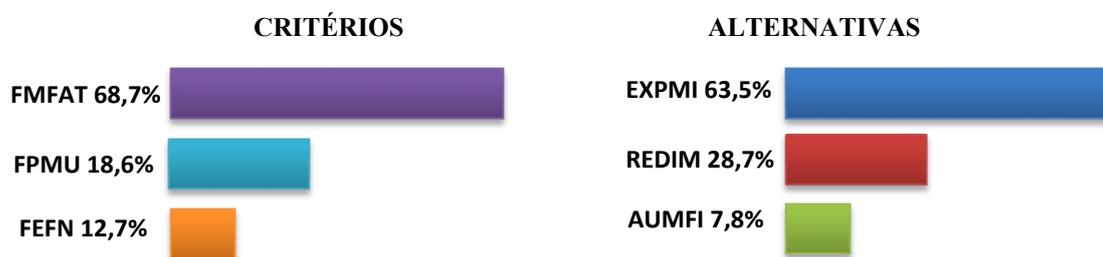
**Figura 4 – Performance de decisão para a seleção da melhor política pública**



Fonte: Elaboração própria, dados da pesquisa (2013).

A Figura 5 mostra a síntese do modelo, indicando a participação de cada critério na composição da classificação final das políticas públicas de incentivo à redução da informalidade no Polo de Confecções do Agreste Pernambucano. Dessa forma, nas circunstâncias desta pesquisa e considerando este grupo de especialistas, a expansão da política de microcrédito poderia funcionar como incentivo econômico para que esses agentes econômicos (feirantes) viessem a sair da informalidade.

**Figura 5 – Dinâmica de decisão para a seleção da melhor política pública**



Fonte: Elaboração própria, dados da pesquisa (2013).

Obviamente, a política por si só não traria esse efeito, já que o Polo de Confecções é forte gerador de renda na Região e, em alguns casos, exatamente pela informalidade em que se encontram. Mas aliada há outras questões poderia ser um forte indutor da regularização desses feirantes ou de parte deles. Acredita-se que se esses feirantes forem formalizados, o aumento de arrecadação para os cofres públicos poderá trazer benefícios para toda a sociedade<sup>8</sup>.

Algumas dessas questões foram colocadas pelos próprios especialistas, por ocasião da entrevista, e necessitam ser elucidadas de forma a aproximar esses feirantes da economia formal, tais como: implantação de programas que capacitem um número elevado de empreendedores que estão iniciando seus negócios; uma política tributária mais flexível, que facilite a arrecadação e reduza a carga de impostos; campanhas que incentivem os pequenos e micro empreendedores a buscarem apoio técnico nos órgãos de apoio à micro e pequenos negócios; tratamento diferenciado pelo ente público, por serem pequenos; treinamento e acesso a bens de capital que torne o micro e pequeno negócio competitivo e aumente sua produtividade.

<sup>8</sup> Quando se fala aqui em redução da informalidade, não se está querendo fazer apologia à “informalidade zero”. Sabe-se que isso não aconteceria nesta Região, até porque, muitos não sobreviveriam na chamada economia formal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada vez mais tem crescido o interesse da sociedade e do Estado por políticas públicas que tragam benefícios para toda a população. O setor de confecções é o mais dinâmico da economia do Agreste Pernambucano e por isso carece de cuidado e atenção por parte dos agentes públicos. Além da forte informalidade presente nesta economia, é de conhecimento geral que os pequenos fabricos apresentam baixa produtividade e competitividade, evidenciados pelo preço muito baixo dos produtos; além da crescente concorrência do produto chinês.

A informalidade cresce à medida que surgem novos pequenos negócios todos os dias. O perfil do feirante é diferenciado, tem aquele que apresenta maior faturamento e poderia já estar formalizado, ficando na informalidade por opção, já que acredita que aufera lucros maiores fora do mercado formal; tem aquele que tem pelo menos um funcionário, além de agregados de todo tipo, mas não necessariamente apresentam maiores faturamentos; e tem aquele que se constitui apenas do feirante, com o auxílio, permanente ou não, dos familiares. Claramente, analisou-se a informalidade do ponto de vista da firma, ou seja, do pequeno proprietário do negócio e não do ponto de vista do assalariado (regularizado ou não). E nesse ponto é preciso esclarecer a dificuldade encontrada com a literatura, sempre voltada ao trabalhador.

Evidenciados todos esses perfis, esses tipos tornaram-se os critérios do modelo. Ou seja, qual seria a melhor política pública, dentre as que se conhece: microcrédito, fiscalização ou redução de impostos para cada perfil desses? Se por um lado, há quem deseje permanecer na informalidade, provavelmente há quem deseje tornar seu empreendimento legalizado, de acordo com a chamada economia formal, a fim de poder ter acesso a programas financeiros e fontes de fornecimento de matérias-primas que só o processo de formalização permite obter. Mas qual seria o incentivo? Será que não estão tendo incentivo suficiente ou será que estão enfrentando outras dificuldades? Essas questões permitem pensar em se propor políticas que incentivem os agentes a se formalizarem sem, no entanto, frear seu crescimento.

Este estudo não encontrou respostas para todos esses questionamentos, mas também não se propunha a tanto. Sem pretender esgotar o assunto, mas com o intuito de servir de apoio a futuras pesquisas, bem como auxiliar gestores públicos na tomada de decisão, apresenta-se aqui a política de expansão do microcrédito, como a melhor alternativa de incentivo à redução da informalidade, considerando, todavia, as limitações do modelo e as circunstâncias em que foi aplicado.

Nesse contexto, o uso das técnicas de análise multicritérios de apoio à decisão auxiliou os tomadores de decisão a selecionar a melhor política dentre aquelas que estão ao alcance da escolha dos agentes, tornando o processo mais racional e fundamentado. O que basicamente diferencia o método multicritério de outros métodos que auxiliam no processo de tomada de decisão é a capacidade de incorporar valores subjetivos dos decisores na elaboração do problema, permitindo que a mesma alternativa seja analisada de maneira distinta de acordo com o julgamento de valor dos decisores a respeito de cada critério.

Acredita-se que a política pública de expansão do microcrédito pode trazer benefícios não só para a sociedade como um todo, através da ampliação da arrecadação de recursos financeiros, mas também para os micro e pequenos empreendedores que poderão ser beneficiados por menores taxas em seus investimentos e acesso a novos mercados, além de fontes de insumos até então inatingíveis (produtos de importação, por exemplo).

Além disso, como colocado pelos especialistas entrevistados, a implantação de programas que capacitem um número elevado de empreendedores que estão iniciando seus negócios; uma política tributária mais flexível, que facilite a arrecadação e reduza a carga de impostos; campanhas que incentivem os pequenos e micro empreendedores a buscarem apoio técnico nos órgãos de apoio à micro e pequenos negócios; tratamento diferenciado pelo ente público, por serem pequenos; treinamento e acesso a bens de capital que torne o micro e pequeno negócio competitivo e aumente sua produtividade seriam importantes políticas auxiliares no incentivo à redução da informalidade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R.; **Direito tributário esquematizado** – 6. ed. ver. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

ALMEIDA, M. **Além da informalidade: entendendo como os fiscais e agentes do desenvolvimento promovem a formalização e o crescimento de pequenas e médias empresas.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2008. 45p. (Texto para discussão, n. 1353).

ALMEIDA, A.T.; GOMES, L.F.A.M; GOMES, C.F.S.G;. **Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério** – 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

AZEVEDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira.** São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 1998.

BARONE, F. et al. **Introdução ao microcrédito.** Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em:  
<http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/micredito.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2012.

BRAGA, T.S. Setor informal e as formas de participação na produção: os casos das Regiões Metropolitanas de Salvador e Recife. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15.,2006, Caxambu, MG. **Anais...**Caxambu: ABEP, 2006.

BRAGA, T.S. **Estrutura e dinâmica da ocupação informal na Região Metropolitana de Salvador: uma análise dos anos 90.**2003. 140 f. (Dissertação de Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

BRAGA, T.S. **Programas públicos de microcrédito: inadequação das respostas da política pública para inserção da população de baixa rendado setor informal no mercado de crédito.** In *Anais da ABEP, Unicamp, 2011.*

**BRASIL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC).** Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br>. Último acesso em: 13/05/2013.

**BRASIL.** Presidência da República. Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965. Regula o Programa de Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm). Acesso em 07 dez.2012.

**BRASIL.** Presidente da República. Decreto nº 58.155, de 5 de abril de 1966. Constitui o “Fundo de Assistência ao Desempregado”, regulamenta sua aplicação pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58155-5-abril-1966-399026-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 dez. 2012.

CACCIAMALI, M. C.; BRAGA, T. **Políticas públicas voltadas para o setor informal.** In: CHAHAD, J.P.Z. (Coord.). Estudos e análise com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro. São Paulo: FIPE/TEM, 2002. 82p. (Relatório de Pesquisa).

CACCIAMALI, M. C. Globalização e o processo de informalidade. **Economia e Sociedade.** Campinas: 2000.153-174p.

CACCIAMALI, M. C. Setor informal urbano e formas de participação na produção. **Série Ensaios Econômicos, n. 26.** São Paulo: Ed. IPE, 1983.

CACCIAMALI, M. C. **Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção.** São Paulo: USP-FEA, 1983. 163p. (Tese de Doutorado em Economia).

CACCIAMALI, M. C. et al. Crescimento econômico e geração de empregos: considerações sobre políticas públicas. **Planejamento e políticas públicas, n. 12.** Brasília, IPEA.1995.

CARVALHO, H. Microeconomia facilitada: teoria e questões comentadas; coordenação Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, MÉTODO, 2012.

CAVALCANTI, C. **Viabilidade do setor informal: a demanda de pequenos serviços no Grande Recife**. 2ª ed. — Recife: Massangana/SUDENE, 1983.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. -- São Paulo: Atlas, 2012.

EHRlich, P. J., Modelos Quantitativos de Apoio à Decisão, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, jan/jun, 1996.

FADE/SEBRAE (2003) “**Estudos de Caracterização Econômica do Polo de Confeção Econômica do Polo de Confeções do Agreste Pernambucano**”. Mimeo.

FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. von B. Inclusão financeira no Brasil – projeto do Banco Central do Brasil. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. von B. **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. P. 29-32.

FERREIRA, M.V. **Finanças públicas para concursos: teoria e 150 questões com gabarito** / Marlos Vargas Ferreira. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FERREIRA, M. O. **Estudo para a Implantação de Mercados Futuros de Manga e Uva no Brasil usando Métodos Multicritérios para a Decisão**. Recife, 2008, 134p. Tese (Doutorado em Economia), PIMES-UFPE, 2008.

FERREIRA, M. O.; VASCONCELOS, K.S.L.. **Pequenos negócios e economia informal no Agreste Pernambucano**. In: II ENCONTRO REGIONAL DE TECNOLOGIA E NEGÓCIOS DA UFRPE, 2010, Serra Talhada. Anais do II ENCONTRO REGIONAL DE TECNOLOGIA E NEGÓCIOS DA UFRPE, 2010.

FILÁRTIGA, G. B. **Custos de transação, instituições e a cultura da informalidade no Brasil**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 14, N. 28, P. 121-144, dez. 2007.

FILHO, M.S.C.; *Direito constitucional: teoria, jurisprudência e questões.* – 20 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GOLDMARK, L.; POCKROSS, S.; VECHINA, D. **A situação das microfinanças no Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/cohhecimento/microfin/02goldm.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/cohhecimento/microfin/02goldm.pdf). Acesso em: 27 dez.2012.

GOMES L.; GOMES C.; ALMEIDA, A.; **Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério.** - 3º.ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, L.F.A.M. **Teoria da decisão.** *Coleção Debates em Administração.* Coord. Isabella F. Gouveia de Vasconcelos, Flavio Carvalho de Vasconcelos; André Ofenhejm Mascarenhas. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

GOMES, L.F.A.M.; ARAYA, M.C.G.; CARIGNANO, C. **Tomada de Decisões em Cenários Complexos.** Pioneira Thomson Learning, SP, 2004. 168p.

GREMAUD. A.P.; VASCONCELLOS, M.A.S.; JUNIOR, R.T. **Economia brasileira contemporânea.** – 7. ed. – 6. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2011.

LIMA, A.L.; **“Empreendendo” a Sulanca: o SEBRAE e o polo de confecções do agreste pernambucano.** Dissertação de mestrado, 2011.

KOU, G.; SHI, Y. & SHOUYANG, W. **Multiple criteria decision making and decision support systems** – *Guest editor’s introduction* Vol. 51, 2011.

MACHADO, Ana Flavia; OLIVEIRA, A.M.E.C; ANTIGO, M. **Evolução do diferencial de rendimentos entre setor formal e informal no Brasil: o papel das características não observadas.** R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 355-388, maio/ago. 2008.

MARCELO, E.L.F. **MPME – Qual o tratamento mais adequado – regime diferenciado como forma de redução da informalidade?** Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 71 a 78 (Dissertação de Mestrado em Finanças e Economia Empresarial).

MEZERRA, J.; GUIMARÃES, I. **Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil**. Brasília: OIT, 2003.

MOTTA, J.P. L.; LIMA, M. P.; MACHADO, N.M. Conflitos: Rodovia e Meio Ambiente. O Caso da RJ 165, Paraty (RJ) – Cunha (SP). Revista Transporte, São Paulo v. 1, n. 1, 1993.

MONTELLA, Maura. **Micro e macroeconomia: uma abordagem conceitual e prática** / Maura Montella. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

MATTOSO, J.A. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scrita, 1995.

JATOBÁ, J. **A dimensão regional da pobreza urbana e os mercados de trabalho: o caso brasileiro, 1970/83**. In: SEDLACEK, G.L. e BARROS, R.P. (eds.) Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea. — Rio de Janeiro: IPEA, 1989. (Série Monográfica, n. 35).

JUNIOR, N.C.A. **Sistema financeiro e bancário: teoria e questões**. – 3. ed.– Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

PAIVA, L.; GALIZA, M. **Microcrédito: alternativas em evidência no país**. Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise, Brasília, n. 19, p. 43-50, 2002. Disponível em: <[www.mte.gov.br/pnmpo/microcredito\\_alternativas\\_evidencia\\_pais.pdf](http://www.mte.gov.br/pnmpo/microcredito_alternativas_evidencia_pais.pdf)>. Acesso em: 10 out.2012.

PORTER, Michael. Clusters and the new economics of competition. Harvard Business Review USA. 1998.

RAMOS, C.A. **Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira**. Brasília: UNB, jan. 2003. (Texto para Discussão, nº 277).

RAMOS, C.A. **Programas Federais de Apoio aos Pequenos Investimentos: justificativas, características e balanço preliminar**. Brasília: Ipea, fev. 1998. Textos para Discussão, nº 546.

RAMOS, L. **A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001.** IPEA, 2002 (Texto para discussão, 914).

REIS, M.C.; ULYSSEA,G. **Cunha fiscal, informalidade e crescimento: algumas questões e propostas de políticas.** IPEA,2005 (Texto para discussão, 1068).

ROCHA, R. M. ; SILVA JÚNIOR, L. . **Inovação e Competição:** Um Estudo de Caso para o Arranjo Produtivo de Confeccões do Agreste Pernambucano. In: Encontro de Economia Baiana, 2010, Salvador. Anais do Encontro de Economia Baiana, 2010.

SALOMON, V. A. P.; MONTEVECHI, J. A. B.; PAMPLONA, E. O. **Justificativas para aplicação do método de análise hierárquica.** In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 19., 1999, Rio de Janeiro. Anais... Porto Alegre : ABEPRO, 1999.

SILVA, J. G.; **O polo de confecções do agreste pernambucano: uma análise focalizada no município de Toritama-PE.** Monografia de graduação, 2009.

SILVA, M.V.A. **Estudos sobre evasão e retenção no curso de graduação em ciências econômicas do CAA / UFPE considerando uma abordagem microeconômica.** Monografia de graduação, 2011.

SOUZA, E. C.; LIMA, J.E. **Condição de ocupação e informalidade no mercado de trabalho brasileiro em 2007.** *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 29, n. 56, p. 269-291, set. 2011.

THEODORO, M.L. **O Estado e os diferentes enfoques sobre o informal;** Brasília, IPEA, Texto para Discussão n.º 919, nov/2002.

THEODORO, M.L. **As bases da política de apoio ao setor informal.** Brasília: IPEA, 2000.(Texto para discussão, n. 762)

THEODORO, M.L. **Os Programas de Apoio ao Setor Informal no Nordeste. Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 12, p. 147-164, 1996.

TIRYAKI, G. F. **A informalidade e as flutuações na atividade econômica.** Bahia: UNIFACS, 2006.

TOKMAN, V. E., SOUZA, P. R. El sector informal urbano en America Latina. **Revista Internacional del Trabajo**, v. 94, n. 3, 1976.

\_\_\_\_\_,\_\_\_\_\_. Distribución del ingreso, pobreza y empleo en areas urbanas. **El Trimestre Economico**, jan./abr. 1978.

VIANA , F. L. E. **A indústria têxtil e de confecções no nordeste: características, desafios e oportunidades**. ETENE/BANCO DO NORDESTE. Fortaleza: 2005.

VILAS BOAS, C. L. de. **Método Multicritérios de Análise de Decisão (MMAD) para as Decisões Relacionadas ao Uso Múltiplo de Reservatórios: Analytic Hierarchy Process (AHP)**. In: Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 16., 2005, João Pessoa. Anais... João Pessoa: ABRH, 2005.

## APÊNDICE

**QUESTIONÁRIO ENVIADO (APLICADO) AOS (COM OS) ESPECIALISTAS**  
PESQUISA ACADÊMICA

**Selecionar a Melhor Política Pública de Incentivo à Redução da Informalidade no Polo de Confeccões do Agreste Pernambucano**

As variáveis abaixo relacionadas comporão o modelo de análise de decisão sobre o parâmetro mais importante para o desempenho do aluno.

1. **Feirantes com maior faturamento** – acredita-se que seja de interesse do Estado formalizar os feirantes que se encontram na informalidade e apresentam maior faturamento;
2. **Feirantes com pelo menos um funcionário** – acredita-se que seja importante formalizar os feirantes que empregam ou subempregam pelo menos um funcionário, dado que este pode estar trabalhando com seus direitos reduzidos;
3. **Feirantes que envolvem a família no negócio** – refere-se ao conceito tradicional de economia informal, onde vários membros da família trabalham sem remuneração específica, portanto, acredita-se seja interesse a formalização.

Essas variáveis deverão ser comparadas par a par, de forma a esboçar a importância relativa de cada uma para a escolha da melhor política pública de incentivo à redução da economia informal. A escala abaixo mostra a relação de preferências (importância) a ser utilizada na comparação paritária.

PREFERÊNCIAS	ESCALA
IGUAL	1
	2
MODERADA	3
	4
FORTE	5
	6
MUITO FORTE	7
	8
ABSOLUTA	9

Por exemplo, se você apresentar preferência moderada pela variável “feirantes com maior faturamento” relativamente à variável “feirantes com pelo menos um funcionário” deve colocar 3. Mas se acreditar que a relação é inversa, ou seja, que “feirantes com pelo menos um funcionário” é que é moderadamente mais importante que a “feirantes com maior faturamento”,

deve colocar 1/3. Contudo, se acha que a variável tem uma importância relativa à outra que esteja entre dois valores ímpares da tabela, utilize o valor par. Ou seu inverso, conforme o caso. Se as duas variáveis tiverem a mesma importância relativa, coloque 1.

Destarte, pedimos que julgue as seguintes variáveis de forma paritária, no intuito de destacar a importância relativa de cada uma delas para encontrarmos o parâmetro mais importante para a escolha da melhor política pública de incentivo à redução da economia informal.



Pedimos que julgue os seguintes critérios de forma paritária, julgando a importância relativa de cada um para a escolha de uma política pública que incentive a redução da economia informal no Polo de Confeccões do Agreste Pernambuco.

COMPARAÇÕES DE CRITÉRIOS	VALOR
1. FEIRANTES COM MAIOR FATURAMENTO X FEIRANTES COM PELO MENOS UM FUNCIONÁRIO	(        )
2. FEIRANTES COM MAIOR FATURAMENTO X FEIRANTES QUE ENVOLVEM A FAMÍLIA NO NEGÓCIO	(        )
3. FEIRANTES COM PELO MENOS UM FUNCIONÁRIO X FEIRANTES QUE ENVOLVEM TODA A FAMÍLIA NO NEGÓCIO	(        )

Pedimos que julgue as alternativas de forma paritária, julgando a importância relativa de cada uma para a escolha de uma política pública que incentive a redução da economia informal no Polo de Confeções do Agreste Pernambuco.

COMPARAÇÕES DE ALTERNATIVAS	VALOR
1. PROGRAMA DE EXPANSÃO DE MICROCRÉDITO X REDUÇÃO DE IMPOSTOS	(        )
2. PROGRAMA DE EXPANSÃO DE MICROCRÉDITO X AUMENTAR A FISCALIZAÇÃO	(        )
3. REDUÇÃO DE IMPOSTOS X AUMENTAR A FISCALIZAÇÃO	(        )

Caruaru Brasil, \_\_\_ de \_\_\_ 2012.

Cícero Castro

Monaliza Ferreira

(Orientador)