



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SAMARA DE MESQUITA GÓES CRUZ

INCLUSÃO PRODUTIVA COM SEGURANÇA SANITÁRIA: UMA
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INTERESSE SANITÁRIO DESTINADA
AOS MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS DE ALIMENTOS

FORTALEZA

2021

SAMARA DE MESQUITA GÓES CRUZ

INCLUSÃO PRODUTIVA COM SEGURANÇA SANITÁRIA: UMA
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INTERESSE SANITÁRIO DESTINADA
AOS MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS DE ALIMENTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C964i Cruz, Samara de Mesquita Góes.
Inclusão produtiva com segurança sanitária: uma avaliação da política de interesse sanitário destinada aos microempreendedores individuais de alimentos. / Samara de Mesquita Góes Cruz. – 2021.
176 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2021.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
1. Empreendedorismo. 2. Vigilância Sanitária. 3. Política Pública. 4. Avaliação em Profundidade. I. Título.
CDD 320.6
-

SAMARA DE MESQUITA GÓES CRUZ

INCLUSÃO PRODUTIVA COM SEGURANÇA SANITÁRIA: UMA
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INTERESSE SANITÁRIO DESTINADA
AOS MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS DE ALIMENTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 23/08/2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. André Lima Sousa
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

A Deus.

Ao meu marido, Ademar Cruz e aos meus
filhos, Luís Augusto e Danilo, com quem
divido minha vida e exercito a arte de amar.

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

A Deus, a quem tantas vezes recorri em busca de forças para prosseguir e por ter me sustentado quando eu achava que não seria possível.

Ao meu marido, Ademar Cruz, pelo apoio financeiro, amor e compreensão.

À Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza (AFIM), em especial à colega Rachel Viana, por todo empenho e dedicação para viabilizar a realização deste sonho.

À Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) por ter autorizado a realização deste estudo e à Prefeitura Municipal de Fortaleza pelo apoio financeiro.

Ao Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira pela orientação, por todo acolhimento, paciência, objetividade e valiosas contribuições.

Ao Prof. Dr. Márcio de Souza Porto, que tanto contribuiu para me direcionar nas aulas e por suas preciosas sugestões na banca de qualificação.

À Prof. Alba Maria Pinho de Carvalho, pela riqueza de conhecimento e por todo o incentivo.

Aos meus colegas do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), turma AFIM, por todos os momentos compartilhados ao longo da nossa formação, mas em especial às colegas Natielly Granja e Amanda Maia, pelo incentivo e por terem escutado minhas dúvidas, angústias e anseios durante a evolução deste trabalho.

Aos meus irmãos Renato Goes, Cleonardo Goes e cunhadas por todas as contribuições.

Aos meus pais, pelo investimento financeiro, emocional e espiritual.

Aos colegas fiscais e aos microempreendedores individuais de alimentos que, solícitamente, participaram das entrevistas.

À Banca Examinadora, por aceitar o convite e pelas sugestões para o aperfeiçoamento deste trabalho.

“O correr da vida embrulha tudo. A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem”.

(Guimarães Rosa)

RESUMO

A partir da regulamentação da Resolução-RDC ANVISA nº 49/2013, foram estabelecidos aspectos de inclusão produtiva para microempreendedores individuais sujeitos à ação da vigilância sanitária, intentando promover a geração de renda, emprego, inclusão social e desenvolvimento socioeconômico do país, valendo-se das ações da Vigilância Sanitária para preservar a qualidade sanitária dos alimentos e a proteção da saúde da população. Com base nos critérios metodológicos da Avaliação em Profundidade, proposto por Rodrigues (2011), este estudo teve como objetivo principal avaliar como a política sanitária do microempreendedor individual é entendida por seus beneficiados e qual a percepção desses sobre a efetividade da atuação do fiscal de Vigilância Sanitária, bem como quais suas consequências no desenvolvimento econômico-social desses pequenos empreendimentos. Os objetivos específicos consistem em compreender o que motivou os indivíduos pesquisados a empreenderem na área de alimentos; avaliar se os direitos elencados na Resolução-RDC nº 49/2013 são percebidos por seus beneficiados; analisar se há ações sanitárias específicas no município para o desenvolvimento dos microempreendedores de alimentos; e, por fim, compreender como o fiscal de Vigilância Sanitária entende seu papel social como promotor do desenvolvimento de microempreendedores. A coleta de dados contemplou uma pesquisa bibliográfica, busca documental de dados, análise de documentos institucionais e entrevistas semiestruturadas realizadas com duas categorias de sujeitos: nove entrevistas com microempreendedores individuais de alimentos e onze entrevistas com fiscais de campo de vigilância sanitária de alimentos do município de Fortaleza. A apreciação dos dados utilizou como método a análise de conteúdo dos discursos, partindo de uma pré-análise, seguida de definição de categorias de interesse e finalizando com a interpretação dos resultados. A pesquisa de campo revelou que a vigilância sanitária tem um grande potencial influenciador no desenvolvimento dos pequenos negócios, mas que hoje está envolvida em uma visão mercadológica do Estado, com foco no quantitativo em detrimento do qualitativo. Por outro lado, a inclusão produtiva dos microempreendedores se dá de uma forma precária, motivada pela necessidade de sobrevivência, em que os benefícios da política não são percebidos pelos seus beneficiados, com pouco apoio do Estado no desenvolvimento dos negócios e sem muitas possibilidades de crescimento.

Palavras-chave: política pública; avaliação em profundidade; empreendedorismo; vigilância sanitária.

ABSTRACT

According to Resolution-RDC ANVISA number 49/2013, aspects of productive inclusion for individual micro-entrepreneurs subject to the action of health surveillance were established, aiming to promote the income generation, employment, social inclusion and socioeconomic development in the country, taking advantage of the actions of the Health Surveillance to preserve the food's quality and protect the-population's health. Based on the methodology of In-Depth evaluation, this study aimed to evaluate how the health policy of individual microentrepreneurs is understood by their beneficiaries and what are their perceptions about the effectiveness of the Health Surveillance inspector' performance, as well as what are its consequences in the economic and social development of these small businesses. The specific objectives are: to understand what motivated the individuals surveyed to undertake in the food market; to evaluate whether the rights listed in Resolution-RDC number 49/2013 are perceived by its beneficiaries; to analyze whether there are specific health actions in the municipality for the development of food micro-entrepreneurs; and, finally, to understand how the Health Surveillance inspector understands his social role as a promoter of micro entrepreneurs' development. Data collection included a bibliographic research, documental data search, analysis of institutional documents and semi-structured interviews carried out with two categories of subjects: nine interviews with individual food microentrepreneurs and eleven interviews with inspectors from the food health surveillance field in Fortaleza City. The data analysis used as a method the content analysis of the speeches, starting from a pre-analysis, followed by the definition of categories of interest and ending with the interpretation of the results. The field research revealed that sanitary surveillance has a great influencing potential in the development of small businesses, but nowadays it is involved in a State market vision, with a focus on the quantitative instead of the qualitative. On the other hand, the productive inclusion of micro-entrepreneurs takes place in a precarious way, motivated by the need for survival, where the benefits of the policy are not perceived by its beneficiaries, with little State support for business development and without many possibilities for growth.

Keywords: entrepreneurship; health surveillance; public policy; depth assessment.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento do número de MEIs no Brasil	31
Gráfico 2 – Indicador Serasa Experian de nascimento de empresas	32
Gráfico 3 – Taxa de desemprego 1º tri. 2012 ao 2ºtri. 2020 – Brasil/Ceará	33
Gráfico 4 – Evolução (%) de desocupação – Brasil (2012 – 2016)	34

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Configuração dos bairros pertencentes à SER I	25
Quadro 2 –	Principais ações de inclusão produtiva urbana	42
Quadro 3 –	Perfil profissional dos fiscais	100
Quadro 4 –	Caracterização socioeconômica dos MEIs	124
Quadro 5 –	Tempo e facilidade de formalização como MEI	127
Quadro 6 –	Aspectos sanitários dos microempreendedores	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos fiscais de VISA nas GEREFIs	24
Tabela 2 – Quantitativo de inspeções realizadas em Fortaleza no período de 2015 a 2017.....	80
Tabela 3 – Atividades sob a abrangência da fiscalização sanitária de alimentos (ANVISA).....	81

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Mapa das regionais do município de Fortaleza até 2020	25
Figura 2	–	Mapa das regionais do município do Fortaleza a partir de 2021.....	26
Figura 3	–	Valor da renda média pessoal por bairros de Fortaleza em 2010.....	32
Figura 4	–	Fluxo das ações de inclusão produtiva urbana	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
AGEFIS	Agência de Fiscalização de Fortaleza
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CEVISA	Célula de Vigilância Sanitária
CF	Constituição Federal
CadÚnico	Cadastro único para programas sociais do Governo Federal
CGSIM	Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
CNAE	Classificação Nacional de Atividade Econômica
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONCLA	Comissão Nacional de Classificação
EMPRETEC	Empreendedores y Tecnologia (sigla de um programa da ONU para a promoção de habilidades empreendedoras e de pequenos negócios)
EPP	Empresa de Pequeno Porte
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GEFAE	Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas
GEREFI	Gerência de Regional de Fiscalização Integrada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME	Microempresa
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PLANFOR	Plano Nacional de Formação Profissional
PME	Pesquisa Mensal de Empregos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada

RIISPOA	Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal
OS	Ordem de Serviço
PAF-VISA	Plano Bienal de Fiscalização em Vigilância Sanitária
PBSM	Plano Brasil sem Miséria
PIB	Produto Interno Bruto
PIPSS	Projeto Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
REDESIM	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SER	Secretaria Executiva Regional
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SUS	Sistema Único de Saúde
VISA	Vigilância Sanitária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	PROPOSTA METODOLÓGICA: mais do que técnica, uma nova abordagem	21
3	DO CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA POLÍTICA À VIVÊNCIA E CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	27
4	INCLUSÃO PRODUTIVA: resultado da exclusão do trabalho formal?	37
4.1	A Inclusão produtiva e suas estratégias de sobrevivência	41
4.2	A dialética entre trabalho e desemprego: um “incentivo” ao empreendedorismo	47
4.3	A polissemia do empreendedorismo – inovação ou sobrevivência?	53
5	A POLÍTICA PÚBLICA DO MEI DENTRO DO CONTEXTO SOCIO- ECONÔMICO BRASILEIRO	57
5.1	As bases da configuração político-econômica do empreendedorismo	58
5.2	A política do MEI como resultado de avanços sociais e econômicos	65
5.3	Os microempreendedores enquanto objeto de interesse sanitário	70
6	VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE ALIMENTOS NO BRASIL – resgate histórico e atualidade	74
6.1	A categoria de “Alimentos” – além da necessidade nutricional, um simbolismo social	85
6.2	O risco sanitário e a nova classificação de risco: foco na saúde ou apenas no desenvolvimento econômico?	92
6.3	A vigilância sanitária de alimentos e uma pandemia pela frente	95
7	RESULTADOS E DISCUSSÕES: as percepções do campo	99
7.1	Diálogos com fiscais de alimentos	100
7.1.1	<i>A compreensão sobre inclusão produtiva e o papel do fiscal de VISA</i>	101
7.1.2	<i>A caracterização e as dificuldades encontradas na fiscalização dos MEIs</i>	106
7.1.3	<i>Como a vigilância sanitária é vista pelo MEI – a percepção do fiscal de VISA</i>	112
7.1.4	<i>A AGEFIS e a fiscalização dos MEIs</i>	113
7.2	Diálogos com microempreendedores individuais de alimentos	122
7.2.1	<i>Caracterização dos microempreendedores individuais</i>	124
7.2.2	<i>A visão empreendedora e as motivações para a formalização</i>	127

7.2.3	<i>Patrão de si mesmo – há bônus?</i>	137
7.2.4	<i>A vigilância sanitária na percepção do MEI</i>	144
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
	REFERÊNCIAS	154
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS FISCAIS DE CAMPO	164
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS MICROEMPREENDEDORES	165
	APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) – FISCAIS DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA	166
	APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) –MICROEMPREENDEDORES DE ALIMENTOS	169
	ANEXO A – AUTORIZAÇÃO DA AGEFIS PARA REALIZAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA	172
	ANEXO B – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ	173

1 INTRODUÇÃO

Alguns dos diversos assuntos que permeiam a sociedade podem ser reconhecidos em determinado momento como sendo um problema, despertando a atenção e o interesse do governo ou de pessoas ligadas a ele, os formuladores de políticas públicas, que por sua vez identificam que alguma medida precisa ser tomada para solucionar a questão, de modo que o problema passa a integrar a agenda governamental e, posteriormente, transforma-se em política pública (CAPELLA, 2006).

Este reconhecimento, entretanto, não vem simplesmente pelo acolhimento dessas demandas da sociedade pelo Estado, mas vem principalmente pelo que Carvalho (2008) chama de interpelação de direitos ao Estado, em que a sociedade exige efetiva atuação a fim de garantir meios e recursos para o pleno exercício dos seus direitos.

A partir do momento em que esses fenômenos são identificados como problema, entrar nessa agenda governamental vai depender de como os formuladores de políticas percebem e interpretam esses problemas como questões sociais (CAPELLA, 2006). Teremos nessa etapa o que Carvalho (2008) denomina de disputa entre o poder do Estado e o poder da pressão e organização popular; que, para apresentarem resultados nas condições de vida dos cidadãos, precisarão estar alicerçadas não apenas em leis, mas pela implementação de políticas públicas.

Conforme o pensamento de Souza (2006), é através da formulação dessas políticas que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, produzindo resultados reais que repercutem na economia e na sociedade, de modo que, depois de gestadas e formuladas, essas políticas possam se desdobrar em planos, programas e projetos que estarão pautados na aprovação de uma nova legislação; que, quando postas em ação, podem ser submetidas a diversos tipos de acompanhamentos e avaliações.

Seguindo esse mesmo percurso, tem-se que à medida que o trabalho informal se ampliava no Brasil como crise social, especialmente após a difícil conjuntura econômica da década de 90, o empreendedorismo passava a ser visto pelo Estado como um meio para reduzir os índices de desemprego e superar a crise econômica que o país vinha enfrentando, ganhando espaço com políticas públicas. A partir do empreendedorismo, acreditava-se que seria possível promover o desenvolvimento econômico e social, além de se ter a possibilidade de deixar a cargo do próprio cidadão sua inclusão e promoção da sua segurança social. Tal medida parecia ser a solução para atender os requisitos de proteção de direitos de cidadãos e trabalhadores preconizados na Constituição Federal de 1988, mas negligenciados pelo Estado.

A partir desse período, a percepção dos governos sobre a promoção e o desenvolvimento econômico e social da população ganhou uma nova perspectiva, incluindo em definitivo na agenda governamental os interesses relacionados ao desenvolvimento de pequenos e microempreendedores, promovendo projetos que qualificassem esses indivíduos segundo as demandas de mercado ou adotando o empreendedorismo de inovação, nem sempre identificado na prática, e incentivando esses novos empresários a identificar novas oportunidades.

Com a concepção da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa - a Lei Complementar nº 123/2006, os empreendedores individuais puderam se formalizar. Por sua vez, a figura do microempreendedor individual – MEI só foi instituída a partir da Lei Complementar nº 128/2008.

Partindo dessas diretrizes e desde que preenchendo os requisitos legais impostos, os microempreendedores poderiam acessar direitos previdenciários antes alcançados somente por trabalhadores que ocupassem postos formais de trabalho, com a chamada carteira assinada, como aposentadoria por idade, auxílio doença ou invalidez e salário maternidade, além de benefícios fiscais como poder ter um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, possibilidade de emitir notas fiscais, de contratar com o poder público, acesso a microcrédito, além de outros benefícios que buscavam conquistar os trabalhadores do mercado informal propondo uma mudança de patamar, saindo da categoria de empregado para a de empregador mediante facilidades burocráticas.

Apesar das conquistas provenientes dessas leis, mas ainda com lacunas que precisavam ser preenchidas para atender a segmentos específicos de empreendedores, foi regulamentada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, a Resolução-RDC nº 49/2013, que estabelecia normas para a fiscalização de produtores de bens e prestadores de serviços sujeitos à ação da vigilância sanitária e que exercessem atividades do tipo familiar rural, econômico solidário e microempreendedor individual, sendo apenas este último o objeto de estudo dessa pesquisa. Essa norma tinha como objetivo principal “a segurança sanitária de bens e serviços para promover a geração de renda, emprego, trabalho, inclusão social e desenvolvimento socioeconômico do país e auxiliar na erradicação da pobreza extrema” (BRASIL, 2013).

Para operacionalização dessa política, o Estado precisava se valer das ações de Vigilância Sanitária, sendo imprescindível que as ações voltadas para os microempreendedores fossem fortalecidas e desenvolvidas segundo as características desse tipo de empreendimento,

visando preservar a qualidade sanitária dos alimentos¹, protegendo a saúde da população, mas também respeitando as diversas limitações identificadas nesse tipo de setor regulado.

O esforço empreendido pelo Estado para a implementação dessa política por si só pode não representar o sucesso da sua efetivação. A participação dos atores envolvidos nas fases de planejamento e execução poderão ser determinantes para um resultado positivo, assim como consideramos que, após a sua implementação, apenas os atores beneficiados poderão ser capazes de efetivamente determinar os sentidos e reais significados que a política estudada apresenta na prática.

Ao exercer a função de fiscal de Controle Urbano e Vigilância Sanitária, sempre estive envolvida nas ações de fiscalização de Alimentos de áreas com grande vulnerabilidade social, vendo-me diante da necessidade de agir entre o que determina a lei, idealizada sem considerar as diferentes desigualdades sociais, e as diversas dificuldades apresentadas pelo setor regulado em se adequar a essa legislação.

Desde então, passei a me questionar sobre como o arcabouço legal que pretende beneficiar os microempreendedores estaria fazendo sentido na prática para seus beneficiados, especialmente para aqueles atuantes na área de alimentos, assim como me questionei sobre a atuação da fiscalização sanitária do município de Fortaleza direcionada a esses microempresários, tanto no sentido do cumprimento legal para garantir segurança alimentar quanto com relação ao real significado e importância da sua ação para os sujeitos por ela fiscalizados, perpassando inclusive pelas responsabilidades sob suas contribuições para o desenvolvimento desse empreendimento.

Em áreas com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como aqueles bairros nos quais exerço minhas funções enquanto agente do Estado, não é raro nos depararmos com empreendimentos de pequeno porte, para os quais as adequações sanitárias para produção de alimentos seguros parecem não fazer tanto sentido ou ter o mesmo valor para os diversos indivíduos que se amparam no resguardo da proteção de segmentos políticos que nem sempre visam ao bem da coletividade.

Assim, este é o grande objetivo desse trabalho: avaliar como a política sanitária do microempreendedor individual é entendida por seus beneficiados e qual a percepção desses

¹ São considerados como sendo “Alimentos” toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinada a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0986.htm. Acesso em: 26 mai.2020.

sobre a efetividade da atuação do fiscal de Vigilância Sanitária, bem como quais suas consequências no desenvolvimento econômico-social desses pequenos empreendimentos.

Como objetivos específicos, pretendemos compreender o que motivou os indivíduos pesquisados a empreenderem na área de alimentos; avaliar se os direitos elencados na Resolução-RDC nº 49/2013 são percebidos por seus beneficiados; analisar se há ações fiscais sanitárias específicas no município para o desenvolvimento dos microempreendedores de alimentos; e compreender como o fiscal de Vigilância Sanitária entende seu papel social como promotor do desenvolvimento de microempreendedores.

Para alcançar esses objetivos, será realizada uma avaliação em profundidade da política, conforme diretrizes trazidas por Rodrigues (2011), discorrendo sobre: a análise de conteúdo da política pública que instituiu normas gerais e o favorecimento do MEI que exerce suas atividades em serviços de alimentação; bem como trazendo uma contextualização do momento da sua formulação, com levantamento de dados e informações a respeito do momento político e das condições socioeconômicas em que a política em estudo foi formulada, atentando para as articulações existente entre as esferas internacional, nacional, regional e local, quando for o caso (RODRIGUES, 2008, p. 11-12).

A efetividade da política em análise será avaliada a partir de uma postura em que, nos despendo da avaliação hegemônica tradicional e adentrando nos meandros de uma avaliação que valorize as discussões que envolveram essa política, no intuito de identificar em que contexto essa pauta ocupou as agendas de governo e quais os papéis exercidos pelos atores que dela participam, especialmente a partir da apreensão dos significados e sentidos percebidos pelos atores sociais situados na área de abrangência da Secretaria Executiva Regional.

A escolha dessa delimitação geográfica para a pesquisa explica-se por se tratar da área de atuação da pesquisadora como fiscal de controle urbano e vigilância sanitária da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Do mesmo modo, defini os estabelecimentos de alimentos como sendo o segmento a ser avaliado por serem os empreendimentos que estão sob minha competência para fiscalização sanitária, de modo que, através desses estabelecimentos, percebo as concordâncias e incoerências das diversas políticas públicas implementadas pelo Estado.

A trajetória institucional percorrida pela política é descrita de forma que se possa aferir as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme vai descendo nas hierarquias institucionais até chegar à base, que será onde a política realmente entrará em contato com os sujeitos receptores (GUSSI, 2008; RODRIGUES, 2011).

Para a apreensão da trajetória institucional é de fundamental importância a pesquisa social, que se efetivará a partir de análises documentais e entrevistas com os fiscais de

vigilância sanitária envolvidos na implementação da política em estudo e, especialmente, com seus beneficiários (RODRIGUES, 2011), os microempreendedores individuais de alimentos que, por sua vez, representam os atores de maior interesse para este estudo, na busca de apreender quais são as suas necessidades, anseios e significados.

Durante todo o texto, abordaremos a concepção que se tem de empreendedorismo a partir de várias visões teóricas, desde as que entendem o empreendedorismo como inovação até aquelas que o entendem como escape para sobrevivência, buscando fazer um aprofundamento sobre a crise do emprego e do capital.

Contemplaremos o papel simbólico que os alimentos têm dentro da sociedade e este vem sendo o caminho encontrado por muitos empreendedores para galgarem o posto de patrão de si mesmos, além de apresentar uma definição prática da atuação da Vigilância Sanitária, desde a sua concepção até sua forma de atuação no modelo governamental atual do país.

Esse texto está dividido em cinco capítulos, além deste de introdução e das considerações finais.

No capítulo 2, trazemos a proposta metodológica que será utilizada para apreender os significados da política para os principais atores envolvidos, a se considerar os fiscais de vigilância sanitária e os microempreendedores individuais, ambos da área de alimentos.

O capítulo 3 se detém no momento político, social e econômico que envolveu a criação do arcabouço legal que culminou na política sanitária do microempreendedor individual, bem como no seu intuito de alçar trabalhadores desempregados ou na informalidade à categoria de patrão.

O capítulo 4 remete à política de inclusão produtiva como sendo uma estratégia de redução da pobreza e do desemprego mediante caminhos que percorrem a qualificação profissional e financiamentos, permitindo uma inserção positiva do empreendedor no mercado, mas que parece se revelar como uma inserção precária.

No capítulo 5, discorremos sobre a crise mundial do trabalho e seus reflexos no Brasil, rememorando alguns dos períodos de instabilidade econômica pelos quais passou o país e que resultaram na consolidação de um Estado neoliberal que orienta a política do MEI.

O capítulo 6 faz um resgate da construção da vigilância sanitária no Brasil até seu desenho atual de uma atuação com base na prevenção de riscos, enfatizando todo o poder simbólico por trás da categoria de alimentos e suas imbricações na área de vigilância sanitária.

Por fim, apresentamos o capítulo de discussão dos resultados obtidos a partir de todo o levantamento teórico e entrevistas realizadas com os atores sociais envolvidos na política pública em estudo.

2 PROPOSTA METODOLÓGICA: mais do que técnica, uma nova abordagem

Entendemos que o ofício de um pesquisador social consiste principalmente em tentar apreciar todo o emaranhado de relações que perpassam a sociedade, traçando um labor científico em torno de um objeto com consciência histórica.

Quando falamos em pesquisa social, na realidade estamos considerando a possibilidade concreta de tratarmos de uma realidade na qual nós próprios somos agentes e estamos inseridos, sem nos deixar influenciar pela objetivação que pode descaracterizar a pesquisa, mas buscando sentido na subjetividade essencial nos processos sociais. Deste modo, entende-se que não é só o investigador que dará sentido ao seu trabalho intelectual, mas todos os grupos envolvidos darão significado às suas ações e construções, estando imbricados e entrelaçados com a identidade do investigador (MINAYO *et al.*, 2016).

Diante disso, antes de adentrar na proposta metodológica, é necessário relembrar que a política de inclusão produtiva com segurança sanitária, voltada para os microempreendedores individuais de alimentos—RDC nº 49/2013, tem como intuito a regularização do exercício dessas atividades promovendo a criação de elementos facilitadores de inclusão social e econômica através da regularização dessas atividades.

A política propõe-se ainda a promover a geração de renda, emprego, trabalho, inclusão social e desenvolvimento econômico no país, produzindo alimentos sanitariamente seguros para o consumo humano, propondo-se a auxiliar na erradicação da pobreza e melhorar a qualidade de vida desses empreendedores e consumidores, objetivando também uma menor burocratização dos processos de regularização.

Com base nessas diretrizes, revisitamos os questionamentos que levaram à construção do nosso objeto de estudo e refletimos se as ações até aqui implementadas pela fiscalização sanitária exercem o papel de apoiadoras dos empreendimentos, tendo alguma influência para tirar o indivíduo da informalidade e levá-lo à posição de empregador e patrão, produzindo alimentos em situação de segurança alimentar e tornando-o responsável por prover para si próprio todos os benefícios sociais preconizados em lei.

Com essa problematização, somos impelidos a adotar uma abordagem que saia do método hegemônico positivista e seja capaz de identificar as ressignificações que fogem dos padrões de quantidade e do mero cumprimento de objetivos, mas que trazem à tona percepções até então pouco evidentes.

Ao contrário dos diversos tipos de avaliação hegemônicas que predominaram nos anos de 1980 e 1990, esta não se deterá em um roteiro pré-estabelecido, engessado em

princípios e conceitos tradicionais ou formais de avaliação, ainda que em algum momento se utilize de dados estatísticos ou quantitativos e secundários, antes disso se estabelecerá sobre um aprendizado contínuo e em constante construção como proposto (GUSSI, 2008; RODRIGUES, 2008).

Essa necessidade de respostas nos conduz a adotar a proposta de Avaliação em Profundidade defendida por Rodrigues (2008), com investigação de caráter qualitativo e seguindo o modelo experiencial proposto por Lejano (2012), considerando pressupostos oriundos da imersão no campo. Nos apropriamos ainda de aspectos quantitativos para análise de dados secundários.

Pretendemos, com essa metodologia, alcançar as incongruências que possam existir entre a política formulada, sua implementação e com aprofundamentos em seus significados a partir da visão de mundo dos atores sociais envolvidos, sem vislumbrar metas e resultados quantitativos.

Nessa avaliação, abordaremos quatro eixos importantes para esse tipo de estudo: a) a análise de conteúdo da política, contemplando sua formulação, com atenção aos seus objetivos institucionais; as bases conceituais, ideias e valores que orientam a política; e sua coerência interna; b) o contexto da formulação, com o levantamento de dados do momento político, situação socioeconômica do momento da sua criação, percorrendo as esferas federal, regional e local; c) a extensão temporal e territorial alcançada pela política, com o seu percurso pelas vias institucionais e influências sofridas por jogos de poder ou forças locais; e, por fim, d) sua trajetória institucional da política, tentando entender o grau de coerência ou dispersão ao transitar pelas diferentes esferas institucionais (RODRIGUES, 2011).

Para a avaliação da política será crucial considerar se houve quebra de desempenho ou continuidade da mesma, relacionando seu momento de criação e a forma como foi planejada com os fatores de entrave e redirecionamentos na sua execução, seja em decorrência de influências políticas, econômicas, sociais, culturais, burocráticas ou legais. Será necessário ainda identificar os pontos de inflexão e de interferência em relação aos objetivos pretendidos pela política, sem desprezar os pontos de fusão que possam ter ocorrido com outros programas semelhantes ou resultados que a política possa gerar. Sobretudo, identificar como os usuários dessa política a enxergam e a utilizam é primordial nessa pesquisa (RODRIGUES, 2008).

De semelhante modo, revisito Lejano (2012) e considero que será preciso questionar-se sobre do que se trata essa política e os significados que fazem da mesma um ponto importante dentro da agenda pública. Uma avaliação do contexto de sua criação, da sua

coerência institucional e da sua vivência por parte dos atores sociais de interesse será imprescindível para que se alcance o universo que envolve sua importância social.

Para alcançar esse intento, inicialmente realizaremos uma pesquisa bibliográfica sobre os principais autores que trazem luz à pesquisa, movimentando categorias fundantes que a norteiam. Serão utilizados como subsídio: análise de material institucional; pesquisa documental que abranja o marco legal que cerca a política; matérias de jornais e revistas ou veiculadas em fontes oficiais que abordem o objeto pesquisado e suas categorias.

Levando essa construção teórica para a realidade concreta, tentaremos produzir uma tessitura entre a visão de outros autores e o que for efetivamente encontrado, tentando construir um diálogo entre a teoria e a prática, usando como esteio as percepções dos sujeitos beneficiados por essa política, repleta de símbolos, interpretações e percepções diversas da sociedade, Estado e negócios, além da visão dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária de Fortaleza acerca desse tipo de empreendimento.

Tentaremos entender os aspectos levantados por Gussi e Oliveira (2016), como as configurações de intervenção do Estado, os interesses sociais envolvidos e como os sujeitos compreendidos na política se movimentam dentro de universos tão diferentes.

No que tange à postura relativista, o avaliador deve tentar compreender como os diferentes sujeitos, envolvidos nas políticas, concebem as políticas e entendem os seus resultados e impactos a partir de referenciais próprios da cultura desses sujeitos. Nessa postura, a avaliação tende a ser multireferenciada, pois contempla vários destinatários das políticas e os significados que dão a elas, sem que se atribua a esses significados uma hierarquia de valores que tende a julgar sob o prisma de um único agente envolvido na política (GUSSI, 2015, p. 16).

Faremos um aprofundamento nos recônditos da política, compreendendo e interpretando o cotidiano e o contexto sociocultural desses microempreendedores a partir do sentimento pós-constitutivista proposto por Lejano (2012), sempre no intuito de apreender a percepção e os significados que os atores que a vivenciam têm sobre a mesma.

Ainda dentro dessa mesma proposta metodológica, será adotada uma interpretação que possibilite identificar dentro dos discursos apreendidos na pesquisa, como se deu a construção de cada significado encontrado, bem como analisando o que pode ter exercido influência sobre a construção desses pensamentos (LEJANO, 2012).

Para a coleta de dados nas pesquisas de campo, nos guiaremos por entrevistas semiestruturadas e abertas, guiadas por roteiro orientativo, que serão realizadas com microempreendedores de alimentos estabelecidos na área da Secretaria Regional I e que possuam cadastro de fiscalizações anteriores na VISA. As entrevistas se darão ainda com

profissionais de campo da VISA municipal, que fiscalizem a área de alimentos e que estejam lotados em uma das seis GEREFIs². Em ambos os casos as entrevistas ocorrerão até ser percebida a saturação que apontava a relevância do fenômeno em estudo.

Neste momento julgamos oportuno registrar que as entrevistas com os profissionais não se limitarão à mesma área de abrangência dos microempreendedores entrevistados por termos apenas 03 (três) fiscais de alimentos na SR I, sendo um destes a própria pesquisadora, conforme demonstrado na Tabela 1, o que acreditamos não contribuir para uma riqueza de diálogos. Com efeito, nas demais Regionais da cidade também são encontradas áreas com contexto socioeconômico semelhante àquele visto na SR I e, conseqüentemente, realidades de fiscalização que podem se assemelhar. Ademais, os fiscais podem ser remanejados entre as GEREFIs conforme a necessidade das ações de fiscalização.

Tabela 1 – Distribuição dos Fiscais de VISA nas GEREFIs*

GEREFI/Área de atuação VISA	I	II	III	IV	V	VI	TOTAL
Nutricionista	1	4	2	1	2	3	13
Engenheiro de Alimentos	2	1	1	3	1	2	10
Veterinário		3	2			2	7
Farmacêutico	1	4	2	2	1	2	12
Químico				1			1
Enfermeiro	1	3	2	3		2	11
Odontólogo		3	1	1		1	6

*A quantidade total de fiscais inclui tanto aqueles que realizam trabalhos de campo quanto aqueles ocupantes de cargos internos nas GEREFIs.

Fonte: Melo (2020). Adaptado pelo autor.

Ressaltamos ainda que a área de abrangência da pesquisa teve sua denominação alterada pelo Decreto Municipal n. 14.590, de 06 de fevereiro de 2020, que passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2021, ampliando o número de Secretarias Executivas Regionais de 07 (sete) para 12 (doze). Com a mudança, os 15 (quinze) bairros que anteriormente faziam parte da SER 1 agora estão compondo as SER's 1 e 3. A nova divisão de bairros e regionais do município de Fortaleza podem ser vistos a seguir no Quadro 1 e Figuras 1 e 2.

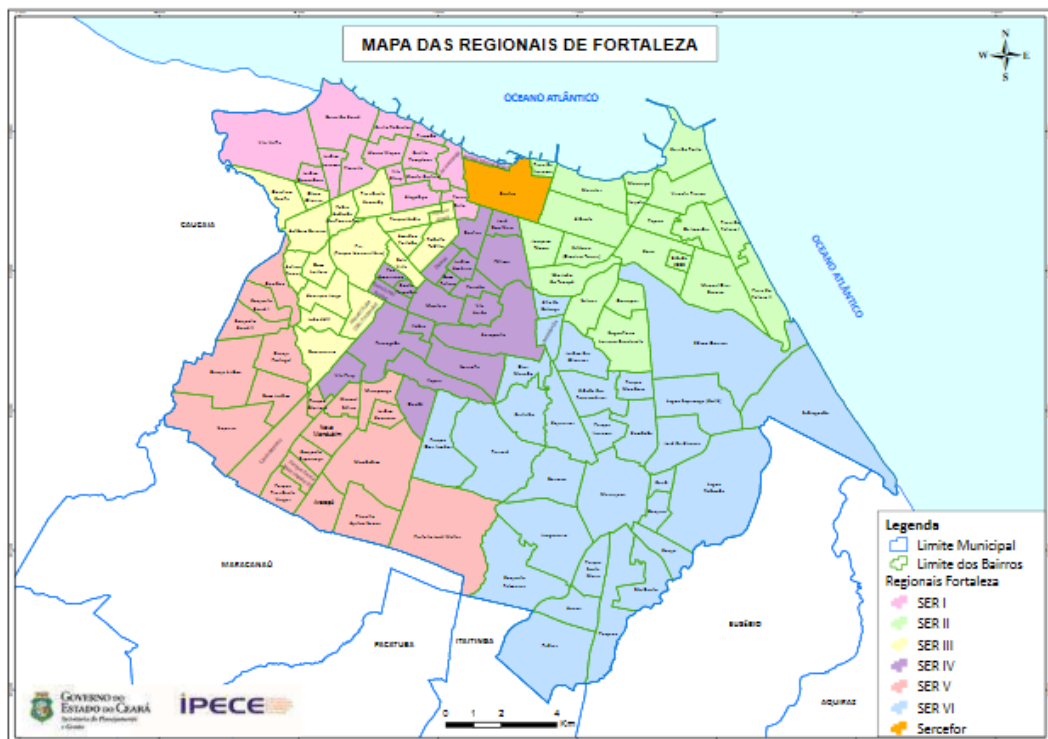
²As GEREFIs são as Gerências Regionais de Fiscalização Integrada da AGEFIS, estabelecidas dentro das Secretarias Regionais. Além das seis GEREFIs aqui referenciadas, há ainda a GEREFI Centro, onde não há fiscais de VISA mas que atualmente é atendida por fiscais da GEREFI I.

Quadro 1 – Configuração dos bairros pertencentes à SER I

Até 2020	A partir de 2021	
SR I	SR I	SR III
Vila Velha, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Barra do Ceará, Floresta, Álvaro Weyne, Cristo Redentor, Vila Ellery, São Gerardo, Monte Castelo, Carlito Pamplona, Pirambu, Farias Brito, Jacarecanga e Moura Brasil.	Vila Velha, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Barra do Ceará, Floresta, Álvaro Weyne, Cristo Redentor, Carlito Pamplona, Pirambu e Jacarecanga	Vila Ellery, São Gerardo, Monte Castelo, Farias Brito e Moura Brasil.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Figura 1 – Mapa das regionais do município de Fortaleza até 2020



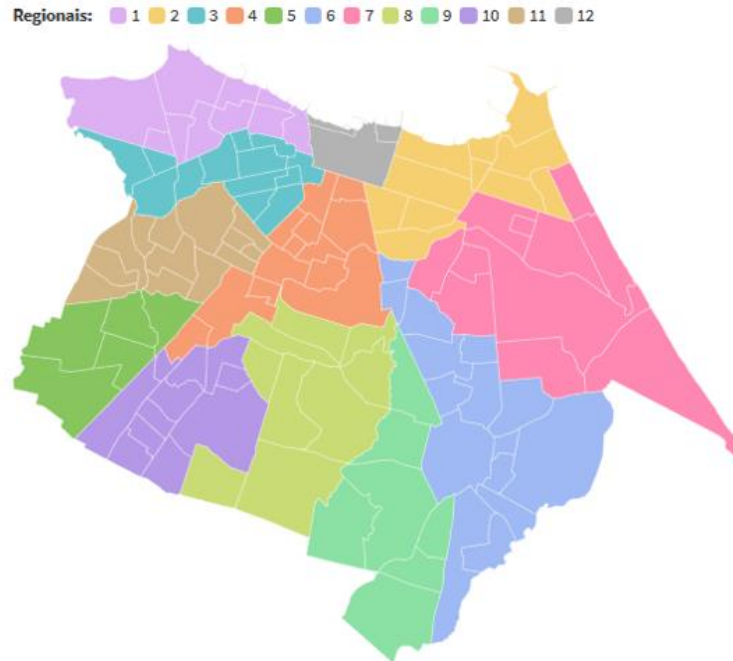
Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Pretendemos ainda proceder com a transcrição de todas as entrevistas, fazendo a separação por temas para análise do conteúdo que poderão ser de interesse, com o comprometimento de manter o sigilo de identidade de entrevistados e suas falas.

[...] entrevistas que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiam o campo de reflexão ao lhe apresentar perguntas que em si já pressupõem razões para o sucesso ou não da política ou do programa em estudo[...]. Uma entrevista aberta e

aprofundada de qualidade é aquela que resulta em informações e reflexões novas, na maioria das vezes sequer imaginadas pelo pesquisador. A riqueza dessa modalidade de entrevista é que ela fornece ao pesquisador os elementos importantes para a análise pelo cotejamento das ideias, informações e reflexões, também pelas interpretações, tecidas pelos próprios entrevistados. [...] (RODRIGUES, 2011, p. 107).

Figura 2 – Mapa das regionais do município do Fortaleza a partir de 2021



Fonte: Diário do Nordeste³. Adaptado pelo autor.

Sabemos ainda que um grande desafio a ser superado pela pesquisadora será o de conseguir manter uma relação de reciprocidade com o sujeito observado, quebrando o paradigma da posição de fiscal impregnada por uma realidade difícil e seu cunho hierárquico, adotando uma personalidade objetiva diante da situação encontrada, sem tentar explicar essa realidade e distanciando-se desta, saindo do campo para o campo, mas apreendendo essa verdade a partir da ótica dos entrevistados, sem considerar os julgamentos pré-construídos e aberta a produzir conhecimento.

Tão ou mais difícil ainda será conseguir que o sujeito observado aceite mostrar seus verdadeiros pensamentos, opiniões e avaliações sem o receio de retaliações ou julgamentos futuros, entendendo que estará ajudando a construir conhecimento. Minha identidade enquanto pesquisadora será construída agora, no campo, com atores sociais que já estão habituados a me ver apenas como o agente do Estado.

³ Diário do Nordeste. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/saiba-qual-e-a-nova-regional-do-seu-bairro-e-o-que-muda-apos-a-reestruturacao-em-fortaleza-1.3029953>. Acesso em: 03 de mar. 2021.

As experiências observadas deverão ser contrapostas analiticamente pelo texto da política, em relação às suas intencionalidades e formulações, levando à construção de uma avaliação de cunho mais hermenêutico e interpretativo, e apoiando-se na base epistemológica da avaliação em profundidade. Considerando o que definiu Minayo *et al.*, (2016), tentaremos respeitar toda a riqueza de significados transbordante de uma realidade mais rica do que qualquer teoria, qualquer discurso ou pensamento que possa ser elaborado sobre ela.

Será considerada a compreensão com base nas configurações contemporâneas do Estado, avaliando se há um jogo de interesses sociais envolvidos; quais as relações de poder que circundam essas relações; como a interpretação da política é afetada pelo universo cultural dos sujeitos envolvidos; como reagem às agendas públicas e às ações políticas os distintos sujeitos envolvidos. A política será analisada dentro de um padrão de intervenção do Estado e suas contradições e relações com os vários atores sociais alcançados, com todos os seus sentidos, significados e contextos socioculturais, sem atribuir-lhes valor hierárquico (CARVALHO; GUSSI; 2011).

Retomando Minayo *et al.*, (2016), pretendemos fazer uma avaliação que se aprofundará em uma realidade invisível, que deverá ser exposta e interpretada compreensivamente pela pesquisadora, a partir de uma metodologia em que pensamento e prática gerem um novo tipo de abordagem da realidade, indo para além da técnica e incorporando a teoria com a realidade empírica que será encontrada no campo.

3 DO CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA POLÍTICA À VIVÊNCIA E CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Ao longo das últimas gestões federal, estadual e municipal tem-se observado a implementação de políticas públicas voltadas para um novo mercado de trabalho: o dos microempreendedores individuais. Gestada na esfera federal e direcionada para as micro e pequenas empresas, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado a essas empresas, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2006).

Quando a Lei Complementar nº 123/2006 foi promulgada, durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o país vivia um momento político propício à implantação de políticas públicas. Essa lei representava o início da implantação de políticas voltadas ao apoio e incentivo às pequenas empresas, um marco inicial no desenvolvimento de leis que

seriam formuladas com foco na eficiência econômica. O que se esperava era que esses incentivos trouxessem estímulo e aumento da criação de novos empregos, aumento de renda da população e elevação do consumo, com conseqüente favorecimento do desenvolvimento econômico do país (SEBRAE, 2018).

Essa pretensão coadunava com a proposta do Banco Mundial, citada por Fusioka e Platt (2014), que incentivava aos países emergentes o desenvolvimento de políticas de apoio aos pequenos e médios empreendedores, buscando o desenvolvimento do setor privado como meio de combate à pobreza, criando empregos e gerando renda a partir do incentivo para que o trabalhador mais pobre se inserisse no mercado oferecendo serviços e produtos a preços mais baixos, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país.

Como reflexo da crise econômica vivida nos últimos anos, parte da população economicamente ativa tinha sido forçada a migrar para o mercado de trabalho informal. Citando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Fernandes Jr. (2014) acrescenta que enquanto em 1991 a indústria respondia por 22,2% das vagas de trabalho das regiões metropolitanas, em 2002 esse índice caiu para 15,9%, em decorrência do aumento da produtividade industrial, que passou a produzir mais apesar de ter menos empregados, ao mesmo tempo em que terceirizava serviços de limpeza, segurança e alimentação. Via-se, aqui, a mão do modelo toyotista⁴ de organização.

Com esse movimento dos trabalhadores para a informalidade, alguns problemas foram surgindo. Os trabalhadores informais viviam sem nenhum tipo de proteção, sem direito a férias, décimo terceiro salário, fundo de garantia por tempo de serviço. Aqueles que eram terceirizados por empresas não eram capacitados tendo em vista que não se investia no trabalhador sem vínculo empregatício, prejudicando a produtividade e contribuindo para a desqualificação da mão de obra. Esses mesmos trabalhadores também não gerariam arrecadação tributária ou previdenciária, mas continuariam acessando serviços médicos e aposentadoria, prejudicando as contas públicas e as condições socioeconômicas de um modo geral (FERNANDES JR, 2004).

Para formalizar essa massa de trabalhadores, muitos deles com poucos recursos financeiros, foi promulgada a Lei Complementar nº 128, em 19 de dezembro de 2008, alterando a Lei Complementar nº 123/2006, aparecendo pela primeira vez a figura do microempreendedor individual – MEI, com base na definição do Art. 866 do Código Civil e agora inserindo nessa

⁴ Consultar ALVES, Giovanni. ANTUNES, Ricardo. **As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital**. Educação e Sociedade. 2004

categoria também aquele trabalhador que exercesse as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural. A lei estabelecia um regime jurídico específico para aqueles profissionais que trabalhavam por conta própria ou queriam iniciar seus negócios sendo reconhecidos como pequenos empresários.

A Lei Complementar nº 128/2008 trazia essa nova forma de tributação, denominada Microempreendedor Individual (MEI), no intuito de regularizar milhões de trabalhadores informais, com a proposta de desburocratizar o processo de legalização desses negócios, com unificação de tributos, redução de custos, mas estando nessa medida também embutido o aumento da arrecadação do governo (MOREIRA, 2013).

Esse poderia ser o pontapé inicial para a formalização do repasse das responsabilidades intrínsecas do Estado, devido ao seu nível de complexidade e abrangência, à sociedade civil, que agora ficaria responsável por prover o atendimento das suas próprias necessidades relacionadas a direitos e assistência social.

Direcionado especificamente para os empreendimentos que produziam alimentos, foi gestado na esfera federal o projeto de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária, de 2011, que procurava implementar ações do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) junto aos empreendimentos da população de baixa renda. A intenção do governo agora era a de consolidar uma vigilância que fosse orientadora, focada nos riscos aos quais os consumidores estavam expostos e procurando desburocratizar os processos de regularização.

A partir dessas diretrizes surgiu a Resolução-RDC nº 49, de 31 de outubro de 2013, que apoiaria a massa de indivíduos do mercado de trabalho informal que empreendia na área de alimentação (ANVISA, 2018).

Essa Resolução foi promulgada dispondo sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário sujeitos à fiscalização sanitária. Seu principal objetivo seria o de auxiliar na erradicação da pobreza extrema do país, por meio da geração de trabalho, emprego e renda, no tocante ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA, 2018).

A partir dessa resolução, o trabalho dos agentes de vigilância sanitária deveria ser o de informar, esclarecer e orientar atividades que apresentassem maior risco à saúde, com a intenção de garantir o sucesso econômico desses pequenos empreendimentos ao mesmo tempo em que estaria assegurada a proteção sanitária da população envolvida. Com essa medida, o governo intencionava alcançar e regularizar milhares de indivíduos do mercado informal de alimentação (ANVISA, 2018).

Com relação à atuação da ANVISA, avaliamos ser pertinente considerar a distinção que Hanger *et al.*, (2020) faz a respeito do público alvo da normativa trazida pela RDC nº 49/2013. Para os autores, as atividades exercidas por indivíduos da agricultura familiar e da economia solidária têm maior atenção da ANVISA, enquanto que os microempreendedores individuais recebem maior amparo do SEBRAE.

Essa mesma constatação pode ser encontrada dentro do Plano Brasil sem Miséria, que qualifica o SEBRAE como sendo o articulador que promove a inclusão produtiva através do empreendedorismo individual⁵, especialmente quando esse sujeito figura como inscrito no Cadastro Único do governo (COSTA, 2014).

O Sebrae atua em conjunto com o governo federal para apoiar ações de empreendedorismo, principalmente em áreas urbanas ou rurais menos desenvolvidas. Para os profissionais da Anvisa, o Sebrae tem uma importante atuação nestas ações, não só com apoio de recursos financeiros, mas por ser um setor estratégico e de capilaridade capaz de inserir este tema na pauta do governo por meio da mobilização de diversos atores que já estão situados em seu campo de atuação (COSTA, 2014).

Notadamente, as políticas que contemplam esses empreendedores, estejam eles apoiados pela ANVISA ou pelo SEBRAE, são apresentadas à sociedade sob a égide de proporcionar algumas garantias econômicas e sociais a esse novo empresário, como por exemplo: a possibilidade de ter um CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) e poder emitir nota fiscal, a possibilidade de vender para o governo, a possibilidade de poder comprovar renda e ter acesso a crédito; ao MEI especificamente, é uma oportunidade de formalizar um pequeno negócio com pouca burocracia e baixos custos, com um processo de abertura simplificado, taxa de abertura zero e contribuindo com alíquota de 5% para a previdência, essa bem abaixo dos 12% convencionais.

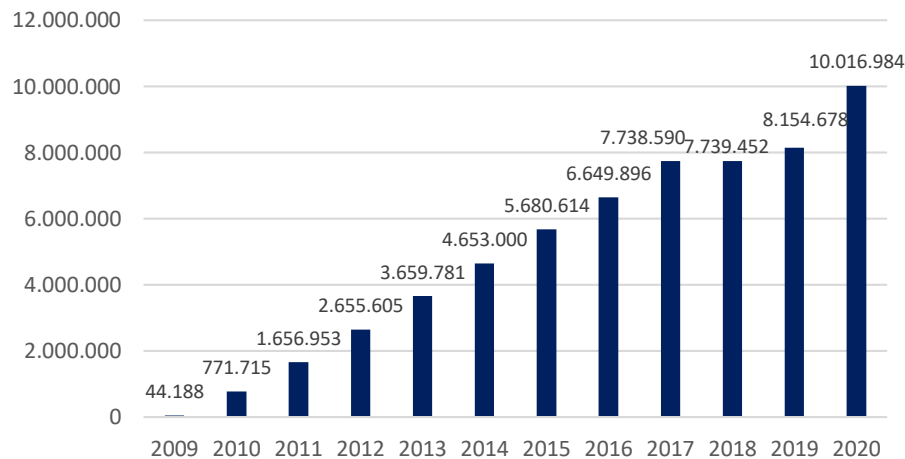
Deste modo, com esses atrativos e sob a empática ideia de tornar-se patrão, esse segmento empresarial tem apresentado crescimento nos últimos anos (Gráfico 1). Conforme compartilhado por Mizutani (2016), enquanto que no ano de 2014 havia mais de quatro milhões de MEI no Brasil, a projeção é a de que este número ultrapasse as micro e pequenas empresas no ano de 2022, alcançando um total estimado de 7,8 milhões de empreendimentos.

Outro número observado foi o percentual de empresas que sobrevivem, passando de 50,6% em 2002, para 78% em 2005, ou seja, um aumento de 27,4%. Esse crescimento

⁵ Segundo Costa (2014), a agricultura familiar e a economia solidária são áreas mais rurais, enquanto que os MEI têm características mais urbanas. Como o Sebrae tem uma visão empresarial, e a lógica do campesinato, da agricultura familiar, não é lógica de empresa, o Sebrae estaria mais voltado para os MEI.

também foi comprovado pelos indicadores Serasa Experian⁶, detentora da marca Serasa S/A e que analisa informações para decisões de crédito e apoio a negócios no Brasil. Segundo o levantamento da Serasa, em maio de 2018 foram registrados no país 182.552 novos microempreendedores individuais (MEI), um novo recorde apurado pelo índice.

Gráfico 1 – Crescimento do número de MEIs no Brasil



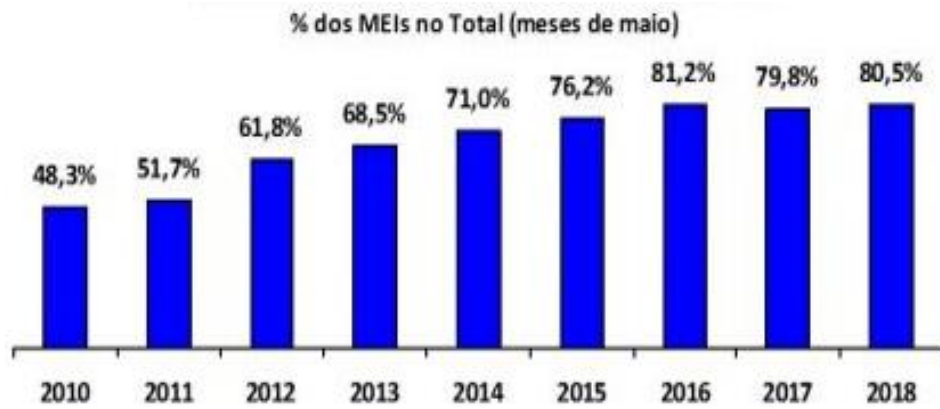
Fonte: Portal do Empreendedor. Adaptado pelo autor

Esse número representa o nascimento de um MEI a cada 10 segundos. Ao longo dos cinco primeiros meses de 2018, os nascimentos de MEIs já somam 876.557. No consolidado, um aumento de 8,4% frente ao volume do mesmo mês do ano anterior (209.150). Do total apurado em maio, os MEIs representam 80,5% das novas empresas, conforme demonstrado no Gráfico 2 (SERASA, 2019).

Em se tratando do município de Fortaleza - CE, dados da SDE (Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza) do ano de 2017 apontam que a capital cearense tinha 112.964 empreendedores registrados como MEI. Especificamente na Secretaria Regional I, esses empreendimentos estão inseridos dentro de uma realidade econômico-social difícil (Figura 3), com um IDH-Renda (Índice de Desenvolvimento Humano, indicador renda) classificado como muito baixo (entre 0,00 e 0,25), com menos de 6% da população apresentando nível superior completo e com renda média abaixo de um salário mínimo mensal por pessoa de 10 ou mais anos de idade, dados esses referentes ao ano de 2015 (SDE, 2019).

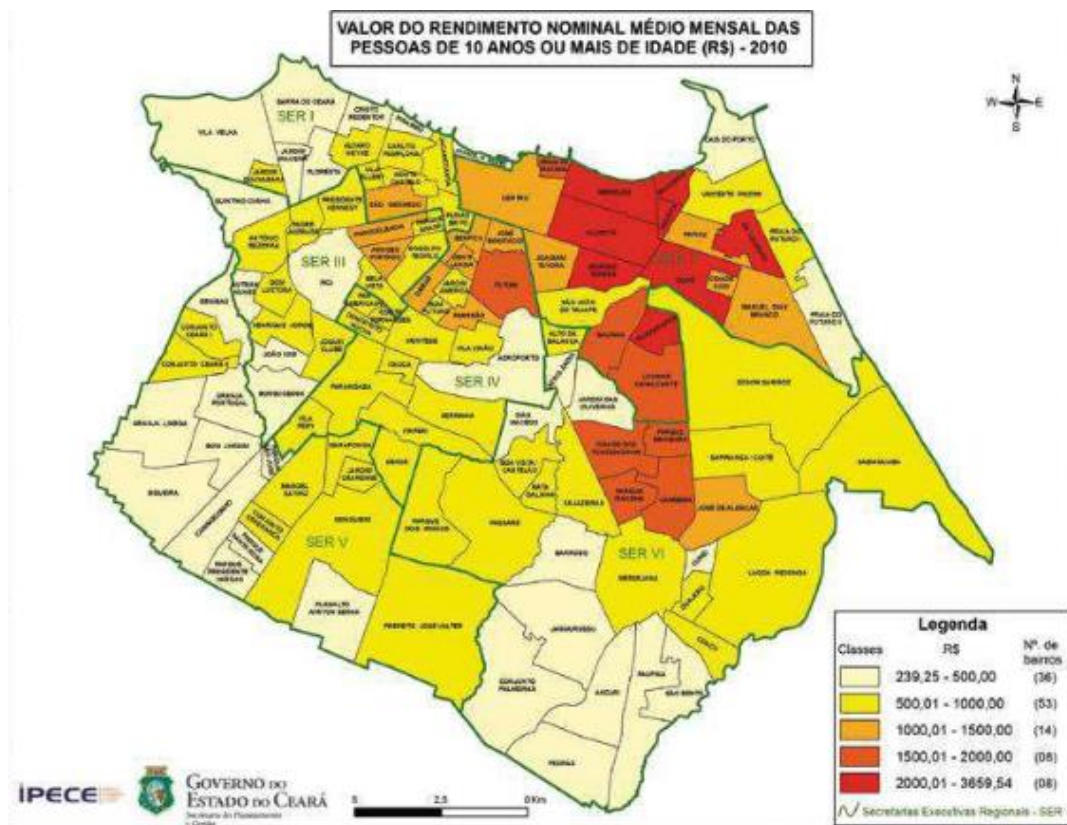
⁶ A Serasa Experian é uma empresa com atuação mundial que presta serviços de informação e gera indicadores econômicos sobre as empresas, empreendedores e consumidores, atuando nas áreas de certificação digital, gestão de riscos e marketing.

Gráfico 2 – Indicador Serasa Experian de nascimento de empresas



Fonte: Serasa Experian.

Figura 3 - Valor da renda média pessoal por bairros de Fortaleza em 2010

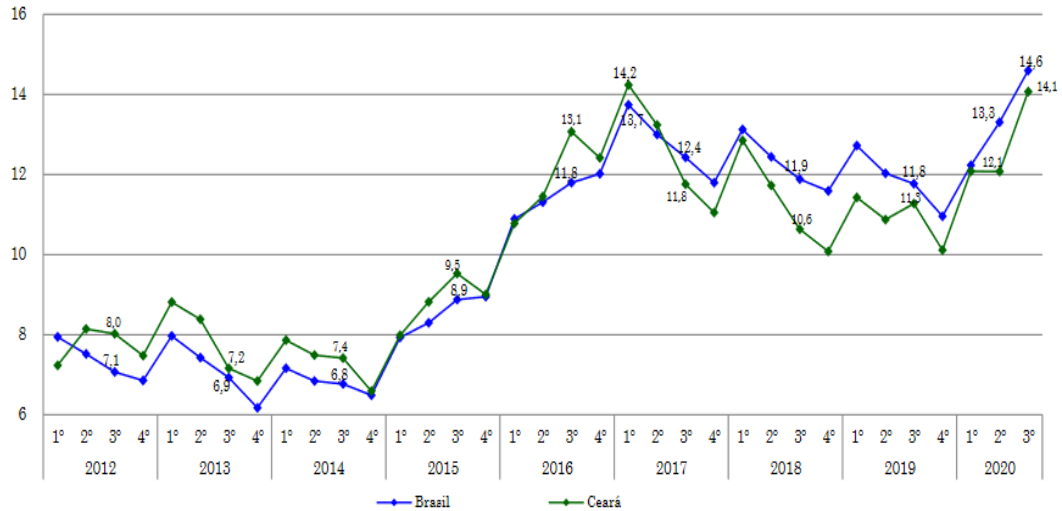


Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2010.

Para os economistas da Serasa Experian (2019), o avanço observado no nascimento desses microempreendedores individuais tem relação direta com o desempenho abaixo do esperado da recuperação da economia e com as taxas de desemprego (Gráfico 3) que chegaram a 11,8% no primeiro trimestre de 2019, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Nessa realidade, o MEI surge como uma alternativa para a geração de

renda, orientada principalmente pela criação de oportunidades e pelo desenvolvimento de novos negócios.

Gráfico 3 – Taxa de desemprego 1º tri. 2012 ao 2º tri. 2020 - Brasil/Ceará



Fonte: IBGE/PNAD Contínua. Elaboração: IPECE.⁷

Outra possível razão para o surgimento desse novo segmento de empresários seria a retração do binômio taylorismo/fordismo⁸, que Antunes (2004, p. 336) descreve como sendo responsável pela redução do proletariado industrial, fabril, tradicional, estável e que vem sendo reduzida com a reestruturação produtiva do capital, dando lugar a formas de trabalho mais desregulamentadas e reduzindo aqueles que se estruturavam em torno de empregos formais.

Atividades comuns na era taylorista/fordista vêm desaparecendo e gerando um desemprego estrutural que, alavancado pelo processo de desindustrialização presente no Brasil, resultam na expansão de trabalhos precarizados⁹, temporários, informais, associados a taxas de desemprego elevadas e crescentes nos últimos anos.

Quando essas políticas foram implementadas o mercado de trabalho já não vinha se apresentando como promissor para os trabalhadores brasileiros. Com tendência de queda entre

⁷ Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/12/Termometro_do_Trabalho_2trim_2020_13.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

⁸ O binômio taylorismo/fordismo estruturava-se na fabricação em massa de mercadorias, fundada na produção homogeneizada e verticalizada, em linhas de produção onde trabalhavam operários submetidos a trabalho parcelado e com ritmo cronometrado. Ao invés de ser um simples modo de produção, era um instrumento de dominação social. (Cunha, 2016)

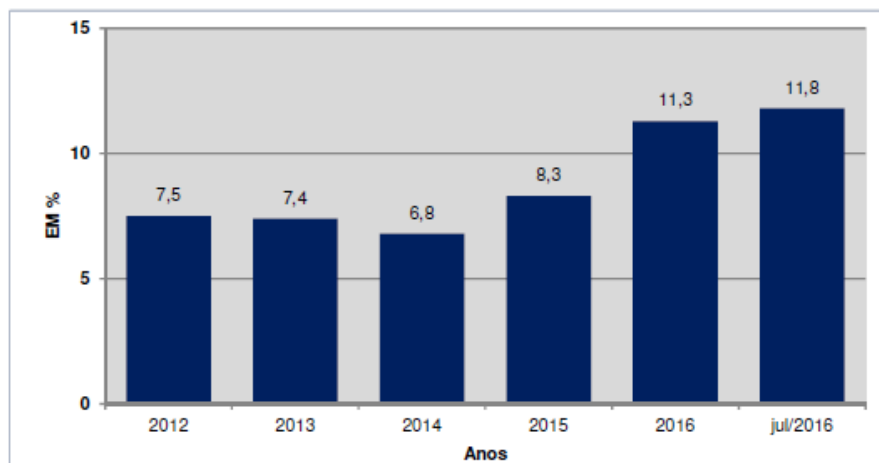
⁹ Giovanni Alves (2013) define a precarização do trabalho como sendo um traço estrutural do modo de produção capitalista, que tem a força do trabalho como mercadoria, com a precarização salarial e implicações no emprego, carreira e condições de trabalho, numa correlação de força e poder entre as classes sociais.

2012 (7,5%) e 2014 (6,8%), esse índice foi revertido em 2015, alcançando patamares de 11,8% (Gráfico 4), entrando em um período de recessão econômica a partir de 2015, com muitas instabilidades políticas, processo de Impeachment do Presidente Dilma Rousseff, desarticulação de sindicatos, ampliação da terceirização, até a deterioração de direitos sociais e trabalhistas nos governos subsequentes.

Vimos na configuração do mercado de trabalho o pior retrato da crise econômica enfrentada no país, alcançando mais os trabalhadores menos escolarizados e as famílias de menor renda, com maiores taxas de desemprego no Norte e no Nordeste e afetando mais às mulheres do que aos homens segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Os jovens que ficavam excluídos do mercado de trabalho acabam muitas vezes engrossando as fileiras de trabalhos precários, de desempregados, sem perspectivas de emprego. O mesmo ocorria com os trabalhadores considerados “idosos” pelo capital, com idade próxima aos 40 anos e que não conseguiam reingressar no mercado de trabalho. Somam-se estes ao chamado mercado informal, aos desempregados, aos “trabalhadores voluntários”, etc. (ALVES E ANTUNES, 2004).

Gráfico 4 – Evolução (%) de desocupação – Brasil (2012 – 2016)



Fonte: Fagnani e Calixtre (2017). Adaptado pelo autor.

Estar fora do mercado de trabalho pode fazer a vida social, o significado de valia, não ter sentido. O fato de não possuir uma atividade que remunere o indivíduo e possa lhe prover o sustento básico ou manutenção de um padrão de consumo é uma violência social que impele o sujeito na busca de ocupações que satisfaçam suas necessidades de alimentação, vestuário, educação, lazer etc. É nesse momento que o empreendedorismo surge como

alternativa de emprego, não só como meio de sustento, mas fomentado pela ideia do nascedouro de um empresário.

É importante recordar que não são todas as pessoas que seguem o caminho do empreendedorismo como uma escolha, buscando renda ou maior independência. Também há muitos que seguem pelo empreendedorismo por necessidade, por não encontrar opções de emprego. Neste segundo caso, os desafios descritos anteriormente tendem a ser ainda maiores (VAHDAT *et al.*, (2019), citando KLUVE *et al.*, 2017).

O indivíduo que saiu da condição de desempregado ou (sub) empregado para a categoria de empregador, muitas vezes exercendo o que já dominava ou o que lhe parece mais promissor e necessário à sociedade, como os empreendimentos ligados aos serviços de alimentação, que por sua vez seriam orientados e regulamentados conforme o disposto na RDC nº 49/2013.

Esse “empreender”, na interpretação de Tavares (2018), é uma modalidade de trabalho informal que, sob o manto da autonomia, faz o sujeito empreendedor imaginar que basta ser patrão de si mesmo para ter a chance de mudar de classe social. Apesar de conformar um híbrido entre patrão e empregado, o empreendedor não deixa de ser trabalhador, de modo que não goza da autonomia pela qual é seduzido pelo capital, não conseguindo sair da categoria do trabalhador proletário. Nesse modelo, o sujeito trabalha para si mesmo e ainda que tenha empregados, fica regido pela lei do valor assim como todo o resto da sociedade capitalista, estando perversamente submetido às regras inflexíveis do mercado (este, o pior dos patrões).

Diante desse cenário, e a partir da minha vivência na fiscalização sanitária de alimentos da Prefeitura de Fortaleza, tive a oportunidade de me deparar com muitos empreendedores que se aventuraram no negócio como forma de sobrevivência ao se deparar com um mercado sem oferta de postos de trabalho ou com exigências de qualificação que exacerbavam aquelas encontradas naquele novo empresário.

Percebi ainda que não era incomum ouvir de um indivíduo que ele empreendeu para ser “seu próprio patrão”, mas apesar das garantias propostas por essas políticas, esses mesmos indivíduos declaravam que estavam preparando seus filhos para uma faculdade, para depois entrarem no mercado de trabalho como empregados formais, insurgindo então o questionamento sobre essa “opção” pessoal pelo empreendedorismo e suas vantagens reais.

Nessas interlocuções, destacavam-se ainda expressões como “não quero trabalhar pra ninguém”, “só não fecho porque não tenho outra coisa pra fazer”, “só não fecho porque muitas famílias dependem de mim”, “é melhor trabalhar na informalidade do que ser cobrado

de tanta coisa”, “só trabalhamos para pagar o governo”, além de outras declarações, como as que descrevem uma pesada e privativa rotina de trabalho. Traduções do peso de ser patrão de si mesmo.

Diante dessa realidade conflitante do microempreendedor e, em lado oposto, um outro ator social, o fiscal municipal com especificidade em vigilância sanitária, representa o Estado enquanto responsável por avaliar se esse empreendedor exerce suas atividades produtivas cumprindo as regulamentações sanitárias em vigor, tendo como uma de suas responsabilidades o caráter educativo, deparando-se com indivíduos que têm dificuldades em cumprir os dispositivos legais, seja por desconhecimento, por falta de entendimento e compreensão das normas, pela escassez dos recursos financeiros, ou simplesmente por se considerarem à margem de quaisquer dispositivos reguladores impostos pelo Estado que, por sua vez, é visto como não sendo capaz de oferecer uma contrapartida satisfatória a esse indivíduo.

A partir da realidade encontrada entre os microempreendedores de alimentos e em detrimento das políticas voltadas para esse segmento terem assumido um lugar de destaque nos últimos governos, muitas questões são inquietadoras para a pesquisadora, destacando-se: esses sujeitos conseguem se identificar como beneficiários dessas políticas públicas? Os mecanismos identificados na política promovem a inclusão econômica e social desses sujeitos? O que é proposto como benefício pela política pode ser identificado na prática? O acesso aos benefícios propostos pela lei é considerado fácil pelo empreendedor? Essa proposta de formalização eleva o sujeito à categoria de empresário ou apenas dá um outro significado ao desemprego? O sujeito beneficiário da política se percebe em ascensão de classes social? Esses indivíduos empreendedores possuem domínio ou formação sobre a área em que atuam? Qual o entendimento que esses atores sociais têm das novas formas de relação com o Estado, aqui representando pelo fiscal de vigilância sanitária? Qual a compreensão, valores e significados esses empreendedores têm dessa relação? O Estado, na figura do fiscal de vigilância sanitária, é para este indivíduo um ente orientador ou tem apenas o caráter punitivo?

Além desses e de muitos outros questionamentos, esta pesquisa pretende identificar sobretudo como a política pública implementada para atender o MEI da área de alimentos contribuiu para a inserção deste como empresário no mercado de trabalho e se a ação da fiscalização sanitária é por ele considerada um facilitador ou um entrave nesse processo, contribuindo para a promoção de melhorias nessa política.

4 INCLUSÃO PRODUTIVA: resultado da exclusão do trabalho formal?

Combinar o enfrentamento da pobreza e da exclusão social¹⁰ histórica da sociedade brasileira vem sendo uma das maiores e complexas batalhas que temos enfrentado. Reduzir a pobreza com a geração de emprego e renda que promova os indivíduos a uma atividade produtiva digna tem sido um desafio que expõe as desigualdades sociais em que vivemos e reflete as exigências de um mercado de trabalho que vem passando por constantes avanços tecnológicos, mudanças demográficas e sempre com maiores exigências profissionais, confrontando muitas das ações promovidas até o momento.

Depois da crise econômica pela qual passamos na década de 90, verificou-se um crescimento da quantidade de indivíduos trabalhando por conta própria ou como autônomos, alcançando o número de 24,3% no final dessa década e empatando com o número de trabalhadores sem carteira assinada (ELOI, 2014 *apud* LIRA, 2008).

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre esses trabalhadores, a porcentagem de ocupações precárias, de informais e em ocupações de baixa qualidade aumentou de 40,6% para 46% entre 1990 e 2001, incluindo nesses números os trabalhadores por conta própria e os familiares não remunerados (ELOI, 2014 *apud* Organização Internacional do Trabalho, 2003).

Ainda no início do século XXI, o Brasil experimentou uma grande expansão das políticas de transferência de renda, o que ajudou a reduzir a quantidade de pessoas em situação de pobreza e exclusão social. Contudo, Vahdat *et al.*, (2019) afirmam que após duas décadas pode-se observar que, apesar dos resultados positivos alcançados, a política não foi suficiente para que seus beneficiários alcançassem um maior patamar de renda a ponto de permitir que essas mesmas pessoas pudessem deixar os programas sociais.

Durante esse mesmo período, os trabalhadores que estavam na informalidade foram identificados pelo governo como sendo uma alternativa de enfrentamento à pobreza, incentivada pela ideologia da empregabilidade e pelo mercado do empreendedorismo, de modo que a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010) o termo “inclusão produtiva”, enquanto expressão da relação capital/trabalho, passou a nortear explicitamente o modelo governamental adotado no país, o que se intensificou no mandato da presidente Dilma Rousseff

¹⁰A OIT e a OPAS, por exemplo, definem a exclusão social como um processo multidimensional que envolve a ausência de recursos, a ausência de oportunidades, e também a ausência do sentimento de pertencimento social.

(2011-2016) como uma das alternativas para a saída da condição de extrema pobreza em que boa parte da população se encontrava (ELOI, 2014).

Mas do que realmente se trata a “inclusão produtiva”? Trazendo vários conceitos, Vahdat *et al.* (2019) definem que o tema sempre está relacionado a termos como emprego, renda, pobreza, mercado de trabalho, desenvolvimento econômico etc. A inclusão produtiva é vista economicamente como sendo uma possibilidade de tirar o indivíduo da pobreza através do emprego que gere renda média capaz de produzir ascensão social, sem estar relacionado à exploração e sem aumentar sua vulnerabilidade.

No aspecto social, a inclusão produtiva se apresenta como uma alternativa aos programas de proteção, reduzindo a pobreza e transformando desempregados em patrões ou empregados de si mesmos, capazes de gerir suas vidas de forma autônoma, ampliando direitos e melhorando as condições de vida de modo permanente e sustentável (VAHDAT *et al.*, 2019).

A expressão “inclusão produtiva” hoje permeia as agendas das três esferas de governo e compreende um conjunto heterogêneo de políticas que pretendem promover habilidade e conhecimento para inserir os indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica ou social no mercado formal de trabalho ou no mundo empreendedor, através de projetos de geração de emprego e renda.

Vahdat *et al.*, (2019, p. 21) sintetizam a definição de inclusão produtiva a partir de três dimensões centrais - o objetivo, a forma e o público alvo: “seu objetivo é o de superar a exclusão social na forma do trabalho decente, com renda e estabilidade, voltado a públicos-alvo que de alguma maneira estão socialmente excluídos, considerando a multidimensionalidade da pobreza”.

No Brasil, um dos programas que visaram atender às demanda relacionadas a esse tema, foi aquele lançado em 2011, o Plano Brasil sem Miséria¹¹ (PBSM), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹² (MDS), que tinha como objetivo superar a situação de pobreza e extrema pobreza em todo território nacional. Dentro desse plano, a inclusão produtiva era uma estratégia que pretendia aumentar a capacidade e a oportunidade de trabalho e de geração de renda entre as famílias mais pobres no meio urbano e no rural (HUNGER *et al.*, 2019).

¹¹ Instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, o Plano Brasil sem Miséria organizava suas ações em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva rural e urbana.

¹² Órgão extinto durante o governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, com a edição da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. As funções do antigo Ministério foram atribuídas ao Ministério da Cidadania.

Nesse período, as políticas públicas sociais estavam em ascensão no Brasil, o ambiente político permitia que a ANVISA abrisse espaço para alinhar-se ao Plano Brasil sem Miséria a partir da participação popular, quando uma demanda da sociedade e a pressão exercida por representantes das organizações e entidades da sociedade civil tornou possível a construção do Projeto Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária - PIPSS.

Estas organizações produziram várias cartas abertas e encontros em defesa dos alimentos artesanais produzidos por povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares. A pauta do debate questionava a lógica industrial das normas sanitárias brasileiras vigentes na área de alimentos e suas exigências, principalmente físicas e estruturais, que não são compatíveis com o sistema produtivo de alimentos em pequena escala. Além disso, criticavam o não reconhecimento das práticas culturais da produção tradicional destes alimentos como o uso de utensílios que não se enquadram aos padrões de qualidade sanitários das normas vigentes (HUNGER *et al.*, 2019, p. 64).

Entendendo que os alimentos processados de produção artesanal, familiar e comunitária encontravam dificuldades de formalização e adequação às normas sanitárias vigentes, entidades e organizações sociais promoveram entre os dias 26 e 28 de setembro de 2012 uma oficina com a participação de produtores artesanais e autoridades dos poderes executivo e legislativo, dentre os quais profissionais da Anvisa, permitindo uma aproximação das entidades e organizações sociais¹³ com os profissionais da Anvisa que estavam à frente do projeto e possibilitando um maior acolhimento das demandas trazidas pelos movimentos sociais por parte dos profissionais da agência reguladora.

Como resultado dessa troca de saberes, tivemos o primeiro instrumento normativo que se desdobrou do PIPSS, a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) da Anvisa nº 49, de 31 de outubro de 2013, que tratava sobre a regularização para o exercício de atividades de interesse sanitário dos empreendimentos anteriormente apresentados e política principal a ser avaliada nessa pesquisa.

A RDC nº 49/2013 avança ao respeitar os costumes dos produtos produzidos por pequenos produtores assim como tratado no inciso V do 5º artigo que diz que as ações devem ter “proteção à produção artesanal a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais na perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares” (HUNGER *et al.*, 2019, p. 66).

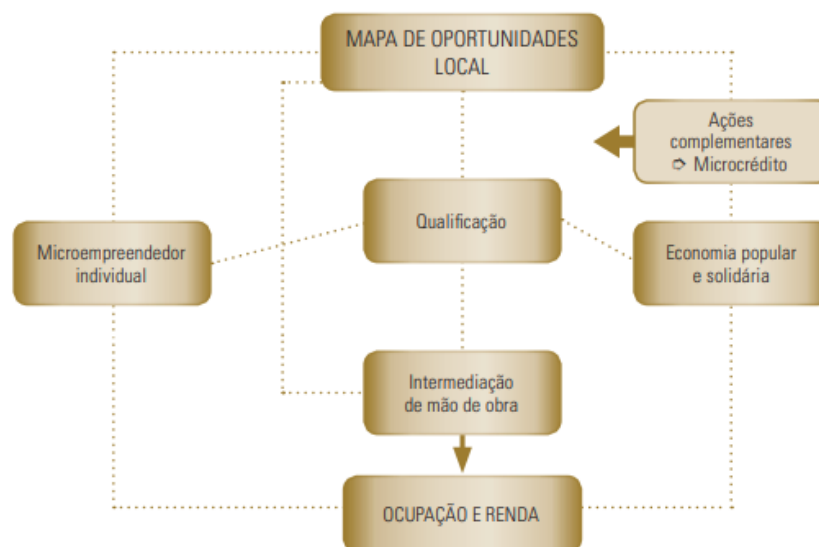
¹³Entidades como o SEBRAE representavam os MEIs; organizações sociais tais como os movimentos sociais de campo, as organizações da agricultura familiar e os fóruns de consumidores.

Enquanto política pública, a inclusão produtiva tratava-se de um conjunto de iniciativas que estavam destinadas a qualificar profissionalmente o trabalhador, financiar através de microcrédito¹⁴, promover e incentivar medidas de inserção e permanência no mercado de trabalho de diversas modalidades de trabalhadores e empreendedores pobres, fossem estes de áreas rurais ou urbanas. A proposta de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais voltava-se prioritariamente entre os beneficiários do Bolsa Família, melhorando a qualidade de vida da população e fortalecendo suas capacidades e habilidades (BRASIL, 2017).

Ao estabelecer-se como uma política pública na área rural, contemplava os indivíduos como aqueles que trabalhavam com agricultura familiar, cooperativas e os empreendimentos solidários, aumentando sua capacidade produtiva e promovendo a entrada de seus produtos nos mercados consumidores (BRASIL, 2017).

Como política destinada às áreas urbanas, áreas de interesse nessa pesquisa, vemos, na Figura 4, que a inclusão produtiva buscava a qualificação profissional, promovendo o desenvolvimento e a inserção do cidadão no mercado formal das empresas privadas, ou como microempreendedor individual ou solidário e a geração de emprego.

Figura 4 – Fluxo das ações de inclusão produtiva urbana



Fonte: Brasil (2014, p. 56)

¹⁴A promoção do acesso ao microcrédito tem como objetivo estimular a ampliação e fortalecimento de pequenos negócios e consiste em empréstimos de pequenas quantias direcionados a pessoas que não possuem acesso às linhas tradicionais de crédito oferecidas pelas instituições financeiras.

Nesse sub eixo voltado para os aspectos urbanos, o grande desafio seria o de identificar as potencialidades dos locais de ocupação, fomentando e apoiando os diferentes caminhos possíveis para melhoria da inserção da população mais pobre no mercado de trabalho, muitas vezes através do microempreendedorismo, de modo que foi necessário o desenvolvimento de ações em várias direções para dar conta da complexidade e diversidade de soluções já colocadas em prática pelos pequenos empreendedores como forma de garantir a sua sobrevivência.

Ao desenvolver essas ações, diversos obstáculos podem ser encontrados durante a implementação dos programas governamentais. Para Vahdat *et al.*, (2019), é marcante a separação que existe entre as problemáticas de oferta e demanda, o que debilita as intervenções. Para o autor, na dinâmica do mercado de trabalho, as intervenções que focam a capacitação de mão de obra estão orientadas para o lado da oferta, enquanto que a ampliação do número de vagas prioriza o lado da demanda. Trabalhadores capacitados podem não encontrar vagas disponíveis, assim como as vagas criadas podem não ser preenchidas por falta de trabalhadores que preencham o perfil requisitado.

No entanto, Vahdat *et al.*, (2019) avaliam que em se tratando do empreendedorismo, conceder acesso a crédito ou a tecnologias é priorizar a oferta, enquanto que promover a compra de produtos e serviços é dar atenção à demanda. Um programa que negligencia um dos lados pode estar cometendo o erro de ter um produtor com bons produtos, mas sem público consumidor ou quando se tem mercado para consumir o produto pode não se ter produtores capazes de produzi-lo.

Em uma análise mais crítica sobre o tema, faremos uma breve análise do que está posto na literatura sobre empreendedorismo e que muito se baseia no desenvolvimento dos potenciais individuais dos sujeitos, ancorados em qualificação profissional e no financiamento dos negócios para elevar o sujeito desempregado ou na informalidade à categoria de empregado. Precisaremos, portanto, avaliar se esses instrumentos conduzem a uma inserção positiva dos novos padrões no mercado ou se estamos tratando apenas de uma inserção produtiva precária.

4.1 A Inclusão produtiva e suas estratégias de sobrevivência

Depois da Constituição Federal de 1988, muitas mudanças ocorreram no campo das políticas sociais no país, entre elas destacaram-se as mudanças nos conceitos e modelos da assistência social. Definido no Art. 203, inciso III, da CF 88 como sendo um de seus objetivos

“a promoção da integração ao mercado de trabalho”, essas mudanças abriram caminho para políticas de inserção qualificada de parte da população mais vulnerável no mercado de trabalho.

Do modo como foi idealizada, a “inclusão produtiva” surgiu como um meio de que sujeitos que estivessem fora do mercado de trabalho, independente das suas limitações, tivessem acesso a uma renda que lhes garantisse a sobrevivência e contribuísse para superarem as desigualdades decorrentes do desemprego. Embora estivesse voltado para atender a população em geral, o principal objetivo do programa era o de alcançar os sujeitos inscritos no CadÚnico (Cadastro único para programas sociais do governo federal), os beneficiários do programa Bolsa Família, desempregados, população em situação de rua, catadores de materiais recicláveis, egressos de cursos de qualificação e capacitação profissional (IBGE, 2015).

Na forma em que foi gestada, a inclusão produtiva pode ter deixado no desamparo aquele cidadão que estava no mercado formal de trabalho, sem se enquadrar no perfil dos programas sociais de transferência de renda, mas que foi golpeado pelo desemprego galopante e excluído por um mercado exigente, com poucas oportunidades de emprego, grande concorrência e com pouco ou nenhum crédito financeiro.

Por esse motivo, pode-se dizer que o campo de abrangência da inclusão produtiva não pode estar limitado aos cadastros sociais, mas deve ser forjado conforme o contexto econômico e social vai se modificando, sempre atento aos impactos decorrentes das transições de um período.

Vahdat *et al.*, (2019) acrescentam que um dos problemas mais frequentemente mencionados na literatura relacionada à inclusão produtiva é a falta de capacitação da força de trabalho, com carências interpessoais e até atitudinais. Ao mesmo tempo em que a incorporação da tecnologia dentro dos processos produtivos reduz a demanda por mão de obra, aumenta a exigência por um trabalhador mais especializado.

Essas deficiências contribuíram para as crescentes taxas de desemprego e alertaram para a necessidade de programas que possibilitassem a formação desses trabalhadores. Essa e outras deficiências ajudaram o governo a traçar ações que viabilizassem a implementação do programa, conforme visto no Quadro 2.

Quadro 2 - Principais ações de inclusão produtiva urbana

Ações de Inclusão Produtiva	Descrição da Ação
Mobilização para cursos de formação profissional	Divulgação e estímulo para participação dos cursos de formação profissional.

“Continua”

Qualificação profissional	Cursos de formação profissional que procuravam desenvolver e aprimorar habilidades de acordo com a demanda de mercado local.
Intermediação de mão de obra	Inserção no mercado de trabalho de acordo com a oferta desse mercado.
Incentivo ao empreendedorismo individual	Ações para desenvolvimento de negócios individuais através da prestação de serviços e financiamento.
Assistência técnico-gerencial	Consultoria que orienta na identificação de necessidades e potencialidades dos negócios, auxiliando na tomada de decisões e buscando melhorias de gestão, produção e renda.
Doação de equipamentos de trabalho	O empreendedor recebe os equipamentos necessários para o desenvolvimento das suas atividades.

Fonte: (IBGE, 2015). Adaptado pelo autor.

“Conclusão”

Apesar dos programas implementados em governos anteriores, como o Brasil Empreendedor e o EMPRETEC, terem apoiado as iniciativas dos pequenos negócios e formado milhões de brasileiros, as novas exigências do mercado forçaram o governo federal a pensar em mecanismos de formação para esses trabalhadores, como foi o caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC.

Ao adotar a inclusão produtiva como ação para geração de trabalho e renda, surgiu no país a necessidade de apoiar as categorias de desenvolvimento econômico que não estavam sob a abrangência do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS)¹⁵, mas que necessitavam de segurança sanitária para entrar no mercado formal.

Estavam nessa condição os microempreendedores individuais (MEI); os trabalhadores autônomos com até um empregado contratado; os agricultores familiares; as pessoas que praticavam atividades no meio rural e utilizam predominantemente mão de obra da própria família; e os empreendedores econômicos solidários, organizações de caráter associativo. Nesses indivíduos estava baseado o Projeto Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária – PIPSS (HUNGER et al., 2019).

O PRONATEC foi criado através da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 e impulsionava a estratégia de inclusão produtiva urbana, através da educação profissional técnica de nível médio e da educação destinada ao trabalhador e aos beneficiários dos

¹⁵As atividades contempladas pelo SNVS eram principalmente as de controle sanitário de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados, de serviços de saúde e de produtos (medicamentos, cosméticos, saneantes, alimentos, derivados do tabaco, produtos médicos, sangue e hemoderivados, entre outros)

programas federais de transferência de renda, com cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional (COSTA, 2014).

O programa trazia cursos ofertados de forma gratuita e com qualidade reconhecida pelo Ministério da Educação - MEC, responsável pelo programa e pelo mercado de trabalho. Os cursos eram ministrados por entidades do “Sistema S” – Senai, Senac, Senat e Senar¹⁶ –, pela rede federal de educação profissional, por redes estaduais e municipais de educação técnica e tecnológica credenciadas pelo MEC (COSTA, 2014).

Os cursos foram se ajustando ao longo do tempo de modo a atender às demandas dos mercados locais, equalizando o tipo de mão de obra formada com o tipo de mão de obra requerida na região, além de levar em consideração a vocação econômica e os déficits de mão de obra local, aumentando as chances de contratação dos trabalhadores formados e até mesmo viabilizando o nascimento de novos empreendimentos.

À época da sua implementação, pessoas maiores de 16 anos, prioritariamente aquelas registradas em cadastros de programas sociais do governo federal, independente dos níveis de escolaridade, poderiam se inscrever a depender do curso, em modalidades tais como operador de computador, recepcionista, auxiliar administrativo, eletricista e pedreiro (COSTA, 2014).

Compreendendo que o público alvo do programa estava mais vulnerável e propício ao não engajamento nos cursos em decorrência de situações como baixa escolaridade, falta de acesso a informações sobre os cursos, jornada de trabalho de várias horas ao dia, longas distâncias a percorrer até a escola, turno inadequado das aulas e custos indiretos de participação (como os de transporte e alimentação), somados à baixa renda, o governo federal não só cobria os custos dos cursos como também disponibilizava o material escolar e didático que seriam utilizados, bem como a “assistência estudantil”, que consistia de alimentação e transporte, ou de recursos para custeá-los (COSTA, 2014).

O programa Brasil sem miséria contava ainda com a possibilidade de inserir no mercado de trabalho como assalariado, os egressos dos cursos profissionais do PRONATEC, contudo, o emprego formal com carteira assinada em uma empresa não era a única via para a inclusão produtiva do trabalhador. Muitos deles, tendo ou não passado pelo PRONATEC, seguiam o caminho do microempreendedorismo individual como uma alternativa de trabalho e renda, o que passaria a ocorrer de maneira simplificada e com custos reduzidos (COSTA, 2014).

¹⁶ Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

Nos cursos direcionados para o MEI, os participantes eram estimulados a desenvolver suas habilidades financeiras, de gestão, de marketing básico, economia doméstica, aperfeiçoando sua relação com o cliente e buscando ensinar técnicas que estimulavam atitudes e aspirações empreendedoras.

A formação profissional também figura no âmbito da inclusão produtiva tanto no que diz respeito aos empreendedores como na atualização e aprimoramento dos profissionais de VISA, afinal, serão esses atores sociais os responsáveis pela implementação das normas legais. A Resolução RDC nº 49/2013 prevê que as ações educativas priorizem as atividades de alto risco sanitário, aumentando o conhecimento acerca do produto ou serviço ofertado e com isso favorecendo as possibilidades do negócio se manter e crescer no mercado.

Nos anos entre 2004 e 2014, os pequenos negócios presentes em todas as regiões do país já eram responsáveis, segundo Barreto (2014), por 85% da expansão dos postos de trabalho formais e já respondiam por mais de um quarto da geração de riquezas no Brasil. Nesse momento, a visão que se tinha dentro do governo era a de que:

O empreendedorismo, base essencial da economia em qualquer país desenvolvido, possui um papel protagonista na inclusão produtiva no Brasil. É uma atividade que vai além das exigências de qualificação profissional para quem já é empresário: trata-se de uma alternativa importante de carreira para quem deseja entrar no mercado. É um caminho estratégico para gerar oportunidades de trabalho e de renda no campo e nas cidades, especialmente quando falamos de pequenos negócios – que representam a quase totalidade das empresas brasileiras (99%) (BARRETO, 2014, p. 386).

Faltava apoio real, financeiro e não só de aperfeiçoamento profissional para quem seguia o caminho do negócio próprio. Apesar da formação, o capital para investir no negócio era escasso, não só para ter uma empresa competitiva, mas simplesmente para conseguir entrar no mercado, o que Barreto (2014, p. 387) conseguiu traduzir ao dizer que:

Todos sabem que há muitos “brasis” dentro do Brasil. Há o Brasil das belas praias, o da economia mais forte da América Latina, o dos grandes centros urbanos, o do circuito internacional de shows e eventos esportivos. E também há o Brasil do interior e o da periferia dos centros urbanos onde há muitas carências – mas também muito potencial de crescimento.

Os empreendedores que já tinham ou queriam iniciar um negócio próprio, necessitavam de apoio para se formalizar como microempreendedores individuais, o que acelerou a implementação de um novo programa, O Programa do Microempreendedor Individual – MEI, que contava com a parceria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, para desburocratizar e facilitar a formalização dos pequenos

negócios que surgiam no mercado, além de fornecer assistência técnica e gerencial gratuitos a esse tipo de negócio (COSTA, 2014).

Outra forma de estimular o microempreendedorismo foi o acesso ao microcrédito produtivo em bancos públicos¹⁷, que foi facilitado com taxas de juros reduzidas de 60% para apenas 5% ao ano para empreendedores de baixa renda e taxa de abertura de crédito diminuída de 3% para 1%, o que, segundo Costa (2014), contribuiu para que em 2014 o país tivesse 4,4 milhões de pessoas formalizadas, especialmente no Nordeste e no Sudeste.

Apesar desse crescimento, Vahdat *et al.*, (2019) revelam que os estudos sobre os impactos gerados por iniciativas de inclusão financeira como o microcrédito, ainda que com resultados positivos em relação ao MEI em situação de pobreza, não encontraram evidências de que essas ações tivessem gerado efeitos transformadores no desenvolvimento desses negócios. Esses resultados demonstram que mudanças de comportamento e atitude diante do negócio podem ter um impacto significativo na evolução do empreendimento.

Conforme Barreto (2014), na maior parte das cidades brasileiras os pequenos empreendimentos urbanos e rurais representavam em 2014 um percentual entre 99 e 100% das atividades empresariais, contribuindo para a elevação da renda per capita e oferecendo alternativas produtivas à população, especialmente em cidades com menos de 20 mil habitantes (BARRETO, 2014).

Nas cidades onde os empreendedores são estimulados a abrir e formalizar o seu negócio, o resultado natural é o aumento da base de contribuintes, levando ao aumento da arrecadação de impostos diretos e indiretos. Portanto, são as microempresas e os pequenos negócios que movimentam a economia local. Sendo assim, criar condições para que se fortaleçam e gerem mais emprego e renda é o melhor caminho para gerar um ciclo de prosperidade no município (BARRETO, 2014, p. 390).

À medida que as pequenas empresas se expandiam, também surgiam indícios de que não seria apenas a qualificação profissional que conseguiria trazer os informais para a formalidade de uma pessoa jurídica. Nem só os excluídos do mercado formal e dependentes de programas sociais estavam sujeitos às exigências cada vez mais aprimoradas do mercado de trabalho. Aqueles sujeitos que resolviam investir e montar um negócio próprio enfrentavam dificuldades diversas impostas por limitações financeiras e por variações do próprio mercado, demonstrando que, em muitos casos, ter qualificação ou uma empresa nem sempre significava ter um bom trabalho.

¹⁷Faziam parte do Programa o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco da Amazônia.

4.2 A dialética entre trabalho e desemprego: um “incentivo” ao empreendedorismo

As interpretações da sociedade moderna denotam tanta credulidade e dignidade ao trabalho que este se tornou um dos valores inabaláveis da modernidade. Desde a origem do termo ‘trabalho’, que surgiu do termo ‘tripalium’, um instrumento medieval composto de três paus utilizados pelos servos para arar a terra e que também se referia a um instrumento similar que era usado na punição e tortura de servos e escravos que não realizavam bons serviços ou fugidos, já se percebe a força que esse termo suscita. De semelhante modo, o verbo latino *tripaliare* era utilizado para se referir à tortura ou então ao tormento das atividades impostas a grupos sociais. Seu desdobramento etimológico deu origem ao termo ‘trebalhar’, que por volta do século XIII parece ter dado origem à forma ‘trabalhar’ como conhecemos na atualidade (BOTELHO, 2009).

De acordo com Botelho (2009), termos que não trazem o sentido pleno que atribuímos ao trabalho também têm uma origem semântica comum, como é o caso do verbo latino ‘laborare’, que deu origem ao ‘labor’ e seus derivados (colaborar), e estão ligados ao sentido de dor, fadiga e sofrimento. Provavelmente labutar seja um resultado do cruzamento de labor com luta, dando ao termo o significado do sofrimento. Percebe-se que desde o princípio há uma ligação entre o vocábulo relacionado ao ‘trabalho’ com uma atividade condicionada, exercida sob algum tipo de coerção, determinada exteriormente sob constrangimento e obrigação. Não seria por acaso que hoje o tempo não dedicado ao trabalho esteja diretamente relacionado com tempo livre.

Mas segundo esse mesmo autor, o significado negativo atribuído ao termo ‘trabalho’ ganhou positividade quando passou a associar ao homem a disposição para o trabalho não encontrada em outros animais, uma peculiaridade da vida humana. O trabalho passou a ser associado a uma necessidade social de se exercer uma atividade produtiva, não apenas por ser a forma de sobrevivência da classe trabalhadora, mas por abarcar todas as esferas de produção. Nesse ínterim, o capitalismo se tornou a sociedade do trabalho.

As sociedades antigas já demonstravam desprezo por qualquer tipo de atividade que fosse realizada mediante imposição, dependência ou com assalariamento, sujeitas a um esforço para satisfazer outrem, fosse ele um trabalho material ou intelectual. A virtude de trabalhar vinha de uma atividade exercida de forma não constrangida e não em decorrência de um dever. Um trabalho projetado por um indivíduo, mas realizado por outro era uma relação que gerava desprezo e sentimento de inferioridade social, de tal modo que não existia naquelas sociedades o conceito de necessidade que temos atualmente e a que todos se submetem. Se o trabalho não

fosse realizado para sustento próprio, mas por um ato imposto, seria considerado como sendo sem sentido para quem a realizava (BOTELHO, 2009).

Há, porém, quem considere que associar o conceito de trabalho a dever e constrangimento traz mais prejuízos do que avanços à teoria social. Para Antunes (2009), foi através do trabalho que o homem se identificou como ser social, sendo o responsável pela humanização do homem no seu sentido mais amplo. Através do trabalho o homem modificou sua natureza humana e deu um maior sentido e autenticidade à sua vida. O trabalho seria o primeiro lócus de realização do homem.

Mas não podemos pensar que será através do trabalho a mais completa realização humana:

Dizer que uma vida cheia de sentido encontra na esfera do trabalho seu primeiro momento de realização é totalmente diferente de dizer que uma vida cheia de sentido se resume exclusivamente ao trabalho, o que seria um completo absurdo. Na busca de uma vida cheia de sentido, a arte, a poesia, a pintura, a literatura, a música, o momento de criação, o tempo de liberdade, têm um significado muito especial. Se o trabalho se torna autodeterminado, autônomo e livre, e por isso dotado de sentido, será também (e decisivamente) por meio da arte, da poesia, da pintura, da literatura, da música, do uso autônomo do tempo livre e da liberdade que o ser social poderá se humanizar e se emancipar em seu sentido mais profundo (ANTUNES, 2009, p.143).

O trabalho é na realidade uma atividade moderna, construída no capitalismo e com base em eventos históricos diversos daqueles que o precederam, com a modificação da população apartada de suas condições “naturais” de subsistência por uma classe trabalhadora assalariada, transformando a capacidade de trabalho em mercadoria, com uma conseqüente correspondência entre a proletarização da força de trabalho e a oferta de postos de trabalho no mercado (BOTELHO, 2009). Nesse contexto, o trabalho passava a ser uma mercadoria de troca com terceiros que dele iriam se beneficiar e deixava de ter o valor de uso para suprir necessidades próprias (TAVARES, 2009).

Esse descompasso entre força de trabalho e oferta de postos de trabalho passou a ser reputado como um problema a ser resolvido pelo Estado a partir da construção do Estado de bem-estar social¹⁸ no pós-guerra e sua política de “pleno emprego”, ainda que não fosse possível gerar emprego para todos, ditado principalmente pelas necessidades estruturais do capitalismo e ao desenvolvimento do mercado, e não por uma questão humanista (BOTELHO, 2009).

¹⁸“Estado de Bem-Estar Social” trata-se de quando o Estado é quem se responsabiliza pela política econômica e pelas funções de proteção social dos indivíduos: educação, saúde, seguridade social.

O trabalho passou então a ser considerado como uma mercadoria que faz parte da riqueza social, que permite integração social, mas que também exclui indivíduos a partir do momento em que não ter trabalho passa a ser uma forma de exclusão (BOTELHO, 2009). O indivíduo desempregado, excluído do mercado e das relações de emprego sente-se impelido a realizar atividades efetivas, dotadas de algum sentido social, sentindo-se útil ainda que esteja a margem dos mecanismos de acumulação, como é o que acontece quando o terceiro setor¹⁹ inclui esse excedente, preenchendo a lacuna deixada pelo Estado de bem-estar social. (ANTUNES, 2009).

O trabalho é tratado como uma virtude, um elemento social que atribui aprovação, reconhecimento e valor ao indivíduo, sendo tomado como a origem da riqueza social, adotando caráter social (BOTELHO, 2009). A partir do momento em que lhe é atribuído uma remuneração, o trabalho pode ser classificado como emprego. Muitas vezes a remuneração não vem pela transformação do trabalho em mercadoria, mas pela contratação por terceiro ou por indivíduos remunerados pela transferência dos custos de produção a uma mercadoria que será vendida, como é o caso dos trabalhadores autônomos, que terão um trabalho, mas não necessariamente terão um emprego (BOTELHO, 2009).

Em se tratando do exercício do trabalho, no entendimento da parcela mais pobre da sociedade, o trabalhador respeitável é aquele responsável pela sobrevivência de uma família ou pelo aumento da sua renda familiar, de tal forma que o trabalho é o que atribuirá o respeito que esse indivíduo tem por si próprio. Em lado oposto a essa figura está o patrão, aquele que está em situação superior e de quem o trabalhador é dependente para obter seu salário, não raro sob uma condição que é vista como sendo de humilhação e exploração (ZALUAR, 1994).

Essa exploração, contudo, não é imputada apenas ao patrão que enriquece, enquanto “o pobre fica cada vez mais pobre”, mas também se deve à interferência do Estado, que determina o valor do salário mínimo pelo qual o trabalhador deverá ser remunerado e é responsável por sua defasagem, favorecendo para que se aumente a exploração ao induzir o trabalhador a aumentar suas horas de trabalho para manter as mesmas condições de sobrevivência familiar, eliminando o prazer e o lazer de suas vidas. Daí a identidade de “pobre” associada ao trabalhador. (ZALUAR, 1994)

Na atualidade, ainda que não entendam o conceito de “venda de força de trabalho”, já há entre os trabalhadores uma concepção de trabalho proletário. O trabalho é geralmente

¹⁹ O Terceiro Setor é a denominação dada às organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atuam como parceiras do Estado no atendimento de demandas sociais, buscando soluções próprias para suas necessidades e problemas, fora da lógica do Estado e do mercado.

visto como um fato negativo, uma escravidão que cobra horários rígidos, sem folga ou descanso, sem prazer, condenado a obedecer e obrigatoriamente em lado oposto ao do patrão, tido como rico, que não faz nada ou faz o que tem vontade (ZALUAR, 1994).

Entre ser patrão ou empregado, o que se observa na realidade é que falta emprego apesar do excesso de trabalhadores, evidenciando uma crise do trabalho dentro de uma conjuntura conflituosa, em que o uso da alta tecnologia provoca o desemprego e reduções salariais, forçando os indivíduos ainda empregados a trabalharem mais para complementarem a renda e com a riqueza se contrapondo à falta de recursos.

A incapacidade de integração pelo trabalho joga multidões na exclusão de um lado, mas de outro, os trabalhadores integrados submetem cada vez mais sua vida ao trabalho (BOTELHO, 2009). Restaria à sociedade neoliberal a atividade do trabalho autônomo como alternativa para o desemprego, ainda que com todas as suas precariedades sendo ignoradas, sob o argumento de que embora não haja emprego, trabalho não falta.

No início da década de 90, quando o Brasil se debruçava sobre confortáveis taxas de desemprego, consideradas como sendo relativamente baixas nas regiões cobertas pela Pesquisa Mensal de Empregos (PME), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), a adoção da abertura econômica brasileira privilegiava ajustes que gerariam ganhos de produtividade para aumentar a competitividade no cenário internacional, de modo que a absorção de mão de obra foi reduzida drasticamente.

O setor industrial, que era o segmento que até esse período mais empregava, gerando postos de trabalho de qualidade, com maiores remunerações, sob o abrigo da legislação trabalhista e agregando oportunidade de capacitação e desenvolvimento dos trabalhadores, agora precisava se reestruturar e reduzir o quadro de pessoal, ou seja, estava em decadência não apenas a quantidade de postos de trabalho, mas também a qualidade destes (RAMOS; REIS, 1997).

Tradicionalmente, o que se entende por “emprego de qualidade” está relacionado às vagas protegidas por legislação trabalhista, com acesso à carteira de trabalho ou ao regime estatutário. Em contrapartida, o que se compreende como precariedade do emprego está associado à inserção do indivíduo no mercado de trabalho sem carteira assinada, informal e trabalhando por conta própria, muitos desses egressos do setor formal de trabalho (RAMOS; REIS, 1997). São oportunidades que surgem sob o discurso de trabalho flexível, citado por Tavares (2009) como sendo:

Mecanismos que enfraquecem a forma contratual de trabalho com carteira assinada e proteção social, substituindo-a por formas aparentemente autônomas, como a cooperativa, o trabalho domiciliar, a prestação de serviços, o trabalho parcial, temporário etc., transferindo custos variáveis e fixos para o trabalhador e ainda, em muitos casos, usurpando direitos sociais.

Na concepção de Antunes (2009), o proletariado ou a classe trabalhadora que conhecemos hoje, também denominada por ele como “a classe-que-vive-do-trabalho”, é uma categoria ampliada que engloba “a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho em troca de salário e que são despossuídos dos meios de produção”, incorporando o proletariado industrial, o assalariado do setor de serviços e até mesmo o assalariado rural que vende sua força de trabalho para o capital.

Conforme Antunes, nessa categoria estariam o trabalhador terceirizado e precarizado, os trabalhadores informais e os desempregados expulsos do processo produtivo ou pelo mercado de trabalho que engordam as fileiras do exército industrial de reserva. O mesmo que Jesus (2016) considera como sendo o resultado da reestruturação produtiva no Brasil e no mundo, quando o mercado passou a exigir dos seus trabalhadores um nível de especialização o qual eles ainda não tinham alcançado, provocando uma elevação das demissões em massa e consequente elevação dos empregos informais, sem contrato e sem direitos trabalhistas, em que o empregado seria o responsável por sua formação e empregabilidade.

Ao adentrar no mundo dessa “classe-que-vive-do-trabalho”, percebemos que o mundo do trabalho vem passando por uma metamorfose, com uma drástica redução do modelo de trabalho fabril, tradicional, manual, estável e especializado, em muitos casos substituídos por meios tecnológicos que obrigam os trabalhadores a migrarem para ocupações com condições muito adversas àquelas inicialmente mencionadas, exercidos em tempo parcial, temporário, terceirizado e informalizado. Outra grande mudança identificada nas últimas décadas, é a significativa expansão dos assalariados médios e de serviços, como ocorre com a diminuição do trabalho bancário ou da monumental privatização dos serviços públicos, empurrando jovens e trabalhadores considerados velhos para o desemprego (ANTUNES, 2009).

À medida que o capital avança, maior é a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto. A exigência é a de que o trabalho vivo seja realizado em um tempo cada vez mais reduzido e com maior produtividade, reduzindo o trabalho manual direto, ampliando o trabalho qualificado e multifuncional, com maior dimensão intelectual. A corrida das empresas capitalistas debruça-se fundamentalmente sobre formas de trabalho precarizadas e intensificadas pela exploração para que se materialize seu ciclo produtivo.

Mas aqui se identifica o contrassenso apontado por Antunes (2009): o capital não pode eliminar o trabalho vivo porque depende dele para concluir seu ciclo produtivo, através do consumo, uma vez que não há consumo se não tivermos os assalariados. “A articulação entre os trabalhos vivo e morto é condição para que o sistema produtivo do capital se mantenha”.

Aumentam os trabalhadores que conhecem o desemprego. Esse desemprego tem imbricações sociais que resultam em rejeição, isolamento, apatia, silêncio e até mesmo violência e agressão. Estar fora desse mercado no capitalismo atual, desprovido de instrumentos que garantam seguridade social, significa desrealização e brutalização ainda maior do que aquela vivida pela “classe-que-vive-do-trabalho”. Um desfecho desumano que provoca o isolamento individual, acomodando desempregados e sociedade em lados opostos, gerando formas diversas de criminalidade e a composição de setores excluídos (ANTUNES, 2009).

Nesse diapasão, é impensável que se pense em pleno emprego no capitalismo. Na realidade teremos falta de emprego, que estará entrelaçado com a pobreza, e que obrigará o indivíduo a vender a única mercadoria de que dispõe, que é sua força de trabalho, a fim de que consiga obter dinheiro para comprar as mercadorias das quais precisa para sobreviver. Como qualquer mercadoria em excesso tem seu preço rebaixado, vemos esta realidade se concretizar também com a força de trabalho (TAVARES, 2009).

A mensagem passada ao indivíduo que está excluído do mercado de trabalho é a de que o empreendedorismo é a via de reconquista do direito ao trabalho e ao sucesso profissional, catalisando o auto emprego, mas desfraldando o indivíduo da proteção social pública oferecida pelo Estado. Em uma sociedade que tem o direito à propriedade e à liberdade individual como os discursos mais sublimes, a possibilidade de poder decidir entre as oportunidades do mercado também traz consigo responsabilidades, necessidades como a de ter capital para investimento e muitas incertezas.

Esse mesmo empreendedorismo exige que o sujeito demonstre capacidade de liderança, de tal modo a ser exemplo para outros indivíduos, prestando um serviço especializado e capaz de buscar meios para seu crescimento econômico, como quando conquista investimentos ou crédito para o seu negócio (JESUS, 2016). O sucesso financeiro descrito por Shumpeter como sendo uma consequência secundária do sucesso do empreendedor, pode se tornar um fim primário para o indivíduo que foi compelido a empreender.

Inevitavelmente, a duras penas será exigido do novo empreendedor que se desdobre em ideias e inovações que possam ser operacionalizadas dentro do seu meio de produção, com capacidade para lutar, criando e recriando movimentos que o mantenham vivo e competitivo no mercado, entregando ao consumidor um leque de possibilidades que sejam enxergadas como

um diferencial, forçando-o a estar sempre disposto e entusiasmado a se reerguer apesar das oscilações econômicas.

4.3 A polissemia do empreendedorismo – inovação ou sobrevivência?

Baggio (2014), citando Barreto (1998), descreve o vocábulo “empreende” como sendo derivado da palavra *imprehendere*, do latim, enquanto que a expressão “empreendedorismo” foi originada da tradução da expressão *entrepreneurship* (espírito empreendedor) da língua inglesa que, por sua vez, é derivada da palavra francesa *entrepreneur* (empreendedor). O sufixo *ship* indica posição, grau, relação, estado ou qualidade, tal como, em *friendship* (amizade ou qualidade de ter amigo), podendo ainda significar uma habilidade ou perícia ou, ainda, uma combinação de todos esses significados como em *leadership* (liderança=perícia ou habilidade de liderar).

Saindo da etimologia da palavra para o seu significado prático, o termo empreendedorismo pode estar ligado a qualquer pessoa ou área de atuação. Citando Hisrich e Peter (2004), Baggio (2014, p. 27) conceitua o empreendedorismo como sendo um “processo de criar algo diferente e com valor, dedicando o tempo e o esforço necessário, assumindo os riscos financeiros, psicológicos e sociais correspondentes e recebendo as consequentes recompensas da satisfação econômica e pessoal”.

Por sua vez, para o empreendedor, Leite (2000) elenca que este deve possuir características como autoconfiança e otimismo; capacidade de assumir riscos calculados e poder para responder positivamente aos desafios; com grande capacidade para se adaptar, flexibilidade diante de novas mudanças e com conhecimento do mercado em que atua; é um sujeito independente e criativo, se apresentando como um líder dinâmico, perseverante e com grande visão para o aproveitamento de oportunidades.

Leite (2000) traz três abordagens diferentes sobre o empreendedorismo, ressaltando que discussões acerca da dinâmica empreendedora já podiam ser encontradas na perspectiva sociológica de Weber²⁰, que ao analisar o capitalismo relacionava o “impulso para o ganho”, a “ânsia do lucro” monetário no mais alto nível possível, como estando presente em todas as classes profissionais, em toda espécie e condições de pessoas, em qualquer país que

²⁰Essa análise sociológica de Max Weber foi extraída da obra “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” (1904-1905), que relacionava o protestantismo ou sistema econômico capitalista.

apresentasse possibilidade para isso, com uma ótica capitalista reacional assentada no trabalho livre.

O autor menciona ainda que o empreendedorismo pode ser visto também pela perspectiva de gestão de Drucker²¹, que entendia o empreendedor como alguém que está num negócio por conta própria; que organiza, administra e assume o risco da gestão do empreendimento, gerando empregos; agora analisando sob outra perspectiva, na visão psicológica de McClelland²², as características do empreendedorismo são resumidas como sendo a habilidade de assumir riscos, responsabilidade individual, mensuração de resultados através do dinheiro, antecipação de responsabilidades futuras e interesse por ocupações que envolvam riscos e prestígio.

Por fim, Leite (2000) traz a perspectiva empreendedora de Schumpeter²³, que chama de “ato empreendedor” a introdução de uma inovação no sistema econômico e “empreendedor” ao que executa este ato, inserindo o empreendedorismo como a principal característica do sistema capitalista, derivado de uma eliminação de postos de trabalho. Na teoria de Schumpeter, se um indivíduo inventa uma nova combinação de negócio que satisfaz melhor as necessidades que as combinações de negócios existentes, isso levaria à destruição criativa das velhas estruturas, até que qualquer coisa nova surgisse para mudar a situação.

Na concepção de Schumpeter, o indivíduo empreendedor era aquele que tinha capacidade criativa de buscar alternativas para produzir e vender produtos inovadores, que gerassem nos consumidores o desejo pelo consumo de produtos além dos habituais e provocando mudanças no mercado, de tal modo que conseguisse incentivar o dinamismo do sistema econômico, não deixando apenas para o Estado o papel de único gerador de empregos. (JESUS, 2016)

Percebe-se que os conceitos fundadores da ideia de empreendedorismo advêm de autores que enxergavam a organização do mercado sob concepções capitalistas. A compreensão atual que se tem sobre o assunto segue essa mesma lógica de mercado e foi desenvolvida, de acordo com Baggio (2014), apenas na década de oitenta, quando o empreendedorismo se tornou

²¹ Peter Drucker é um especialista em administração moderna e traz em sua obra “Inovação e Espírito Empreendedor: Práticas e Princípios” (1986), conceitos de educação empreendedora voltados para o sucesso empresarial.

²² David C. McClelland concentra suas análises nos elementos psicológicos que *produzem* personalidades empresariais, estudando os valores e motivações que levam os homens a explorar as oportunidades e a tirar vantagens das condições favoráveis de comércio.

²³ Joseph Alois Schumpeter é considerado um dos maiores economistas do século 20. Conhecido por sua teoria da “destruição criativa”, sustenta que o sistema capitalista progride por revolucionar constantemente sua estrutura econômica.

objeto de estudos em quase todas as áreas do conhecimento em grande parte das nações, assumindo um lugar de destaque nas políticas econômicas tanto de países desenvolvidos quanto naqueles em vias de desenvolvimento.

Dentro de um contexto econômico, citando Hisrich e Peter (2004, p. 33), Baggio (2014) enuncia que “O papel do empreendedorismo no desenvolvimento econômico envolve mais do que apenas o aumento de produção e renda *per capita*; envolve iniciar e constituir mudanças na estrutura do negócio e da sociedade”. Para Baggio (2014), o empreendedorismo seria como um conjunto de práticas capazes de garantir a geração de riqueza e uma melhor performance àquelas sociedades que o apoiam e o praticam.

Considerando as principais definições adotadas no Brasil, o predominante é a caracterização do empreendedor como sendo a pessoa que idealiza, desenvolve e realiza ideias e é capaz de criar novos produtos ou aperfeiçoar algo que já existe, em geral, sonhando em ter seu próprio negócio, adquirir independência financeira e possuir o controle sobre o seu tempo sem precisar estar subordinado a um chefe.

Para o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)²⁴, ser empreendedor significa ser um realizador, ser aquele que produz novas ideias através da congruência entre criatividade e imaginação. É aquele que é visto como alguém que possui prosperidade financeira, mas que na prática não tem garantia nenhuma de que esse sucesso financeiro venha a se concretizar. Mas essa definição, assim como tantas outras que trazem o conceito lúdico do empreendedorismo, parece negar o fato de que muitos dos empreendedores informais são indivíduos de baixa escolaridade e baixa renda, agregando baixo capital humano²⁵ ao negócio (SILVA *et al.*, 2010).

De um modo geral, o empreendedorismo pode ser entendido também como um fenômeno individual, ligado à criação de empresas, seja para o aproveitamento de uma oportunidade ou simplesmente por necessidade de sobrevivência, um fenômeno social que pode levar o indivíduo ou uma comunidade a desenvolver capacidades de solucionar problemas e de buscar a construção do próprio futuro, isto é, de gerar Capital Social e Capital Humano (ZARPELLON, 2010, p. 48).

²⁴ O SEBRAE é uma entidade privada brasileira de serviço social, sem fins lucrativos, criada em 1972, que objetiva a capacitação e a promoção do desenvolvimento econômico e competitividade de micro e pequenas empresas, estimulando o empreendedorismo no país.

²⁵ O termo *capital humano* refere-se à riqueza que uma empresa ou instituição tem em relação às potencialidades cognitivas dos seus funcionários, segundo suas habilidades, conhecimentos e capacidades que podem ser investidos em favor da empresa.

Essas e outras perspectivas da ação empreendedora estão na contramão da visão que analisa o empreendedorismo como fenômeno social do capitalismo, a relação capital-trabalho no século XXI. Uma crítica ao empreendedorismo como alternativa ao desemprego, como é mundialmente propagada, à semelhança do trabalho informal que no final do século passado conquistou corações e mentes de seguidores do capital e do Estado, agora surge como solução para o desemprego vivido por boa parte da população (TAVARES, 2018).

Dentro desse espírito capitalista, passou-se a exigir do trabalhador não apenas uma formação, mas o desenvolvimento das competências comunicativas, a capacidade de tomar decisões e de utilizar experiências anteriores em novas situações. Possuir uma escolaridade de massa já não representava garantia de emprego, de modo que o importante agora passava a ser a formação pessoal e os atributos individuais (FUSIOKA; PLATT, 2014).

Segundo Tavares (2018), o empreendedorismo é na realidade uma estratégia para se transferir ao trabalhador a atribuição de gerar postos de trabalho, de modo a garantir “ordem e progresso” capitalistas. Uma astuta maneira de redução de desemprego sem que se gere relações de emprego em que haja um contrato para o trabalhador vender sua força de trabalho em troca de um salário e proteção social. Uma verdadeira armadilha do capital viabilizada pelo Estado, para confundir a oposição de classes sociais, obscurecer a figura do trabalhador proletário e pôr fim ao indivíduo revolucionário.

O empreendedor não deixaria de fazer parte da classe trabalhadora, apesar de ser excluído dela em algumas definições, como naquela trazida por Antunes, que entende que:

A classe trabalhadora hoje exclui, naturalmente, os gestores do capital, seus altos funcionários, que detêm papel de controle no processo de trabalho, de valorização e reprodução do capital no interior das empresas e que recebem rendimentos elevados (Bernardo, 2009) ou ainda aqueles que, de posse de um capital acumulado, vivem da especulação e dos juros. **Exclui também, em nosso entendimento, os pequenos empresários**, a pequena burguesia urbana e rural proprietária (ANTUNES, 2009, p. 102., grifo nosso).

Na relação do capital orientada pelo neoliberalismo, o trabalho é imprescindível. Tenta-se, nesse padrão, estabelecer que não há relação entre a riqueza produzida e o trabalho produtivo, apresentando-se a autonomia e a independência do trabalho como um movimento que resolveria as expressões das questões sociais como desemprego e precarização do trabalho, enquanto que na realidade revela-se apenas o quão penoso é ter o mercado como padrão (TAVARES, 2018).

5 A POLÍTICA PÚBLICA DO MEI DENTRO DO CONTEXTO SOCIO-ECONÔMICO BRASILEIRO

A política pública deve ser vista como parte de um conjunto de ações que expressam um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o social, o econômico e a definição dos caminhos para o país. É imprescindível que se destaque a importância da apreensão dos modelos político e econômico vigentes no país no período em que a política foi gestada, do lugar que ocupa o social neste modelo e em que medida a política ou programa se articulam com outras políticas e/ou programas (RODRIGUES, 2011).

Diante desse paradigma, é fundamental rememorar o contexto vivido no país antes da implementação das políticas do MEI, quando ainda na década de 70 o desemprego se tornou um problema central no mundo desenvolvido. Enquanto nas décadas anteriores o mundo vivia um período de grande prosperidade capitalista, com taxas baixíssimas de desemprego, grande crescimento internacional, disseminação de novas tecnologias e organização produtiva, gerando um Estado de Bem-Estar Social, em uma combinação de progresso econômico e avanços sociais, o que se viu no Brasil durante os anos 70 foi uma desaceleração da economia e inflação (GUIMARÃES, 2011).

Havia ainda um reflexo da crise do paradigma fordista, com forte redução do emprego industrial e redução dos postos de trabalho mais estáveis, além da grande precarização das condições de trabalho. Em meio a essa crise, observou-se o aumento das contratações em tempo parcial e com poucos direitos trabalhistas.

Com o aumento do desemprego, países como Estados Unidos e Inglaterra desregulamentaram seus mercados de trabalho acreditando que a redução dos direitos estimularia a geração de emprego, o que segundo Guimarães (2011) realmente ocorreu, tendo em vista que na década de 80 esses países tinham a menor taxa de desemprego do mundo desenvolvido.

Durante esse período o crescimento no Brasil também ocorreu, porém, de forma mais desequilibrada e desigual, acompanhado de alta inflação, aumento da desigualdade e incapacidade de que certos segmentos da população fossem incorporados ao mercado de trabalho.

Enquanto as cidades cresciam rapidamente, grande parte da força de trabalho do país ficou relegada ao trabalho informal e, ao contrário dos países desenvolvidos, sem proteção social. Ao chegar aos anos 80, o país estava em meio a uma grande crise econômica, falência fiscal e endividamento externo (GUIMARÃES, 2011), aspectos que serviram de pano de fundo

para desenhos de incentivo ao empreendedorismo como saída para a empregabilidade da população atingida pela crise.

5.1 As bases da configuração político-econômica do empreendedorismo

Na década de 80, o mundo passava por uma crise do trabalho, o que incentivou a Organização Internacional do Trabalho (OIT) a considerar as atividades informais como uma saída para o desemprego e subemprego em todas as regiões pobres do mundo, sendo apresentada a criação de empregos a baixo custo como uma solução para a crise do trabalho. A OIT e as agências financeiras passaram a recomendar apoio a essas atividades informais, coincidindo a medida com o fim do emprego com proteção social que prevaleceria no período fordista (TAVARES, 2018).

O Brasil, por sua vez, passava pelo fim da ditadura e entrava em uma crise econômica com o fim do ciclo nacional-desenvolvimentista. A alta do preço do petróleo no mercado internacional gerava grandes dificuldades para países importadores como o Brasil. Com queda nas taxas de crescimento do PIB, desaceleração da produção industrial e menor poder de compra dos salários, os níveis de emprego também já entravam em uma grande crise.

No âmbito político, o país entrava em um novo momento, com mobilizações gigantescas nas grandes cidades, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo, para que se adotasse eleições diretas para presidente. Greves gerais e inúmeras paralisações marcaram esse período de grande pressão popular.

Através de uma eleição indireta, mas com resultado consagrado pela opinião pública, o Congresso elegeu Tancredo Neves, um político moderado e que se apresentava como símbolo dos princípios constitucionais e da reconciliação. Sua morte inesperada não permitiu a sua posse, decepcionando os ânimos populares e dando lugar a “um vistoso ornamento da ditadura: José Sarney” (ANDERSON, 2020).

Quando José Sarney assumiu o cargo, os índices de inflação chegavam a 200% e após uma série de planos econômicos fracassados, como o Plano Cruzado, restou-nos uma herança de inflação que alcançava os inimagináveis patamares de 2.000%. Um período de grave recessão econômica e crise social.

Após a promulgação de uma nova Constituição em 1989, com mais salvaguardas democráticas e a primeira eleição direta, o candidato de direita Fernando Collor de Mello foi eleito com uma margem estreita sobre o candidato da esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva,

prometendo o extermínio das estatais e adotando como principal bandeira a liberdade e iniciativa individual (ANDERSON, 2020).

Tínhamos nesse momento um esboço dos futuros incentivos governamentais que teríamos para impulsionar as dinâmicas empreendedoras; as quais, para o governo, figuravam como parte da salvação da economia e das deficiências sociais do país, ainda que a prioridade fosse incentivar os investimentos que trouxessem ao país uma maior rentabilidade, mesmo que com uma desleal exploração do trabalho.

Todavia, a liberalização econômica desse governo acabou em farsa após a gestão reduzir impostos, privatizar empresas públicas e cortar gastos burocráticos, sem entregar a prometida estabilidade econômica e com o presidente Collor deposto em 1992 após vir à tona o que Anderson (2020) chamou de “malfeitos de proporções descomunais”, que nada mais eram do que um enorme escândalo de corrupção presidencial.

Depois do escândalo, o governo foi assumido pelo vice-presidente Itamar Franco, um político mineiro, interiorano e sem experiência, mas que viria a dar visibilidade a um personagem que futuramente assumiria as rédeas econômicas do país, conforme descrito por Anderson (2020, p. 25):

Esse indivíduo, Itamar Franco, com os olhos arregalados pela perplexidade, foi alçado de repente ao Planalto. Figura pálida e amorfa, ele nunca aspirara a alcançar o maior cargo político do país e tinha pouca noção do que fazer, embora tivesse instintos humanitários e fosse um homem honesto. Tímido e provinciano, precisava desesperadamente de apoio e conselhos. O PSDB se prontificou a ajudá-lo, e ele fez de Fernando Henrique Ministro da Relações Exteriores. [...]. Extremamente bem-apegoado, ele combina uma autoridade natural com um charme refinado, cujo sorriso cintilante não disfarça, e sim transmite força interior e força de propósitos.

Em 1993, FHC foi promovido por Itamar Franco ao cargo mais poderoso do governo, o de ministro da Fazenda. Ao assumir o cargo, FHC reuniu um grupo de economistas, a quem Anderson (2020) chama de “velhos amigos”, para formularem um plano de estabilização que seria executado gradativamente, que não se baseava na fiscalização de preços e promovia corte real de gastos públicos.

A adoção do Plano Real foi aclamada pelo mercado financeiro, apoiada pela elite e pelos meios de comunicação de massa, servindo de catapulta para a eleição de FHC sobre seu opositor, Luiz Inácio Lula da Silva. FHC se elegeu com uma plataforma moderada e com uma campanha que veiculava que ele “não é radical”. A promessa do plano era a de injetar 100 bilhões de dólares em projetos de infraestrutura, estimulando o crescimento e a geração de

empregos sem aumentar os impostos, além de reformas na agricultura, habitação, saúde e previdência (ANDERSON, 2020).

De um modo geral, o foco estava em aumentar a oferta de empregos e mantê-la em um crescimento estável através de uma moeda forte que fosse capaz de restabelecer a confiança da classe empresarial. A venda de bens do Estado, por sua vez, seria a fonte de financiamento das reformas sociais. Para a criação de empregos, FHC manteve promessas gerais, sem estabelecer metas a serem alcançadas (ANDERSON, 2020).

Moretto e Macambira (2020) ponderam que a sustentação do Plano Real estava sobre a diretriz de uma política econômica de cunho neoliberal, que subordinava as ações do governo ao ajuste fiscal, impossibilitando o uso dos recursos na redução de mazelas sociais. Driblando a Constituição, retiraram-se recursos das políticas sociais para assegurar aos detentores da dívida pública que o Estado teria condições de honrar com o seu pagamento e ao contrário do que o governo dizia ser seu foco, as medidas geraram um desemprego crescente, ou seja, a doutrina liberalizante ia na contramão da cidadania social.

A estabilidade da moeda cobrou o seu preço: restrição ao crescimento econômico, endividamento crescente, deterioração do mercado de trabalho e fragilização financeira e institucional das políticas sociais. Ao contrário do caso clássico do capitalismo de bem-estar nos países centrais, não se criou uma macroestrutura garantidora de direitos sociais. Aqui, em vez de sinergia, criou-se antagonismo. [...] A Constituição de 1988 era incompatível com a doutrina liberalizante e a contrarreforma exigia que fosse eliminado desse documento o capítulo sobre a “Ordem Social” (FAGNANI; CALIXTRE, 2017, p. 3).

Também foi nos anos 90 que o Brasil experimentou a explosão de abertura de microempresas, resultado da apropriação do modelo toyotista de organização econômica, iniciado em países avançados ainda nas décadas de 70 e 80, e que trazia uma expressão organizacional que adotava os padrões de subcontratação e terceirização (prestação de serviços) de atividades-meio das empresas, a fim de reduzir custos e alcançar maiores produtividades. Esse processo transformava trabalhadores assalariados em pequenos fornecedores, reduzindo os custos trabalhistas (FUSIOKA; PLATT, 2014).

Como esse modelo organizacional as relações de trabalho eram flexibilizadas e os trabalhadores tinham seus direitos precarizados, provocando uma redução de ofertas de empregos. Essa mão de obra sobrando passaria então a compor o universo da terceirização em forma de pessoa jurídica, agora chamadas de micro e pequenas empresas (FUSIOKA; PLATT, 2014).

À medida que o pensamento neoliberal se consolidava, com o Estado deixando de ser o responsável pelos direitos trabalhistas, surgia a necessidade da criação de políticas

voltadas para o novo mercado que se formava, o de empreendedores. A princípio, essas políticas tinham finalidade educacional, visando formar o caráter empreendedor dos trabalhadores, com foco no próprio negócio e cujo sucesso dependeria exclusivamente das habilidades do dono do empreendimento (FUSIOKA; PLATT, 2014).

Ainda sobre a década de 90, Dornelas (2008) relembra que o Brasil já havia passado por várias tentativas de estabilização econômica e, em decorrência da pressão imposta pelo fenômeno da globalização, muitas das grandes empresas tiveram que reduzir custos e aumentar sua competitividade para manter-se no mercado.

Para Moreira e Magalhães (2014), também foi nesse período que o Brasil regrediu internacionalmente ao adotar um modelo exportador de produtos básicos, gerando uma perda de produtividade da indústria brasileira e remetendo o país a exportador de bens primários de baixo valor agregado, conformação esta que permaneceria até os anos 2000. Como resultado: perda de poder aquisitivo dos assalariados e precarização geral das condições de trabalho

Guimarães (2011) acrescenta que esse momento foi marcado pela queda dos empregos com carteira assinada, pela redução do salário médio dos trabalhadores, pelo declínio da oferta de vagas em emprego para a população com menor escolaridade e, conseqüentemente, com uma distribuição de renda negativa. Com efeito, o resultado foi um aumento significativo da informalidade e da precarização das relações de trabalho²⁶.

Para tentar minimizar essa crise do trabalho, o governo federal procurou favorecer a contratação por tempo determinado, os contratos de trabalho parciais e a criação de medidas como o banco de horas. Essas medidas foram respaldadas pela Constituição Federal de 88, que trazia em seu escopo um novo desenho para as políticas sociais no Brasil e a marca da participação da sociedade civil. A Constituição estabelecia as bases para uma expansão das políticas de geração de emprego e renda, especialmente ao criar o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)²⁷(GUIMARÃES, 2011, p. 8).

Segundo Dornellas (2008), enquanto o mundo vivenciava uma corrida capitalista, o Brasil amargava o aumento do desemprego, especialmente nas maiores cidades brasileiras, onde a concentração de grandes empresas era maior. Sem alternativas, os ex-funcionários dessas empresas passaram a criar novos negócios para manter sua própria empregabilidade, o

²⁶ Entre 1980 e 2000 o sistema previdenciário brasileiro perdeu parcela importante de contribuintes – que caem de 55,6% no primeiro ano, para 41,8% no segundo, em face do aumento do desemprego e precarização das relações de trabalho no período. (Pol. Soc., 2006a)

²⁷ O FAT foi constituído com recursos do Fundo PIS-PASEP, recursos que foram direcionados para as políticas de seguro-desemprego, abono salarial, para os programas de capacitação e para o financiamento a empreendimentos produtivos.

que muitas vezes ocorria sem que tivessem experiência pessoal no ramo. Os empregados saíam da posição de empregado para a posição de patrão.

Dornelas (2008) ainda ressalta que, acompanhada desse crescimento, também vinha a elevação das taxas de mortalidade desses pequenos negócios, possivelmente porque esses sujeitos empresários não tinham conhecimento sobre como administrar seus empreendimentos. Confirmando essa constatação, Fusioka e Platt (2014) descrevem que, apesar das políticas educacionais voltadas para os empreendedores:

O Brasil é o país que se desponta como aquele que tem o maior número de programas voltados para a formação empreendedora, ao mesmo tempo em que mais de 50% dos microempreendedores fecham seus estabelecimentos em menos de 5 anos. Há ainda o agravante de que 99,8% dos empregos gerados no país vem dos chamados empreendedores individuais (EI) e micro e pequenas empresas, o que na realidade se configura como uma forma de auto emprego (FUSIOKA E PLATT, 2014, p. 61).

Na década de 90, boa parte das manchetes dos jornais destacavam o crescimento da população economicamente ativa do país, particularmente de jovens, em um momento de desemprego elevado e baixos salários, o que terminava empurrando esses jovens para o mercado de trabalho em busca de uma complementação de renda. Esses indivíduos chegavam ao mercado com menor conhecimento, menor comprometimento e com um esforço menor para encontrar ocupações, o que aumentava ainda mais as taxas de desemprego (SANTOS, 2013).

Para diminuir essas taxas, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, algumas medidas foram adotadas, entre elas, programas de geração de emprego e renda como o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR) e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O PLANFOR, em particular, tinha como meta principal responder aos danos que a globalização da economia havia causado ao país, trazendo uma reestruturação produtiva, com mudanças do mercado de trabalho a partir de uma ótica neoliberal (ELOI, 2014).

Apesar de promover o treinamento dos trabalhadores por meio de universidades, escolas sindicais, entidades do setor privado e do Sistema S²⁸, os Planos foram se mostrando

²⁸ Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistemas> Acesso em: 13 abr 2020.

ineficientes por não conseguirem alcançar as necessidades do mercado de trabalho e por não incluir indivíduos com baixa escolaridade e aqueles do setor informal (GUIMARÃES, 2011).

Ainda precisaria ser considerado o fato de que o caráter exploratório das denominações dado pelo capital ao modelo de educação adotado nos programas de qualificação e formação profissional estava marcado por traços de qualidade fantasiosa, trazendo cursos profissionalizantes oferecidos aos pobres com redução de carga horária como meio de abreviar a entrada dessa mão de obra no mercado de trabalho, com uma educação geral abstrata e marcada por uma exigência de polivalência (ELOI, 2014).

A médio ou longo prazo, essa precarização da educação introduzia no mercado uma mão de obra que seria excluída em momentos de crise do capital e, de acordo com Moretto e Macambira (2020), as políticas voltadas para aliviar as consequências da falta de oportunidades de emprego, com ênfase na qualificação profissional, poucos efeitos tiveram na prática.

Durante os anos de 1999 e 2002, o governo federal investiu no “Programa Brasil Empreendedor”, enquanto que através do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) tinha-se o EMPRETEC. Ambos os programas educacionais apoiavam diretamente as iniciativas empreendedoras, possibilitando sua competitividade e permanência das empresas no mercado, formando milhões de empreendedores brasileiros (FUSIOLA E PLATT, 2014).

Para Fusiola e Platt (2014), trazendo recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a capacitação dos indivíduos era necessária, mas essa formação precisaria se adequar às exigências e reformas do mercado, de modo que os trabalhadores fossem capacitados com as competências alargadas, não só com formação tecnológica, também sociais e governamentais. Seria necessário adequar a formação dos indivíduos às incertezas do mercado.

Eloi (2014) avalia que outro fato agravante era o de que a qualificação trazida por esse e por outros programas de qualificação subsequentes implantados pelo governo foi deturpada, pois já não seria garantia de entrada para um mercado formal, com direitos sociais, mas estava presa ao amálgama da informalidade, da flexibilidade e da exploração de mão de obra, transferindo tão somente ao indivíduo a responsabilidade pela própria empregabilidade.

No plano econômico, a implantação do Plano Real gerou uma falsa expectativa da retomada do crescimento e geração de emprego, porém, os resultados ficaram distantes do que se esperava. A inflação não assolava a sociedade como anteriormente, mas o desemprego se tornou o maior vilão da economia, afetando até mesmo os setores mais organizados e estruturados (MAIA, 2009).

Convencido de que as estatais eram um campo fértil para a corrupção, Fernando Henrique manteve o câmbio sobrevalorizado, leiloou as empresas do setor público, arrematadas por operadoras estrangeiras, apostou nas importações para segurar a inflação e incentivou o investimento estrangeiro para modernizar a indústria e o setor de infraestrutura do país, entretanto, de fato nada foi feito para dinamizar a economia nacional que teve ínfimas taxas de investimento durante o seu governo (ANDERSON, 2020).

O resultado na política econômica adotada foi um PIB crescendo a apenas 1% ao ano, estagnação agravada, grandes dívidas aprofundadas pelos empréstimos internacionais, moeda desvalorizada, salários reais em decadência, uma queda da taxa de emprego sem precedentes, graves desigualdades sociais. Um verdadeiro fracasso neoliberal.

No campo das políticas sociais, seu governo neoliberal articulou um boicote com redução de gastos; os investimentos em educação também sofreram um decréscimo de 19,57% no início do mandato para 7,78% no último ano; investimentos em prevenção de acidentes de trabalho e em fiscalizações de relações de trabalho também sofreram um impacto negativo; assistência e previdência social tiveram investimentos reduzidos de 43,4% em 1995 para 39,1% em 1998. Toda essa escassez de recursos acabou gerando um Estado mínimo para os trabalhadores e o um Estado máximo para o capital.

Algumas medidas foram adotadas para tentar reduzir as taxas de desemprego a partir de incentivos à iniciativa empreendedora individual, como o que ocorreu em 1996, com a criação do Simples Federal, através da Lei Federal nº 9.317, que regulamentando os artigos 170 e 179 da Constituição, com a simplificação do recolhimento de tributos e contribuições federais, mas que só abrangeria Estados e Municípios mediante convênio. Os Estados, por sua vez, preferiram não aderir ao Simples Federal e instituíram regimes próprios de tributação. Como resultado: 27 tratamentos tributários diferentes em todo o Brasil.

Do mesmo modo, poucos municípios aderiram ao Simples, com maioria não dando qualquer benefício para as micro e pequenas empresas (SEBRAE, 2018); ou seja, o tratamento diferenciado que promovesse o desenvolvimento da justiça social e da valorização do trabalho humano, previstos na Constituição Federal do Brasil de 1988, ainda não estava de fato sendo reconhecido no país.

Durante o ano de 1999, uma segunda iniciativa para a regulamentação dos artigos da Constituição que tratavam dos pequenos empreendimentos foi a aprovação do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Federal nº 9.841, de 1999), que instituiu benefícios administrativos, trabalhistas, de crédito e de desenvolvimento empresarial. Contudo,

o Estatuto foi criado por lei ordinária federal, sem poder legislativo sobre Estados e Municípios, de modo que os seus benefícios estavam limitados à esfera de atuação do Governo Federal.

Apesar das medidas adotadas ao longo da última década para capacitar e estruturar a mão de obra sobrando, o que realmente tínhamos ao chegar aos anos 2000 era o que Paulani (2012) considerou como sendo uma inserção do Brasil no capitalismo financeirizado. Longe de resultados que reforçassem o mercado interno, as medidas adotadas nos últimos governos estavam sempre direcionadas em elevar a valorização financeira que transformou o país em um dos mercados com maiores ganhos do mundo para o capital financeiro, privilegiando *commodities* e as demandas do mercado externo.

A demanda de expansão do mercado formal não havia se firmado, a estrutura produtiva estava sucateada, com forte dependência do mercado externo, todavia, esse panorama parecia estar próximo do fim com as mudanças na trajetória governamental que se seguiriam após a eleição de um governo de oposição, alimentando a esperança de um novo fôlego para o mercado interno.

5.2 A política do MEI como resultado de avanços sociais e econômicos

Depois de dois mandatos consecutivos e algumas mudanças que deram início às políticas voltadas ao empreendedorismo, Fernando Henrique deixa o poder para dar lugar a Lula, descrito por Anderson (2020) como sendo um presidente que encabeçava o único novo partido de massas que foi criado a partir de um movimento trabalhista desde a Segunda Guerra Mundial, superando qualquer outra organização da América Latina tanto em tamanho, quanto em influência e coesão. Lula foi eleito com uma maioria esmagadora dos votos da população pobre, que acalentava o sonho de se ver livre da miséria.

Lula foi eleito em 2002 a partir do que Anderson (2002) chamou de “mescla de talentos”: vindo da pobreza, com uma sensibilidade social afetuosa, poder de cálculo político, bom humor, um certo charme e carisma pessoal, oriundo de movimentos sindicais, mas acima de tudo ancorado em uma organização política de dimensões nacionais, o Partido dos Trabalhadores. Seu governo herdou de Fernando Henrique uma dívida pública alta, quase metade da média da América Latina, um moeda desvalorizada e taxas de juros acima de 20%.

Para complicar ainda mais o cenário, o novo governo assumiria encontrando o Brasil mergulhado nas transformações do próprio capitalismo, com mudanças nos padrões de acumulação e valorização do capital, com a expansão desregrada da riqueza, instabilidade, insegurança, separado das necessidades humanas e desconectado da sustentabilidade e da ética,

em meio a uma crise social e do trabalho, vivendo sob a dominância de um Estado ajustador (CARVALHO; GUERRA, 2015).

Após a desvalorização do real em 1999 e a retomada do crescimento da economia mundial em 2003, o mercado de trabalho brasileiro já vinha apresentando índices melhores, com ocupações não agrícolas e formais, crescimento de exportações e aumento do consumo interno de bens duráveis. Apesar desse novo patamar, a população economicamente ativa continuava excluída, com uma taxa de desemprego em torno dos 11,5%, penalizando especialmente aqueles menos qualificados (MAIA, 2009, p. 2).

A fim de reverter o quadro de crise econômica que afundava o país, a equipe econômica nomeada por Lula para o Banco Central e para o Ministério da Fazenda reverteu a esperança que se tinha sobre a gestão do Partido dos Trabalhadores ao implantar medidas como taxas de juros mais altas, cortes no investimento público, preços elevados, índices de desemprego assustadores e PIB caindo pela metade (ANDERSON, 2020).

A eleição de 2002 trazia a esperança de que viessem mudanças. Enquanto estava na oposição, o Partido dos Trabalhadores aprofundou as críticas ao neoliberalismo. [...], no entanto, em plena campanha eleitoral, diante de incertezas, os mercados financeiros internacionais passaram a apostar contra o Brasil. Para acalmar esses ímpetos, [...] a condução da política macroeconômica no primeiro governo do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva (2003-06) seguiu, em essência, os parâmetros dos anos 1990, refletido na distribuição dos cargos de comando do Ministro da Fazenda (FAGNANI e CALIXTRE, 2017, p. 6).

A princípio, o presidente Lula não só manteve, mas aperfeiçoou a política de ajuste, tranquilizando os setores dominantes do capital que viriam a aderir futuramente ao governo (CARVALHO e GUERRA, 2015). Essa reação positiva dos agentes econômicos também é descrita por Cacciamali e José-Silva (2020) que associa essa reação à manutenção da política econômica do governo FHC, com meta de inflação, administração da taxa de juros para monitorar a inflação e atrair capitais externos e câmbios flexíveis.

O regime de crescimento econômico do período Lula (2003-2010) caracterizou-se por expansão da demanda pelas exportações e pelo consumo interno (dado o aumento do emprego e da renda real, e a expansão do crédito ao consumidor) com viés distributivo no mercado de trabalho e na política social de combate à pobreza (CACCIAMALI e JOSÉ-SILVA, 2020, p. 385).

Ainda durante o ano de 2002, a figura do empresário surgiu formalmente através da Lei nº 10.406, que institui o Código Civil, como sendo: “Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”; enquanto que o Art. 970 dessa mesma lei também

assegurava “tratamento favorecido, diferenciado e simplificado ao empresário rural e ao pequeno empresário, quanto à inscrição e aos efeitos daí decorrentes” (BRASIL, 2002).

Nesse período, o governo já indicava o empreendedorismo como um impulsionador do desenvolvimento econômico do país, motivando a criação de políticas públicas que contemplassem as pequenas empresas.

Ainda no ano de 2003, início do Governo Lula, os esforços para a criação de um ambiente mais favorável para as micro e pequenas empresas tornaram-se mais efetivos. O país entrava em um período de estabilidade política e econômica quando despontou um movimento que apoiava as reformas tributárias e destacava a colaboração do segmento das micro e pequenas empresas na elaboração das reformas tributárias, formalizadas através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 42 (SEBRAE, 2018).

A partir do ano de 2003, na América Latina como um todo, a informalidade ainda representava uma parcela significativa do mercado de trabalho brasileiro. No Brasil, a geração de empregos formais apresentava uma evolução considerável. Mais trabalhadores foram incorporados ao mercado de trabalho, ampliando a relevância do mercado interno para a dinâmica capitalista do país e refletindo a conjuntura positiva do crescimento do país naquele período. A expansão do emprego formal trouxe ânimo ao mercado interno, permitindo ao trabalhador uma remuneração fixa e garantida no final do mês (MOREIRA; MAGALHÃES, 2014).

No documento “Justiça Fiscal às Micro e Pequenas Empresas – Proposta de Emendas à PEC 42 para Impulsionar os Pequenos Negócios”, lançado em junho de 2003, o movimento em prol das pequenas empresas se intensificava, sendo proposta a criação de uma lei complementar que regulamentasse o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para os pequenos negócios. Nesse momento político, o movimento pôde contar inclusive com o aval do poder executivo para buscar essa conquista. A Emenda Constitucional foi promulgada em dezembro de 2003, trazendo em seu artigo 146 normas tributárias que favoreciam as microempresas e empresas de pequeno porte (SEBRAE, 2018)

Citando Borin (2006), Fusioka e Platt (2014) ponderam que o interesse por esse tipo de figura empresarial veio, sobretudo, por uma perspectiva economicista que vislumbrava garantir que essas empresas sobrevivessem especialmente porque já se identificava que em períodos de estagnação econômica e industrial, as MPEs apareceriam como geradoras de postos de trabalho e salvaguardariam a atividade econômica do país.

Entrando em uma conjuntura internacional favorável, entre 2004 e 2006, o país voltou a experimentar um crescimento nas exportações, principalmente para a China, atingindo

um crescimento médio do PIB em torno de 4%, bem superior à média de 1,8% da década de 90. Houve então uma melhora na criação de empregos e pode-se dizer que o fôlego do país mudou (ANDERSON, 2020).

O panorama interno também passou por mudanças. Moreira e Magalhães (2014) registram que o baixíssimo patamar do salário mínimo registrado em décadas anteriores entrava em um período de reversão, com ampliação nominal dentro de uma nova conjuntura de crescimento econômico e baixa inflação, o que acarretou uma expansão do poder de compra da classe trabalhadora e sua maior participação no mercado interno.

Esse avanço salarial, contudo, trouxe consigo novas formas de extração da mais-valia, em que as condições de trabalho eram precarizadas, principalmente por meio das terceirizações, deste modo, ainda que os salários tenham sido elevados nesse período, a apropriação capitalista da mais valia gerada durante esses anos estava acompanhada de uma classe trabalhadora relativamente mais pobre (MOREIRA E MAGALHÃES, 2014).

As pequenas empresas também ganharam notoriedade nesse período com a promulgação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP). Esta lei estabelecia normas gerais relativas às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se referia ao recolhimento de impostos, cumprimento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e acesso a crédito.

Mas havia ainda um outro segmento no mercado informal de trabalho que não estava contemplado nessa Lei e que representava um grande potencial para o desenvolvimento socioeconômico do país, os microempreendedores individuais (MEI)²⁹. Com porte e limitações diferentes daquelas empresas abrangidas pela Lei Complementar nº 123/2006, essa figura empresarial só foi instituída com a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Essa política pública buscava formalizar as atividades comerciais de pequeno porte que estavam na informalidade e não tinham proteção fiscal e previdenciária, favorecendo a inclusão social desses empreendedores.

²⁹Para ser enquadrado como MEI, o empreendedor deverá ter faturamento mensal de até R\$ 6.750,00 e anual de até R\$ 81.000,00; não ser titular ou sócio em outra empresa e ter no máximo um empregado que receba um salário-mínimo ou piso da categoria. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/o-que-e-ser-mei,e0ba13074c0a3410 VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em: 26 out. 2019

Apesar de tirar os trabalhadores da informalidade e representar um avanço social, essa formalização não necessariamente traria garantias ao trabalhador como aquelas citadas por Moreira e Magalhães (2014) como sendo inerentes ao trabalhador formal: remuneração fixa e garantida no final do mês, permitindo ao trabalhador um certo planejamento financeiro doméstico, com contrapartidas de possibilidade de obtenção de crédito e, conseqüentemente, impulsionando o consumo e a economia local.

Posteriormente, com a criação da Lei Complementar nº 147/2014, foi estabelecida de forma expressa que o “MEI é modalidade de microempresa”, bem como que “o instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária”. Além do que “a formalização de MEI não tem caráter eminentemente econômico ou fiscal”. (Art. 18-E e §§), o que sugeriria que esta seria uma política pública de inclusão (HAMMES, 2015).

Tondolo (2018) esclarece que, na prática, a figura do MEI foi instituída como nova categoria empresarial dentro do chamado Simples Nacional, que é o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos das Micro e Pequenas empresas de Pequeno Porte, mas também prometia promover a inclusão social e previdenciária em nível nacional.

Segundo Silva (2010), apesar do Simples Nacional diminuir a complexidade do regime tributário, essa simplificação não foi o suficiente para conseguir a aderência dos pequenos negócios e trabalhadores autônomos que estavam na informalidade, o que exigiu uma política mais direcionada a esses indivíduos.

Na realidade, quando a política do MEI foi instituída, o país passava por uma escassez dos trabalhos formais, com trabalhadores expostos à agressividade do capitalismo e ao desemprego, com sujeitos vulneráveis ao desenvolvimento tecnológico, à falta de qualificação profissional e à informalidade. Essa informalidade, antes vista como atraso econômico, agora pressionava o mercado ao ponto de se expandir progressivamente em atividades de baixa produtividade e desenvolvidas à margem da legislação.

Deste modo, a lei seria um instrumento para reduzir uma crise social em que a massa da população estava sem emprego e renda, mas que antagonicamente contribuía significativamente para a produção do capital (SILVA *et al.*, 2010).

Olhando por uma lente mais reflexiva, no decorrer dos governos FHC, Lula da Silva e Dilma Rousseff, o que tivemos foi o uso de velhos conceitos como se novos fossem, apenas para que a força de trabalho pudesse ser explorada pelo capital sob o manto do empreendedorismo. De acordo com Eloi (2014), nada mais era do que uma qualificação da

força de trabalho no intuito de atender as demandas do mercado, uma articulação das políticas públicas baseadas na ideologia burguesa de inclusão social e desenvolvimento econômico.

Objetivando retirar da informalidade esses trabalhadores, a figura do Microempreendedor Individual (MEI) foi criada pela Lei Complementar nº 128/2008, possibilitando que esses trabalhadores se formalizassem atraídos por menos burocracia, por redução de custos e pela possibilidade de ter acesso a benefícios até então concedidos somente aos trabalhadores com carteira assinada.

No âmbito municipal, o que estava preconizado pela Lei Federal foi mantido e implementado através da Lei Complementar nº 90/2011, seguindo as mesmas diretrizes impostas pela legislação federal, disciplinando a isenção de taxas e as condições para que o microempreendedor tivesse autorização para funcionar dentro do município de Fortaleza.

5.3 O microempreendedor enquanto objeto de interesse sanitário

Avançando para o segmento específico do MEI e agora dialogando com princípios de proteção e promoção à saúde do Sistema Único de Saúde - SUS, em 2013 foi estabelecida Resolução-RDC nº 49, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Tendo como pano de fundo a inclusão produtiva, a RDC nº 49/2013 trouxe diretrizes de dentro dos objetivos do “Plano Brasil sem Miséria”³⁰ – Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que em seu art. 4º, inciso III estabelecia que se deve propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidade de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva, mantendo as diretrizes para a inclusão social.

A resolução visava à promoção e à regularização das atividades de produção de bens e serviços com a necessária segurança sanitária, resultando em geração de renda, emprego, trabalho, desenvolvimento socioeconômico, maior qualidade de vida dos empreendedores e consumidores, e, por consequência, contribuindo para a fixação do produtor em sua comunidade, evitando o êxodo rural e erradicando a pobreza extrema.

Enquanto que a Lei Complementar nº 123/2006 e a Lei Complementar nº 128/2008 traziam diretrizes econômicas para MEIs de qualquer segmento produtivo, a RDC nº 49/2013 tinha como principal objetivo a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário

³⁰O Plano Brasil sem Miséria foi criado para superar a extrema pobreza no país, tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda. Segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho são consideradas no plano como formas de manifestação da pobreza.

do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário, promovendo a criação de elementos facilitadores de inclusão social e econômica através da regularização das atividades descritas nesta RDC. Nesta norma foram instituídos procedimentos despidos da burocracia usualmente utilizada em normas congêneres.

A RDC nº 49/2013 inovava ao evocar o princípio da “razoabilidade”³¹ quanto às exigências a serem aplicadas aos empreendimentos que por ela são contemplados, possibilitando ao agente público que fiscaliza esses estabelecimentos o uso da discricionariedade para aplicação no caso concreto, ou seja, utilizando meios coerentes, adequados e proporcionais para alcançar o objetivo proposto, sob a justificativa de melhor atender às conveniências da administração e às necessidades coletivas. Deste modo, se a norma tiver uma certa margem de opção para o agente efetivar o cumprimento da lei, este deverá adotar a melhor medida para o atendimento da finalidade pública.

Nessa Resolução, a finalidade pública se expressa pelo eixo de inclusão produtiva e social visando à segurança sanitária e à promoção da geração de renda, emprego, trabalho, inclusão social e desenvolvimento socioeconômico do país, o que para o legislador estaria posto no intuito de auxiliar na erradicação da pobreza extrema.

Também estava previsto nesta norma que atividades de baixo risco³² que fossem exercidas pelo MEI, poderiam ser automaticamente regularizadas nos órgãos de vigilância sanitária desde que estivessem formalizados e apresentassem os documentos³³ exigidos. Seria essa mais uma desburocratização apresentada a quem desejasse se formalizar e se enquadrasse como MEI. Os estabelecimentos de alto risco, por sua vez, estariam sujeitos a normas específicas a essas atividades.

Essa desburocratização permitiu mais autonomia aos órgãos municipais, que poderiam analisar melhor as demandas de regularização e com base nesses dados, direcionar sua força de trabalho e otimizar planos de fiscalização, dando maior prioridade aos empreendimentos que estavam classificados como sendo de alto risco sanitário. Com isso, seria possível ter uma maior segurança dos produtos e serviços oferecidos pelo comércio.

³¹No direito administrativo, a razoabilidade consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato (Resende, 2009, p. 55-56).

³²As mudanças de definições de risco ocorridas na legislação brasileira estão melhor esplanadas no subitem “A nova classificação de risco sanitário – foco na saúde ou apenas no desenvolvimento econômico?” desta dissertação.

³³Para o microempreendedor individual, o documento exigido é o Certificado da Condição de Microempreendedor Individual (CCMEI).

A desburocratização que permitiu ao microempreendedor individual a sua regularização automática enquanto classificado como exercendo atividade de baixo risco sanitário, também lhe impôs que seus atos não poderiam afetar negativamente a saúde pública, de modo que apesar de trazer benefícios ao sujeito que desejasse se formalizar, a norma não seria complacente e exigiria um certo grau de responsabilidade.

No Art. 11 da RDC nº 49/2013, encontramos uma inovação no ambiente da fiscalização: no âmbito da vigilância sanitária, a fiscalização deveria ser prioritariamente orientadora e sempre considerando o grau de risco sanitário do empreendimento, sem o caráter punitivo e com viés educativo. Seria aqui uma tentativa de ter a figura do Estado como apoiador do cidadão e com disposição orientadora, primordialmente.

O artigo 11 da normativa diz que deve ser considerado o risco sanitário e afirma que a fiscalização não será permissiva, usará a discricionariedade e orientará as adequações de acordo com a realidade econômica, social e cultural de cada empreendedor. O princípio é transformar a percepção de que a Vigilância Sanitária atua somente de forma polícial e punitiva para agregar seu papel como orientadora auxiliando na regularização sanitária destes empreendimentos (HUNGER, 2014, p. 66).

A nível local, em 2015 o município de Fortaleza instituiu o Estatuto do Microempreendedor Individual através da Lei nº 10.350, com os mesmos critérios adotados pela lei federal, mas detalhando todos os trâmites a serem seguidos na Prefeitura de Fortaleza para regularização desses negócios, inclusive preconizando a fiscalização sanitária com caráter prioritariamente orientador quando o grau de risco assim permitisse, concordando com o dispostos nas normas federais.

Percebe-se, nesse momento, que de um modo geral houve uma mudança desfavorável aos microempreendedores de alimentos. O mesmo Estado que prometia apoiar era o que deixava esse negócio órfão de educação sanitária em muitos casos. Ainda quando a regularização do estabelecimento produtor de alimentos classificado como sendo de baixo risco dependia de uma liberação expressa da fiscalização sanitária do município de Fortaleza para funcionar, o empreendedor tinha a oportunidade de ter algum contato com educação sanitária; contudo, com a mudança na legislação, não precisar dessa autorização pode estar desprovendo o pequeno empresário dessa possibilidade, assim como expando a saúde dos consumidores a riscos inerentes aos produtos que por ele fossem fabricados.

Ao falar sobre o impacto que intervenções como treinamentos para negócios e cursos básicos de administração têm sobre o empreendedorismo, Vahdat *et al.*, (2019) registram que esses efeitos são impulsionados quando são combinados com componentes de

assessoramento e assistência técnica, ainda que esses estabelecimentos não tivessem o incremento de concessões financeiras.

Analogamente, percebemos, pela vivência na fiscalização de alimentos, que aqueles empreendimentos que dispõem de viabilidade financeira, mas não investem na evolução sanitária do negócio, tendem a perder espaço no mercado, ou seja, a presença da vigilância sanitária tende a contribuir com a sustentabilidade daqueles empreendimentos que têm interesse em se regularizar.

Também foi por meio dessa RDC que foi permitida a regularização das atividades do MEI, mesmo que este estivesse instalado em área desprovida de regularização fundiária e em residência, ou seja, contemplando indivíduos de baixa renda, mas também deixando claro que ao legalizar-se, o empreendedor estaria dando a anuência para inspeção sanitária nos locais onde exerciam suas atividades, as desvinculando do imóvel.

Apesar das facilidades trazidas por essa Resolução ao desenvolvimento dos microempreendedores de alimentos, especialmente na possibilidade de exercício da atividade em ambiente domiciliar, consideramos conveniente reportar aqui o pensamento de Antunes (2009), que salienta que onde o trabalho em domicílio tem se proliferado fica evidente a forte ligação com o sistema produtivo capitalista, reintroduzindo conceitos passados do capitalismo, como o de trabalho por peça ou por unidade, mesclando-se ao trabalho doméstico e muitas vezes evidenciando o papel do trabalho feminino.

No âmbito municipal, em 02 de agosto de 2019, foi promulgada a Lei Complementar Municipal nº 270, que instituiu o Código da Cidade e trazia um conjunto de regulamentos relacionados ao disciplinamento e produção do espaço urbano em harmonia com o meio ambiente, assim como em relação ao compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e os cidadãos fortalezenses.

Em seu Art. 631, § 3º, a Lei corrobora com o que antes já havia sido conferido pela RDC nº 49/2013: a possibilidade de conceder Alvará de Funcionamento ao MEI ainda que este esteja exercendo suas atividades em área ou edificação desprovida de regularização fundiária e imobiliária. Essa possibilidade contemplaria principalmente os pequenos empresários residentes de áreas sem Inscrição Predial e Territorial Urbana (IPTU) das áreas de marinha e de ocupação irregular da área urbana, casos estes eventualmente encontrados pela fiscalização municipal de Fortaleza.

Posteriormente, com o Decreto Municipal nº 14.501, de 18 de setembro de 2019, que trazia a regulamentação do alvará de funcionamento na cidade de Fortaleza - CE, mais um fomento ao empreendedorismo e ao desenvolvimento econômico no Município de Fortaleza foi

contemplado. A partir desse decreto seria possível a emissão do Alvará de Funcionamento do MEI simplesmente pelo acesso eletrônico, sem a necessidade da presença do empreendedor para formalização da atividade.

Mas as políticas implementadas mundialmente pautadas no desenvolvimento de pequenos negócios não têm apoio unânime. Tondolo (2018) traz os argumentos de Shane (2009), que considera que políticas públicas de empreendedorismo que incentivam as pessoas a tornarem-se empreendedoras são políticas ruins. Isso porque para ele é falha a ideia de formular políticas públicas voltadas para empreendimentos em fases iniciais, quando esses empreendimentos não são inovadores, criam poucos empregos e geram pouca riqueza, de modo que o foco deveria estar em empresas de alto crescimento. Uma visão que vai na contramão do que sustentam os formuladores das políticas implementadas.

Todavia, o próprio Tondolo (2018) contra argumenta essa teoria elitista ao citar Morris (2015), sustentando que as categorias mais simples de empreendedorismo também são importantes e devem ser incentivadas por terem a possibilidade de tirar as pessoas da pobreza, do desemprego, possibilitando que se satisfaça as suas necessidades econômicas básicas. Um pequeno negócio pode desempenhar um papel estabilizador nas economias locais, com produtos produzidos localmente, pagamento de impostos locais e geração de novos postos de trabalho. Essa visão agora aparece como sendo muito mais na linha de concepção das políticas do MEI.

Partindo desse contexto socioeconômico e político, em que o capitalismo não tem como prioridade gerar empregos e sim, obter lucros, o Estado brasileiro tem pela frente o desafio de conseguir garantir que as políticas públicas sejam planejadas para alcançar os indivíduos que ocupam o mercado informal ou aqueles que já conseguiram atingir a formalização, sendo capaz de reduzir desigualdades econômicas e sociais fundantes na formação da nossa sociedade.

6 A VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE ALIMENTOS NO BRASIL – resgate histórico e atualidade

Ainda que registros de controle dos alimentos e remédios sejam encontrados desde as sociedades antigas, os caminhos percorridos para a estruturação da vigilância sanitária conforme os padrões que temos na atualidade só se desenharam com o surgimento da ciência moderna, nos séculos XVII e XVIII, motivados principalmente pela crescente aglomeração

urbana, com epidemias, necessidade de abastecimento de água e saneamento (LUCCHESI, 2001).

Na história do Brasil, medidas relacionadas à Vigilância Sanitária (VISA) podem ser encontradas desde o século XVI, quando algumas ações já eram executadas pelas autoridades brasileiras, ainda que de forma acanhada, no intuito de promover a limpeza das cidades, o controle de potabilidade da água, tratamento de esgoto, e por critérios apenas sensoriais, o controle de comércio de alimentos, abate de animais, além do controle das regiões portuárias (COSTA; ROZENFELD, 2000).

A partir do século XVIII, sob a influência dos padrões sanitários portugueses, tínhamos no Brasil algumas ações sanitárias mais organizadas, voltadas para áreas que legitimavam os ofícios de físico, cirurgião e boticário, além de arrecadação de emolumentos (COSTA; ROZENFELD, 2000).

De acordo com Costa e Rozenfeld (2000), somente após a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, em 1808, foi que as ações de VISA se estruturaram definitivamente em torno da saúde pública. Essa reestruturação veio a partir da intensificação do fluxo de embarcações, mercadorias e passageiros nos portos, motivadas pela participação do país nas rotas comerciais inglesas e de outras nações.

Como o foco de ação principal dessas ações estava centrada nas atividades portuárias, local que se configurava como sendo o ponto de partida para a acumulação de capital da classe dominante à época, surgia a necessidade do controle sanitário como prevenção de doenças endêmicas³⁴, foco das pressões internacionais naquele momento, e a necessidade de que se estabelecessem condições seguras para aceitação dos produtos brasileiros no mercado internacional.

Costa e Rozenfeld (2000, p. 23) relatam que, nessa etapa da história da VISA no país, “as atividades sanitárias mantinham seu caráter fiscalizador, julgador e punitivo, e as autoridades detinham o poder de tributar e de arrecadar as taxas sobre os respectivos serviços”, ou seja, demonstrações de que as ações sanitárias já estavam voltadas para atender aos anseios capitalistas mundiais.

Após a independência do Brasil, as ações sanitárias foram ganhando uma maior abrangência, como visto na elaboração do Código de Posturas na Câmara Municipal do Rio de

³⁴ Doenças endêmicas são aquelas com ocorrência em populações de um determinado local ou região, no decorrer de um longo período (temporalmente ilimitada), e que mantêm uma incidência relativamente constante, favorecendo variações cíclicas e sazonais, normalmente não se espalhando para outras comunidades. Disponível em: <http://pronatec.ifpr.edu.br/wp-content/uploads/2012/07/ace1.pdf>, acesso em: 23 mai. 2020.

Janeiro, em 1832, em que se contempla ações para “cemitérios e enterros, para doenças contagiosas, para pântanos e águas infectadas, matadouros, currais, açougues e gêneros alimentícios, para o exercício da medicina e da farmácia, para o controle de medicamentos, hospitais, casas de saúde e fábricas” (COSTA; ROZENFELD, 2000).

No início do século XIX, novos campos de estudo (como a estatística e a epidemiologia) foram surgindo e com eles as descobertas bacteriológicas, dando embasamento para as leis voltadas para higiene da habitação, do ambiente, do vestuário, dos alimentos e das bebidas (LUCCHESI, 2001). Para o autor, a VISA pode ser considerada filha da Revolução Industrial por tratar das ameaças da saúde pública como resultado do modo de vida contemporâneo, com novas necessidades e um modo de vida complexo.

O caráter punitivo da VISA, por sua vez, parecia já se consolidar no início do século XX, quando essas ações ficaram voltadas para “o julgamento de causas de interesse da saúde pública, tais como os crimes e contravenção de higiene e salubridade públicas e a cobrança de multas e taxas sanitárias” (COSTA; ROZENFELD, 2000). No decorrer da primeira metade daquele século, inúmeras reformas na legislação sanitária e nos órgãos responsáveis por sua execução foram se estabelecendo principalmente nas áreas de produção farmacêutica e de alimentos.

Em se tratando de alimentos, o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA), Lei Federal nº 1.283/50, representou um grande avanço sanitário no país por ter estabelecido significativas mudanças para a área de alimentos de origem animal e sua produção industrial, um marco legal considerado divisor de água na Vigilância Sanitária desse tipo de alimentos. A iniciativa dessa lei não estava tão somente no controle de qualidade dos produtos consumidos pela população interna do país, mas prioritariamente na regulamentação de produtos que atenderiam ao mercado exterior, para os países que importavam a produção animal brasileira.

Representando um marco das ações na área da saúde no Brasil, tivemos a criação do Ministério da Saúde no ano de 1953. Entre suas atribuições estavam a fiscalização da medicina, o serviço de saúde dos portos, a regulamentação de serviços comerciais e industriais, controle de resíduos de pesticidas, regulação de alimentos, dentre outras. Ainda nesse mesmo ano, uma iniciativa legal foi tomada no intuito de atender a uma demanda de saúde da população brasileira: “a Lei nº 1.944/53 tornou obrigatória a iodação do sal de cozinha, com fins de controle do bócio endêmico, inicialmente nas áreas de maior prevalência da doença, para depois estender-se para todo o país. Essa foi uma das mais importantes iniciativas na área de alimentos à época, para controle de uma doença” (COSTA; ROZENFELD, 2000, p. 30).

Na década de 60, o mundo vivenciava indesejados agravos de saúde em diversas áreas e, especialmente na área de alimentos, tinha que administrar ocorrências como as mortes por consumo de peixes contaminados com mercúrio, no Japão; as mortes de animais que se alimentaram com ração contaminada com aflatoxinas; e a revelação da contaminação da carne brasileira com fármaco anabolizante.

Em meio a este cenário, e até hoje atuante, surgiu a necessidade mundial de uma regulamentação de alimentos mais abrangente, que se firmou com o denominado *Codex Alimentarius*³⁵, que tinha a finalidade de fortalecer o comércio internacional de alimentos, proteger a saúde dos consumidores e asseverar condutas seguras no comércio regional e internacional desses produtos.

Sob a influência dessas normas internacionais, foram concebidas as principais leis brasileiras para alimentos, mais uma vez estimulando normas que atendessem à segurança exigida para os produtos que atenderiam às demandas de consumo do mercado internacional. Para o atendimento dessas demandas, tivemos inicialmente a publicação do Decreto-Lei nº 986/69, até hoje em vigor e que estabelecia as normas básicas para os alimentos produzidos no Brasil, criando um padrão de identidade e qualidade para cada tipo de alimento e regulamentando práticas de fabricação, procedimentos de higiene, regras básicas de rotulagem e uso de aditivos químicos, por exemplo.

No ano de 1976, o Ministério da Saúde passou por uma reestruturação e foi criada a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, dando maior destaque às ações de controle da qualidade dos produtos de interesse da saúde: alimentos, cosméticos, saneantes domissanitários e medicamentos. Diversos avanços se seguiram na área de VISA no país, principalmente com relação à produção da indústria farmacêutica, o que sem dúvida ajudou a consolidar as ações e todo o arcabouço legal, contudo, somente com a Lei nº 6.437/77 tivemos as tipificações das infrações sanitárias, pautando todas as ações desenvolvidas a partir dessa data.

A lei, ainda hoje em vigor, traz ainda as respectivas penalidades das infrações elencadas e as tramitações dos procedimentos instituindo o fluxo do processo administrativo-sanitário, com aplicação prática da notificação, do auto de infração, apreensão e inutilização de produtos etc.

³⁵ O *Codex Alimentarius* é um programa conjunto da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), criado em 1963, como objetivo de estabelecer normas internacionais na área de alimentos, incluindo padrões, diretrizes e guias sobre Boas Práticas de Avaliação de Segurança e Eficácia. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388701/Codex+Alimentarius/10d276cf-99d0-47c1-80a5-14de564aa6d3>, acesso em: 24 mai. 2020.

Na década de 80, as ações de Vigilância Sanitária se tornaram mais evidentes para a população e também voltadas para o mercado interno, todavia, tramitavam entre campos controversos como aquele que procurava proteger a saúde da população e aquele que precisava atender aos interesses do mercado de produção de bens e serviços, com interesses distintos, em que muitas vezes atender aos anseios de um dos lados poderia simbolizar redução de proteção para outro.

Esse perigoso conflito de interesses se estabeleceu em um dos lados definitivamente quando a política neoliberal do governo Fernando Collor de Melo flexibilizou a liberação de produtos sem os necessários procedimentos de registros na VISA, expondo as fragilidades do sistema sanitário em expor a riscos à saúde da coletividade.

O advento da Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe inúmeras mudanças para o sistema de saúde e sanitário brasileiro. A saúde foi definida como um direito de todos, sendo estabelecida a competência do Sistema Único de Saúde (SUS) para controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde, fiscalizando e inspecionando alimentos, bebidas e águas para consumo humano, bem como definindo que seriam do Estado e que a este caberia toda a regulação das ações e atribuições da Vigilância Sanitária.

Após a CF88, o país experimentou vários progressos e dispositivos legais de regulação sanitária, e assim como em momentos anteriores, também motivados por orientações externas. Segundo Costa e Rozenfeld (2000, p. 36), “este efeito foi estimulado, também, pela criação do mercado comum do Cone Sul, o Mercosul, que demandou intenso trabalho de harmonização de normas entre os vários países, trabalho concentrado na qualidade da produção e nas boas práticas de fabricação”.

A Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080/90, que regulamentou o SUS e dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, estabeleceu em seu art. 6º que estão incluídas, no campo de atuação do SUS, a Vigilância Epidemiológica, a Vigilância Sanitária, a saúde do trabalhador e a assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica (BRASIL, 1990).

Segundo o § 1º do Art. 6º, dessa Lei, a Vigilância Sanitária foi definida como sendo:

§ 1º Entende-se por Vigilância Sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo:

- I - O controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo; e
- II - O controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde (BRASIL, 1990).

Aos poucos as ações de VISA, que antes eram centradas exclusivamente no ente Federal, passaram a ser descentralizados para Estados e Municípios através da Portaria nº 1.565/94, que definiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), e com o desenvolvimento de instrumentos que possibilitaram uma maior participação popular nas decisões dos órgãos colegiados, através das Consultas Públicas e a criação das ouvidorias para acolhimentos de denúncias.

Seria então possível dizer que, após todas as mudanças implementadas, Vigilância Sanitária (VISA) seria a reprodução dos significados de precaução, cautela, atenção e zelo que normalmente estão associados à prevenção da disseminação de doenças dentro de uma coletividade.

Com a descentralização, ficaram divididas as atribuições da VISA entre os entes federados, conforme disposto no Art. 9º, da Portaria nº 1.565/94, do Ministério da Saúde, sendo apenas as competências municipais objeto desse estudo.

Art. 9º Em consonância com o disposto nos incisos I a X do artigo 6º, compete a cada uma das esferas de governo do Sistema Único de Saúde:

I - À União, coordenar o sistema nacional de Vigilância Sanitária, prestar cooperação técnica e financeira aos Estados e Municípios e executar ações de sua exclusiva competência:

a) na execução de atividades de sua competência a União poderá contar com a cooperação de estados ou municípios.

II - Ao Estado, coordenar, executar ações e implementar serviços de Vigilância Sanitária, em caráter complementar às atividades municipais e prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios; e

a) na execução de atividades de sua competência o estado poderá contar com a cooperação dos municípios.

III - ao Município, executar ações e implementar serviços de Vigilância Sanitária, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Especificamente no município de Fortaleza, a fiscalização sanitária que antes era exercida por um órgão diretamente ligado à Secretaria Municipal de Saúde, a Célula de Vigilância Sanitária (CEVISA), passou a ser exercida a partir do ano de 2014, pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), uma entidade de fiscalização que compõe o SNVS. (Ver Tabela 2)

Na mesma medida em que a VISA foi se estruturando e se descentralizando, também vivenciamos progressos nos controles sanitários da área de alimentos, a área mais descentralizada de todas as áreas de atuação e que será avaliada nesse estudo. A regulamentação das competências do Ministério da Saúde e do Ministério da Agricultura, com regulamentação de rotulagens, o controle do uso de aditivos químicos, o estabelecimento de

padrões de qualidade para água destinada a consumo humano, a regulamentação das ações de inspeção sanitária em indústrias alimentícias e as definições dos padrões de boas práticas para os serviços de alimentação, foram alguns dos avanços da área de alimentos.

Tabela 2 – Quantitativo de inspeções realizadas em Fortaleza no período de 2015 a 2017³⁶.

Atividades	Quantitativo de Inspeções Realizadas por Ano		
	2015	2016	2017
Comércio de Alimentos	4.709	4.028	2.559
Indústria de Alimentos	337	204	242
Total de Inspeções	5.046	4.332	2.801

Fonte: 1º plano municipal de segurança alimentar e nutricional de fortaleza 2018-2021.

O controle sanitário dos alimentos se dá primordialmente através de ações específicas que contemplem todas as etapas da cadeia de produção dos alimentos, perpassando por atividades industriais mais complexas, até as mais simples atividades de manipulação e comercialização de alimentos, estas duas últimas representando o objeto de estudo da presente pesquisa.

As ações de fiscalização contemplam também as inspeções que avaliam se o estabelecimento está apto para ter licenças de funcionamento; registro de produtos ou sua dispensa; monitoramento laboratorial de qualidade dos produtos, investigação de surtos alimentares etc. As ações executadas devem comumente seguir programas de fiscalização pré-estabelecidos e a classificação de risco apresentada pelos produtos envolvidos nas operações.

A inspeção de alimentos passaria agora a considerar também as necessidades do mercado consumidor interno e voltava-se para quaisquer estabelecimentos que produzissem alimentos para consumo humano (Tabela 3), considerando aspectos educativos e o risco de contaminação e agravamentos à saúde que o alimento produzido pudesse ter em potencial para o consumidor. Sem dúvida teríamos um universo grande e praticamente inalcançável de estabelecimentos de varejo e atacado, industrializadoras e/ou manipuladoras de alimentos, de

³⁶Os dados do ano de 2018 não foram compilados pela CEVISA e os dados dos anos de 2019 e 2020 não foram disponibilizados por este órgão à AGEFIS.

pequeno, médio e grande porte, que deveriam ser contemplados nas ações de Vigilância Sanitária.

Essa enorme demanda ainda exigiria das VISAs uma estruturação complexa, com incremento das instalações físicas, equipamentos, sistemas de informação, capacitação de equipe técnica, serviços para interação com a sociedade através do acolhimento de denúncias etc. Um conjunto de compromissos e responsabilidades que deveriam estar no planejamento social e orçamentário dos entes federados, em especial dos municípios.

Tabela 3 – Atividades sob a abrangência da fiscalização sanitária de alimentos (ANVISA)

Áreas de alimentos	Áreas de interesse à saúde*
Depósito de alimentos	Creches privadas com lactário
Transportadora de alimentos	Creches privadas sem lactário
Distribuidora de alimentos	Creches públicas com lactário
Restaurantes/ <i>Self service</i> / Churrascaria, Pizzaria	Creches públicas sem lactário
<i>Buffet</i>	Pré-escolar privado com lactário
Marmitarias	Pré-escolar privado sem lactário
Lanchonetes	Pré-escolar público com lactário
Bares	Pré-escolar público sem lactário
Açougues/ Peixarias/ Aves	Ensino fundamental privado
Supermercados/ Hipermercados	Ensino fundamental público
Mercearias/ Mercadinhos	Hotéis com serviços de alimentação
Sorveterias	Motéis com serviços de alimentação
Panificadoras	Pousadas com serviços de alimentação
Bombonieres	Clubes com serviço de alimentação
Lojas de conveniência	Estádios
Sorveterias	Motéis com serviços de alimentação
Cantinas privativas (terceirizadas)	
Quiosques	
Lojas de produtos e derivados de origem animal e vegetal	
Casas de produtos naturais	
Barraca de praia	
Indústria de açúcares e produtos para adoçar	
Indústrias para aditivos aromatizantes/aromas	
Indústrias de alimentos adicionais de nutrientes essenciais	
Indústrias para alimentos e bebidas com informação nutricional complementar	
Indústrias e balas, bombons e gomas de mascar	
Indústrias para café, cevada, chá, erva-mate e produtos solúveis	
Indústria para chocolates e produtos de cacau	
Indústrias para embalagem	
Indústrias para enzimas e preparações enzimáticas	

“Continua”

Indústrias para especiarias, temperos e molhos	
Indústrias para gelados comestíveis e preparados para gelados comestíveis	
Indústrias de gelo	
Indústrias para misturas para o preparo de alimentos e alimentos prontos para consumo	
Indústrias para óleos vegetais, gorduras vegetais e creme vegetal	
Indústria para produtos de cereais, amidos, farinhas e farelos	
Indústrias para produtos protéicos de origem vegetal	
Indústrias para produtos de vegetais (exceto palmito), produtos de frutas e cogumelos comestíveis de formas inteiras, fragmentadas, moídas e em conserva	
Cozinhas industriais	
Comissarias	

*Essas atividades são fiscalizadas por equipes conjuntas de fiscais de VISA das áreas de saúde e de alimentos.

Fonte: GEREFI I (2021)

“Conclusão”

Segundo Pepe e Sá (2000), as imensas dificuldades encontradas para a execução das ações de Vigilância Sanitária podem ser melhor apreendidas se considerarmos o alto grau de complexidade do objeto de intervenção dessas ações e o limitado poder de regulação e controle que o poder público tem sobre esses objetos. Seria necessário demonstrar não só conhecimento e disponibilidade de recursos materiais, mas também poder e legitimidade para que o arcabouço sanitário fosse cumprido e provocasse mudanças sociais, ou seja, exigiria uma demonstração de poder do Estado e este, também, era um recurso escasso.

Essa escassez até hoje representa uma fragilidade do sistema de Vigilância Sanitária porque evidencia a dificuldade encontrada pelo setor regulado em compreender a importância das ações sanitárias para a saúde coletiva.

Tal constatação pode ser corroborada pela avaliação feita por Costa e Rozenfeld (2000, p. 38), que descrevem as fragilidades acumuladas ao longo dos anos pelo sistema da VISA:

De um modo geral, o aperfeiçoamento da Vigilância Sanitária, e sua evolução normativa, não foram devidamente acompanhados por transformações profundas nas ações dos governos, nos planos federal, estadual ou municipal. Ao longo do tempo, cresceram uma volumosa demanda do setor produtivo, e a percepção social e sanitária da importância da Vigilância Sanitária. E, sem que houvesse, correspondentemente, políticas públicas de fôlego para capacitação institucional, aumentaram as críticas sobre a atuação da Vigilância Sanitária no país e surgiram propostas de reformulação do modelo de organização e de operação da mesma. No final dos anos noventa, o

derrame no mercado, em níveis alarmantes, de produtos falsificados e defeituosos, por falta de cumprimento das boas práticas de fabricação, tornou-se um escândalo, fragilizou a imagem da instituição, e do próprio segmento produtivo, e impulsionou a edição de muitas normas e a mudança do modelo da instituição. Essa mudança ocorreu no momento em que estava em curso a reforma do Estado, tendo por eixo as privatizações, a descentralização de funções para os Estados e Municípios e a ampliação das responsabilidades, no plano federal, de controle de áreas estratégicas.

Apesar de todas as fragilidades encontradas, a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), durante a reforma administrativa federal ocorrida nos anos 90, foi quem trouxe um novo fôlego ao modelo sanitário adotado no Brasil, com uma melhor estruturação e divisão de atribuições entre os entes federados.

Conforme Brasil (1999), a ANVISA é uma autarquia ligada ao Ministério da Saúde e com atuação em todo o território nacional, estando até hoje responsável pelas ações sanitárias de competência do MS. Sua finalidade institucional é a de promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à VISA, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras.

O trabalho que antes era desenvolvido com base nas demandas diárias, dando resposta apenas às situações emergenciais, agora apresentava a proposta de se pautar pelo planejamento e prevenção. A partir da ANVISA, a VISA estaria finalmente assumindo o papel de promover, prevenir e proteger a saúde da sociedade. Utilizando-se os conceitos trazidos por Czeresnia (2003), citando Leavell e Clarck (1976), entendemos que, ao promover saúde, a Vigilância Sanitária deveria adotar medidas que não se dirigem especificamente a uma doença, mas servem para aumentar saúde e bem-estar gerais.

Por sua vez, ao prevenir, estariam pautadas ações com interferências que reduzem as ocorrências de doenças específicas, bem como sua prevalência em determinadas populações. Finalmente, ao proteger, a VISA deveria reconhecer e avaliar os riscos antecipadamente da ocorrência de danos que poderiam ser causados pela extensa categoria de produtos e serviços que estão sob sua tutela, devendo fazer prevalecer os interesses coletivos e o bem-estar social.

Para operacionalizar esses conceitos na prática, minimizando riscos e agravos referentes ao seu campo de atuação, nem só os parâmetros epidemiológicos são suficientes. Será preciso ainda apoiar-se em atributos como eficácia, qualidade e segurança, de produtos ou serviços, considerando também a população que será delimitada para as ações planejadas da VISA, incorporando os contextos de vida, suas vulnerabilidades e momentos sociais.

De acordo com Vahdat *et al.*, (2019), em se tratando de qualidade, ainda que os padrões legais de qualidade que são exigidos possam criar oportunidades de diferenciação dos

produtos no mercado, podem também representar parâmetros difíceis de serem alcançados pelos pequenos produtores pois, em geral, demandam um certo grau de investimento e uma maior escala de produção.

A forma como a VISA utiliza esses atributos também é questionada por alguns representantes da sociedade civil quando se trata do cenário da produção de alimentos em pequena escala. Isso porque, segundo esses segmentos, as ações da vigilância sanitária que avaliam os riscos sanitários estão centradas apenas na aplicação de *check lists* (lista de verificação das boas práticas de fabricação em estabelecimentos que fabricam ou comercializam alimentos), desqualificando a avaliação da qualidade intrínseca ao produto e centralizando suas ações nos riscos biológicos desta produção decorrentes de exigências estruturais como determinados usos de utensílios, equipamentos e *lay out* de ambientes (HUNGER, 2014).

Para equilibrar essas visões divergentes e como forma de aprimoramento do controle social, em nível federal a ANVISA introduziu em sua estrutura alguns mecanismos de envolvimento com a sociedade, como é o caso das audiências e consultas públicas, em que há a tentativa de se adotar uma gestão participativa que possa contribuir para a definição das normatizações adotadas pela agência por meio de discussões coletivas que possam alcançar pontos de equilíbrio entre o que interessa a todos os segmentos envolvidos, sejam eles representantes da sociedade, do Estado ou de interesse privado.

Citando Viana (2017), Hunger (2014) apresenta a análise dos debates que se deram entre os atores sociais que participaram da consulta pública que culminou na construção da RDC nº 49/2013:

O grupo que concordava parcialmente com a proposta acreditava que era preciso respeitar a escala inerente a esses produtores aplicando o princípio da razoabilidade de forma orientadora, já o grupo contrário esperava impactos negativos ou nenhum impacto, pois acreditavam que a mudança de postura da Vigilância Sanitária é desfavorável e implicaria em “fechar os olhos para irregularidades” em resposta a “facilitar o lado social” em detrimento da saúde.

Pertinente nesse debate seria ainda a percepção dos agentes de Vigilância Sanitária. De acordo com esses profissionais, ao atribuir uma maior discricionariedade ao agente, a normativa traz insegurança técnica e jurídica para as ações sanitárias, tendo em vista que avaliar o risco sanitário em cada cenário exigiria um amplo conhecimento sobre os riscos que cada tipo de produto pode trazer à saúde dos consumidores (HUNGER, 2014).

Outro ponto considerado importante é o de que agir em ambientes não previstos nos códigos sanitários ou sem se basear em roteiros pré-estabelecidos poderia resultar em uma responsabilização do agente público em quaisquer casos que culminassem em danos à saúde da população (HUNGER, 2014).

Podemos então considerar que um serviço de Vigilância Sanitária pouco estruturado e com pouca resolutividade pode deixar a população mais exposta a agravos associados a produtos, processos, serviços e ambientes (UFC, 2020), o que torna imprescindível o diálogo com a população sobre o que é feito ou pretende-se fazer como ação do Estado, de modo que esses indivíduos compreendam o que deverá ser feito e por quais motivos as ações serão desenvolvidas. Acima de tudo, faz parte da estratégia de trabalho que os indivíduos sob a ação da VISA saibam que existe uma corresponsabilidade destes sobre os riscos e agravos por eles produzidos (UFC, 2020).

Seria o desenvolvimento de atividades educativas e participação popular que sensibilizariam os atores participantes do processo e os incentivaria ao envolvimento na dinâmica social das políticas de VISA, indo além do combate muitas vezes gerado pelas práticas fiscalizatórias.

6.1 A categoria de “Alimentos” – além da necessidade nutricional, um simbolismo social.

A alimentação é, após a respiração e a ingestão de água, a mais básica das necessidades humanas. Mas como “não só de pão vive o homem”, a alimentação, além de uma necessidade biológica, é um complexo sistema simbólico de significados sociais, sexuais, políticos, religiosos, éticos, estéticos, etc. (CARNEIRO, 2003, p. 9).

Para o desenvolvimento da pesquisa, consideramos basilar movimentar a categoria de alimentos, que representa a área de trabalho escolhida por muitos dos pequenos empreendedores. Ainda sem vislumbrar completamente os motivos que levam os sujeitos a escolherem esse segmento para iniciarem um novo negócio, apesar das diversas normas sanitárias regulamentares existentes e que podem comprometer a formalização da empresa, apesar das diferentes facilidades propostas pela política em estudo, nos propomos a tentar compreender o valor simbólico que o alimento tem na nossa sociedade antes de apreender os possíveis motivos que levaram à escolha dessa natureza de investimento.

Para muito antropólogos, à exceção do sexo, nenhum outro aspecto do nosso comportamento está tão sobrecarregado de ideias quanto a alimentação. Nela se materializam nossos hábitos, costumes, rituais e etiquetas, além de uma intrínseca relação com o poder. A distinção social pelo gosto; os espaços simbólicos dos restaurantes, que estratificam as posições

sociais; a construção de papéis sexuais e diferenciações de gênero em torno da organização social da comida, especialmente por definir tarefas de cozinha como sendo femininas; restrições e imposições dietéticas religiosas, as identidades étnicas e regionais; são perspectivas que perpassam pelo aspecto alimentar e indispensáveis às análises sociológicas de grupos humanos (CARNEIRO, 2003).

A alimentação é um fenômeno que pode ser estudado sob as perspectivas biológica, social, cultural e econômica. A alimentação pode revelar questões políticas, macroeconômicas e aspectos da vida cotidiana, desde o seu núcleo mais íntimo ao mais compartilhado socialmente, quando a convivialidade manifesta-se sempre na comida compartilhada. A alimentação é uma metáfora que perpassa por todas os âmbitos da vida, como pelas emoções, com “doçuras de amor” e “lua-de-mel” ou pelos textos, que podem ser saboreados e devorados. Este último, por “saber” e “sabor” terem um mesmo radical latino: “sapere”, ter gosto (CARNEIRO, 2003).

Carneiro (2003) descreve que a alimentação não é apenas uma questão de sobrevivência, mas de prazer. Assim como a respiração e o sono, a comida faz parte das necessidades básicas e expressa os desejos humanos. A mesma reflexão feita por Bleil (1998) ao considerar que os alimentos podem suscitar lembranças e emoções que nos levam a utilizá-los como forma de alcançar uma época da qual se tem saudade. Compondo um conjunto de necessidades rememorados por Lavinias e Gentil (2018), ao citarem o que para Celso Furtado³⁷ fazia parte de uma homogeneização social, em que os membros de uma sociedade deveriam satisfazer de forma apropriada suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, lazer e um mínimo de bens duráveis.

Os significados dos alimentos não estão diretamente relacionados às suas características nutricionais, mas muito mais à sociabilidade que ele pode proporcionar. Muitas vezes o consumo de alimentos está ligado às crenças de uma sociedade, que pode não ser racional ou corroborada pela ciência, ou como instrumento de estratificação social, com burgueses consumindo bons cortes de carne e o povo se limitando ao consumo de peças “de segunda” (BLEIL, 1998).

A alimentação é o veículo pelo qual o indivíduo pobre urbano identifica sua condição. A pobreza vai definir a dieta que o sujeito consegue manter. A possibilidade de faltar

³⁷ **Celso Monteiro Furtado** foi um economista e pensador brasileiro, responsável por muitas das políticas de cunho econômico e intervencionista desenvolvidas no Brasil nas últimas décadas. Muitos de seus conceitos econômicos, que também traziam uma conotação social e humanitária, ainda podem ser vistos na política econômica contemporânea brasileira.

comida justifica os controles e economias domésticas, explicando os ciclos de fartura e escassez vistos entre o início e o final do mês. A carne é um dos alimentos que representa o prestígio social e riqueza de um indivíduo, de modo que o seu consumo define a estratificação da sociedade, delimitando a fronteira entre os pobres e os não pobres (ZALUAR, 1994).

Zaluar (1994) define que para os pobres urbanos a categoria “comida” é fundamental para definir o que é alimentação. Alguns alimentos são vistos pelos pobres como sendo “comida”, como é o caso do arroz, do feijão e da carne. Outros como frutas, verduras, canja de galinha e peixe, são considerados como alimentos que não sustentam, que servem apenas para “tapear” pois não trazem satisfação, não passam a fome. A carne é considerada como um alimento “forte”, que “tem mais vitaminas” e é sinônimo de poder aquisitivo, de tal modo que fazer sua substituição por alimentos como ovo, peixe, linguiça, nada mais é do que reforçar sua condição de pobreza.

A comida é também uma forma de comunicação, pela qual o indivíduo pode explicitar sua visão do mundo, a que grupo deseja ou consegue pertencer, seja étnico, social ou etário. Através dos alimentos os indivíduos satisfazem as necessidades do corpo, mas também as necessidades da sociedade. Pela cozinha cultural o homem aprende a gostar de determinados tipos de comida, aquelas tidas como aceitáveis, de modo que onde, como e com quem consumimos os alimentos ajuda a definir parcialmente como se estabelecem as relações sociais que prevalecem na sociedade (BLEIL, 1998).

Desde a antiguidade, os alimentos estiveram envolvidos nos variados aspectos de desenvolvimento da sociedade. Na agricultura, na criação de animais, nas rotas comerciais marítimas, com seus fluxos mercantis motivados pelo descobrimento de novas especiarias, no tráfico de produtos como o açúcar, etc., sempre atuando como elemento fundador da economia e protagonista na reprodução da vida cotidiana, de tal forma que a capacidade das forças produtivas em produzi-los além da demanda de consumo imediato fosse classificada como um dos primeiros excedentes sociais descritos (CARNEIRO, 2003).

A vida cotidiana entediante da sociedade atual, alimentada pela cultura do *fast food*, pelas flutuações dos horários de refeições (influenciada diretamente pelas crescentes distâncias entre o local de moradia e o trabalho) e pela mudança nos simbolismo nelas investido, com o fim das refeições em família levando à erosão do real conceito de “refeição”, em uma sociedade onde predomina o urgente, com alimentação “rápida” no trabalho, na rua ou no lazer, simboliza e resulta em uma nova relação dos indivíduos com os horários, com os rituais da comida, com as lanchonetes (CARNEIRO, 2003; BLEIL, 1998).

Inúmeros programas institucionais que visavam mudar o hábito de populações do Terceiro Mundo foram frustrados por desconsiderar os preceitos e as proibições religiosas, bem como as categorias culinárias locais. O mais interessante é que por muito tempo se colocou o problema no que concerne à população, ou seja, sua pretensa ignorância e superstição, além dos seus preconceitos. Evidenciou-se mais tarde que faltava sensibilidade por parte dos interventores em perceber o peso da cultura sobre a alimentação. Seu excessivo tecnicismo fez apenas visualizar a importância dos aspectos bioquímicos e nutricionais (BLEIL, 1998, p. 4).

E não há como se falar em alimentação, ou na sua presença, sem ponderar o que sua ausência pode causar: a fome. As teorias sobre a fome estão relacionadas ao crescimento populacional e da produção, nas perspectivas teorias de Thomas Malthus e de Karl Marx, ambas surgidas no século XIX. Segundo a teoria malthusiana as populações cresceriam em progressão geométrica (exponencialmente), enquanto que os meios de subsistência cresceriam em progressão aritmética (linearmente) (CARNEIRO, 2003).

Já Marx, discordando veementemente de Malthus, defendia que o modo de produção capitalista teria uma população específica, em que a rápida acumulação do capital reduzia a necessidade de trabalho e criaria um excedente relativo de força de trabalho, um “exército industrial de reserva”, condenando ao desemprego ou subemprego, a baixos salários, em condições de vida miseráveis e fome persistente. Marx aponta nessa teoria para as raízes da fome e de outras formas de miséria humana nas relações de opressão e exploração ligadas à organização da produção (CARNEIRO, 2003).

Citando Dante, em a Divina Comédia, Carneiro (2003) define a fome como a primeira das calamidades que assolam a humanidade, sendo sua consequência a morte mais miserável de todas, provocando “um suplício lento, dores prolongadas, um mal que habita e se esconde no interior da gente, uma morte sempre presente e sempre lenta a chegar”. A fome de que se trata aqui não é simplesmente aquela que sentimos antes de comer, mas também a carência nutricional que pode levar à morte por inanição ou às doenças da desnutrição, em qualquer um dos casos um estado do qual foge todo e qualquer ser humano que preso ao capital precise dele para sobreviver.

Mas grandes fomes contemporâneas não decorrem estritamente da falta de alimentos disponível, falta de pão, mas no que Amartya Sen chamou de “incapacidade de obter comida”, que na verdade seria a falta de recursos para comprar alimentos, insuficiência para o “ganha-pão”. Na era de acumulação do capital, uma divisão desigual do produto social que divide os níveis de acesso ao consumo alimentar (CARNEIRO, 2003).

De fato, essa acumulação de capital fica clara à medida em que se avalia as políticas públicas desenvolvidas no Brasil ao longo dos anos. Produtos industrializados foram sendo

inseridos nos programas oficiais do governo, com o uso de alimentos como o *milk-shake* e as sopas desidratadas, demonstrando que as estratégias do governo estavam voltadas para favorecer as grandes indústrias. Ajudas externas para combate à fome introduziram na dieta dos brasileiros produtos como o leite em pó e o trigo, ao mesmo tempo que reduziam o consumo de alimentos provenientes da agricultura local, como o milho e a mandioca. A cultura alimentar foi sendo alterada, empobrecida nutricionalmente e se tornando mais cara. As políticas governamentais incentivavam a introdução dos supermercados no país e pioravam os sistemas de abastecimento nas periferias (BLEIL, 1998).

De acordo com Carneiro (2003), à medida que a economia capitalista foi se desenvolvendo, também mudaram as formas de consumo das famílias. As formas sociais de comer em casa agora, em refeitórios, em restaurantes, na rua, foram se transformando ao longo do tempo. O paradigma da forma contemporânea de se alimentar trouxe consigo um estilo de alimentação industrializada que muito bem caracteriza a época que estamos vivendo. Em conformidade com Carneiro, Bleil (1998) ressalta que o estilo jovem de viver passou a ser uma marca globalizada. Blue jeans, rock, hambúrguer e coca-cola eram símbolos dessa nova cultura. Os costumes e tradições que pautavam as convenções das refeições feitas em conjunto, com horários determinados e cardápios planejados, se tornariam ocasiões excepcionais, o que transformou rapidamente as refeições em todo o mundo.

Quando, no ano de 1937, os irmãos McDonald abriram um *drive-in* na Califórnia, servindo os clientes sem que estes precisassem descer dos seus carros, várias outras lanchonetes já existiam, contudo, agora tínhamos o conceito da rapidez, uma refeição completa pronta em quinze segundos, uma ampliação do taylorismo, com divisão e racionalização do trabalho de preparo de refeições, trazendo consigo o fenômeno da produção e consumo em série (CARNEIRO, 2003).

Nos anos 80, McDonald's já era uma marca e um conceito símbolo do capitalismo que além de alimentação também vendia diversão e entretenimento. Segundo Carneiro (2003), toda a forma de capitalismo do segundo pós-guerra foi prototípico do McDonald's: a cultura do automóvel, a ascensão das classes médias, o consumo em massa de produtos descartáveis, a expansão dos negócios em franquias, a padronização e administração da alimentação no estilo fabril, com marcas tornando-se mais importantes do que os próprios produtos. Segundo Arnaiz (2005), agora não é mais a alimentação que estrutura o tempo, mas o tempo que estrutura a alimentação. O tempo é valorado de tal modo que não pode ser desperdiçado com alimentação, coincidindo com a crescente dos trabalhos altamente produtivos.

Por outro lado, ao citar Claude Fischler, Bleil (1998) estima que as transformações alimentares do mundo não podem ser atribuídas exclusivamente ao processo de “americanização” dos costumes, afinal, assim como o hambúrguer invadiu outros mercados mundiais, *tacos* mexicanos e *croissants* invadiram os Estados Unidos. Para esta autora, a difusão do *fast-food* pode ter uma aparência de difusão propriamente imperialista, mas na verdade deveria ser entendida como um fenômeno da modernidade, uma influência da globalização sobre os pratos e sabores, comandada pela lógica do neoliberalismo.

Todas essas mudanças da civilização industrial ocidental, em conjunto com o consumo em massa desenfreado, vêm mudando aceleradamente a alimentação e as expressões culturais das diferentes sociedades. A tendência é a de que se coma muito além do que seria necessário para as necessidades do organismo, sem avaliar o que lhe seria adequado, desestruturando completamente as sabedorias alimentares e os sistemas normativos e de controle social que regiam as sociedades tradicionais (BLEIL, 1998).

Sentimos que o poder está em toda parte e que a sociedade é menos regida por instituições que se baseiam no direito e na moral que pelas exigências da concorrência econômica, pelos programas dos planejadores ou pelas campanhas de publicidade. A sociedade, que é ao mesmo tempo técnica e poder, divisão de trabalho e concentração de recursos, torna-se cada vez mais estranha aos valores e às demandas dos atores sociais. Se a ideia de sociedade de massa ou de consumo substitui a de sociedade industrial, é porque ela constata a separação entre o mundo da produção e o universo de consumo, ao passo que a sociedade industrial definia ainda o ser humano como trabalhador, portanto nos mesmos termos que o sistema de produção (BLEIL, 1998, p. 7).

A alimentação cotidiana está diretamente ligada ao trabalho, aos produtos industrializados, aos lanches de bares, cafés e restaurantes, reservando à comida ritualizada e socializada o tempo do ócio, o tempo festivo, com novos significados. Enquanto que às refeições rápidas está vinculado o trabalho produtivo, que requer o dispêndio de pouco tempo para se alimentar e com isso pode-se compartilhar o tempo de consumo com outras atividades, como andar, estudar, assistir televisão. O tempo é entendido como um recurso limitado que exige administração das práticas alimentares e as formas de sociabilidade alimentar de que dispomos.

Contudo, a crise estrutural do emprego chegou rapidamente aos serviços de alimentação. Na busca pela redução do tempo e do trabalho humano até os restaurantes de países com uma larga tradição culinária modificaram seus produtos. Hoje somos levados como rebanhos para tudo o que possa facilitar o nosso trabalho na cozinha, comprando alimentos quase prontos para o consumo. Menos mão-de-obra envolvida e talvez menos sabor, o que

poderia justificar a diminuição de consumo de alimentos vegetais, que agora têm um gosto distinto dos de antigamente (BLEIL, 1998).

Não será porque se tornaram insípidos que nos afastamos deles? Será que a quantidade não matou a qualidade? A superprodução não visa antes conseguir a subvenção do que satisfazer o consumidor? ... A dessazonalização, com efeito, é outro flagelo que priva de alma os neolegumes insípidos, criados debaixo de toldos ou em túneis de plástico. As pobres plantas jamais conheceram nem a terra plena nem o sol, e só deixaram sua prisão para serem jogadas num caminhão refrigerado (BLEIL, 1998, p. 9).

No mundo capitalista atual, em uma lógica globalizante desigual, em que os altos índices de desemprego geram indivíduos ávidos por encontrar um meio de obter renda para suprir suas necessidades mais básicas, aventurar-se no setor de alimentação pode ser um atrativo aparentemente fácil para muitos empreendedores forasteiros.

Esse interesse também é demonstrado ao analisarmos o estudo realizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2012) entre maio de 2011 e abril de 2012. Nesse levantamento, a área de alimentos já apresentava um significativo crescimento entre os MEI, destaque de 79% de crescimento para lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares; 77% para o comércio varejista, com predominância de produtos alimentícios; 77% para bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas; e 93% de crescimento para o fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar (marmitarias).

A verdade é que, em qualquer tempo e em qualquer situação econômica, sempre haverá a demanda por comida. Entretanto, o negócio pode se mostrar menos receptivo do que parece, com muitos concorrentes, exigindo perspicácia em encontrar espaços pouco explorados, muito trabalho para produzir e conseguir manter-se em um mercado que exige qualidade e inovação, além da necessidade de adequação às regras sanitárias que vão exigir do empreendedor um preparo para a condução do negócio que, em alguns casos, pode estar fora do que foi planejado para a estruturação do negócio.

Justamente nesse momento é que temos a necessidade da presença da Vigilância Sanitária, que segundo o proposto pela RDC nº49/2013 atuaria como agente de desenvolvimento local, abandonando o enfoque cartorial para assumir o enfoque da abordagem do risco sanitário, contribuindo com o aperfeiçoamento das práticas produtivas e consequente manutenção do negócio no mercado, em condições de manter-se firme economicamente frente aos concorrentes e com possibilidades de gerar trabalho e renda.

6.2 O risco sanitário e a nova classificação de risco – foco na saúde ou apenas no desenvolvimento econômico?

Quando o mundo enfrentou epidemias transmitidas por alimentos, como o caso da “vaca louca” em 1986 no Reino Unido, ou as gripes suínas e aviárias que ultrapassaram fronteiras, gerando uma grave crise de consumo decorrente da contaminação dos alimentos e consequentes perdas econômicas, a importância de reduzir riscos e garantir a qualidade sanitária dos alimentos trouxe um novo olhar sobre a importância da vigilância sanitária (CINTRÃO, 2015).

No Brasil, o conceito de vigilância sanitária foi trazido pela Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080/90 que regulamentou o SUS. De acordo com essa lei, a VISA é “um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde”, de modo que o conceito de risco passou a se destacar como essência da função da vigilância sanitária, tanto em relação ao consumo de produtos, quanto com relação à utilização de serviços ou mesmo com referência às condições ambientais.

O termo “risco” trazido nesse conceito pode ser definido como a probabilidade que um indivíduo tem de experimentar um evento adverso e suas consequências, é uma probabilidade de que uma pessoa sofrerá um dano devido a uma ameaça em particular. O risco não se confunde com uma ameaça à saúde. Uma ‘ameaça’ pode ser um objeto ou um conjunto de situações que podem potencialmente trazer danos à saúde de uma pessoa (GONDIM, 2007).

Dirigir um automóvel é uma ameaça potencial de dano, porém dirigir um carro em alta velocidade apresenta um risco. Daí quanto maior a velocidade maior o risco associado ao ato de dirigir. Portanto, toda atividade humana possui um risco associado. Pode-se reduzir o risco evitando determinadas atividades, porém não se pode eliminá-lo por completo. No mundo real não existe risco zero (GONDIM, 2007, p. 90).

Quando a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM)³⁸ incluiu a vigilância sanitária dentro dos seus processos de trabalho, visava simplificar a regularização sanitária de micro, pequenas e médias empresas. Para essa simplificação, foram considerados os critérios utilizados na Resolução-RDC nº 153/2017 e na Instrução Normativa nº 16/2017, já revogada. Com essa medida, o governo procurava o diálogo entre a ANVISA e as políticas e programas governamentais que buscavam

³⁸A Redesim é uma rede de sistemas informatizados necessários para registrar e legalizar empresas e negócios, tanto no âmbito da União como dos Estados e Municípios. Tem como objetivo permitir a padronização dos procedimentos, o aumento da transparência e a redução dos custos e dos prazos de abertura de empresas.

reduzir a quantidade de trabalhadores no mercado informal, agindo em consonância com a Lei Complementar nº 123/2006.

A Resolução-RDC nº 153, de 26/04/2017, dispõe sobre a Classificação do Grau de Risco para as atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária, para fins de licenciamento. Nessa resolução o grau de risco é definido como sendo o nível de perigo potencial de ocorrência de danos à integridade física, à saúde humana e ao meio ambiente em decorrência do exercício de uma atividade econômica.

Para a definição do grau de risco, a norma utiliza critérios relativos à natureza das atividades, aos produtos e insumos relacionados a essas atividades e à frequência de exposição aos produtos ou serviços, seguindo a classificação de CNAE da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), do IBGE, e considerando mudanças tecnológicas e socioambientais que afetem os processos produtivos industriais ou artesanais.

Também foram considerados a prestação de serviços e riscos sanitários relacionados às atividades econômicas e à alteração do perfil epidemiológico devido à introdução de novo agente ou mudança no padrão de ocorrência de doenças e agravos relacionados a essas atividades.

Dentro dessa resolução foram caracterizados também quais seriam as atividades de alto risco e quais seriam de baixo risco sanitário.

Art. 5º Para efeito de licenciamento sanitário, adota-se a seguinte classificação do grau de risco das atividades econômicas:

I – Alto risco: atividades econômicas que exigem inspeção sanitária ou análise documental prévia por parte do órgão responsável pela emissão da licença sanitária, antes do início da operação do estabelecimento; e

II – Baixo risco: atividades econômicas cujo início da operação do estabelecimento ocorrerá sem a realização de inspeção sanitária ou análise documental prévia por parte do órgão responsável pela emissão da licença sanitária.

Por sua vez, a Instrução Normativa nº 16, da ANVISA, estabelecia quais atividades econômicas estavam sujeitas à vigilância sanitária e qual a classificação de risco de cada uma dessas atividades dentro dos níveis baixo, alto ou dependente de informação, este último definiria a atividade como sendo baixo ou alto de acordo com informações prestadas pelo setor regulado no momento do pedido de licença sanitária, mas que poderiam posteriormente ser avaliados pela fiscalização sanitária.

Durante o ano de 2020, entrou em vigor a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 418, alterando a RDC nº 153/2017, assim como foi revogada a IN nº 16/2017, substituída pela Instrução Normativa nº 66/2020. A partir dessas mudanças, muitas atividades antes

consideradas de baixo risco passaram a ser denominados como sendo de nível de risco II (médio risco), ou seja, atividades econômicas que comportam vistoria posterior ao início do funcionamento da empresa, de forma a permitir o exercício contínuo e regular do serviço, sendo que para essas atividades será emitido licenciamento sanitário provisório pelo órgão competente, cabendo a inspeção sanitária posterior ao licenciamento e ao consequente início da operação do exercício da atividade econômica.

Os ajustes exigidos pela Lei nº 13.874, de 20/09/2019, conhecida como a Lei da liberdade econômica, estabeleciam que para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do país, toda pessoa, natural ou jurídica, pudesse desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica.

A expectativa que essa lei gerou no setor produtivo do município de Fortaleza foi a de que as empresas tivessem menores custos para operar, barateando o produto final, com aumento de consumo e geração de emprego, além de facilitar a gestão dos pequenos negócios (VASCONCELOS, 2019).

À época da sanção da referida lei, a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes do Ceará (ABRASEL-CE), que assumia representar cerca de 95% dos pequenos empresários do Estado, acreditava que este seria o primeiro passo para desburocratizar a abertura de empresas na área de alimentos, tendo em vista que a associação julgava o processo muito burocrático e oneroso para os pequenos negócios que, a partir de agora, estariam dispensados das licenças e alvarás (VASCONCELOS, 2019).

Na prática, o que se via era uma interferência da agenda econômica do governo nas pautas referentes à segurança sanitária dos alimentos, com a finalidade de diminuir as exigências burocráticas para o processo de registros e licenciamentos de empresas e promover um ambiente regulatório favorável ao desenvolvimento social e econômico do país, sem levar em consideração os aspectos sanitários das atividades exercidas.

Prevaleceria na rotina de fiscalização as classificações de baixo risco definidas pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, em detrimento daquelas estabelecidas pelas IN n. 66 da ANVISA.

Ao dispensar de atos públicos de liberação da atividade econômica as atividades de baixo risco, o CGSIM não exige as pessoas naturais e jurídicas do dever de se observar as demais obrigações estabelecidas pela legislação. Mas, na rotina de fiscalização, afasta de muitos empreendedores a possibilidade de adequar-se sanitariamente já que não precisarão de nenhum

tipo de vistoria das autoridades sanitárias para atestar que os produtos por ele fabricados possuem riscos sanitários minimizados por medidas de boas práticas de fabricação.

Ao MEI, categoria de interesse para essa pesquisa, a legislação em vigor dispensa a necessidade de licenciamento. Desta forma, salvo se exercer atividade de alto risco sanitário ou procurar licenciamento voluntário, muitos microempreendedores produtores de alimentos não constarão no cadastro do órgão de fiscalização e, por isso, serão considerados como “inexistentes” pelas autoridades sanitárias, que só o alcançarão em caso de denúncia feita pelo cidadão comum ou mediante um possível cadastro que tenha sido realizado anteriormente à vigência das novas normas regulamentares.

Sem dúvida, as medidas tomadas desafogam o trabalho dos órgãos fiscalizadores, tendo em vista que a grande maioria das atividades do setor regulado não precisam de vistoria prévia para funcionar e que esses órgãos estão desprovidos de profissionais em número suficiente para alcançar todas as atividades reguladas. Contudo, alinhar o risco sanitário com as realidades econômica, social e cultural do setor regulado nem sempre coaduna com a legislação em vigor.

Ao mesmo tempo em que é vista como necessária, não são tomadas medidas de fortalecimento do setor, prevalecendo a concepção de que a VISA por vezes representa uma barreira para a livre circulação de mercadorias e oferta de serviços, afetando negativamente o mercado e interesses privados.

6.3 A vigilância sanitária de alimentos e uma pandemia pela frente

No período em que esta dissertação estava sendo escrita, o mundo foi fortemente abalado pela pandemia da COVID-19, uma crise sanitária global com efeitos que reverberam diretamente na recessão do setor econômico, colapso no sistema de saúde e com consequências sociais sem medida, ceifando vidas, reduzindo renda e gerando desemprego.

O ano que, como costuma-se dizer popularmente no Brasil, acabara de começar logo após o período carnavalesco do ano de 2020, deparava-se com as notícias estampadas nos jornais de registro oficial do primeiro caso da COVID-19 no Brasil, no Estado de São Paulo. Após um ano de pandemia todo o cenário nacional mudou. Cerca de 5% da população brasileira foi atingida pelo vírus, mais de 10 milhões de casos e 250 mil óbitos, além de pouca agilidade do governo federal em criar condições para a sobrevivência de famílias e negócios impactados pela crise sanitária. Um ano depois e menos de 3% da população foi vacinada

O Brasil foi atingido pela pandemia em um momento de reformas econômicas que buscavam reduzir o papel do Estado e associar a política do livre mercado ao crescimento do país. Ao mesmo tempo que o governo sustentava a retórica de não ter dinheiro para investimentos em programas sociais e previdência, foi preciso abrir os cofres para o resgate dos sistemas de saúde e apoio às empresas e aos trabalhadores.

Para conter a propagação catastrófica do vírus, foi imposto por muitos governos em todo o mundo o isolamento social, com redução de horário de funcionamento do comércio e de serviços não essenciais³⁹, obrigando a todos os segmentos a se reinventarem para tentar garantir sua sobrevivência no mercado.

Aqueles trabalhadores que estavam no mercado formal passaram por deliberações que envolveram acordos trabalhistas para implantação de teletrabalho, com redução de carga horária ou carga horária flexibilizada realizada do ambiente domiciliar, em alguns casos com antecipação de férias e perdas salariais, além de outras medidas que infelizmente não conseguiram evitar o agravamento do desemprego e redução da renda dos trabalhadores.

Os serviços de entrega em domicílio foram intensificados e muitos dos empreendimentos foram obrigados a mergulhar no mundo da informatização e plataformas digitais para tentar sobreviver. Segundo o SEBRAE de Santa Catarina (2021, p. 4):

Como parte da mudança nos canais de venda, o *delivery* foi um processo amplamente adotado em 2020. Seja com motoristas próprios ou via parceria com aplicativos de entrega, a prática foi responsável pela sobrevivência de muitas empresas, especialmente os restaurantes.

Enquanto grandes empresas tiveram capacidade para investir em marketing e se reinventar diante de uma mudança no comportamento de compra dos consumidores, que migrou em grande parte do ambiente físico para o virtual, as pequenas e médias empresas foram obrigadas a recorrer a linhas de apoio ao crédito na tentativa de salvaguardar o negócio da falência total.

Em 2020, no ápice das medidas restritivas para conter a pandemia do novo coronavírus, 10,1 milhões (58,9%) dos negócios de pequeno porte brasileiros interromperam as atividades temporariamente, enquanto 5,3 milhões de pequenas empresas realizaram alterações em seu funcionamento, segundo o Sebrae. Em um cenário de muitas incertezas, empreendedores tiveram de se reinventar. (SEBRAE-SC, 2021, p. 3)

³⁹No âmbito do município de Fortaleza, o Decreto Municipal nº 14.924, de 06 de fevereiro de 2021, estabeleceu medidas de controle da disseminação da COVID-19, definindo quais serviços eram considerados essenciais e estabelecendo restrições para as demais atividades econômicas.

Moretto e Macambira (2020) já apontavam no início da pandemia para um futuro de incertezas e insegurança no já precário mercado de trabalho brasileiro após a pandemia, com um agravamento do desemprego e redução da criação de novas vagas de trabalho. Para os autores, o mercado de trabalho desestruturado e que ainda não havia se recuperado das crises dos anos 2015/2016, agora tendia a ampliar suas profundas desigualdades sociais com a crise promovida pela pandemia.

Direcionamentos dados pelo governo para conter a crise não surtiram o efeito desejado, o que também não veio apesar do ajuste fiscal e das mudanças trabalhistas e previdenciárias. A política do empreendedorismo como geração do auto emprego sofreu um impacto direto na pandemia, quando a injeção de verbas provenientes do governo federal através do auxílio emergencial evidenciou a necessidade da ação direta do Estado para evitar que o país entrasse em colapso econômico, provando que o mercado por si só não é capaz de gerenciar as necessidades da população.

Moretto e Macambira (2020) avaliam que a crise sanitária provocada pela COVID-19 exibiu o resultado das diferentes reformas implementadas no mercado de trabalho nos últimos anos, acelerando a desestruturação desse mercado e provocando um crescimento das ocupações em atividades informais, precárias e desprovidas das garantias constitucionais, forçando uma grande massa de indivíduos a procurar estratégias de sobrevivência na falta de empregos formais.

Pode-se dizer que os resultados de uma tão grave crise sanitária como a gerada pela pandemia da COVID-19 ainda é uma incógnita dentro do cenário atual. Contudo, já é perceptível que o abalo social causado em tão pouco tempo veio acompanhado de mudanças nas relações e hábitos de consumo, nos valores sociais e, inevitavelmente, nas exigências sanitárias para a produção e comercialização de um alimento seguro.

O estado de calamidade pública e a situação de emergência em saúde decorrente dessa pandemia foram reconhecidos no município de Fortaleza a partir do Decreto municipal nº 14.611, de 17 de março de 2020. Ao longo do ano, medidas de relaxamento e endurecimento das normas de isolamento social foram se alternando conforme as autoridades de saúde avaliavam os números de pacientes infectados pelo vírus, sendo até que se tivesse uma vacinação em massa a única alternativa até então conhecida para conter a propagação da doença e dando às autoridades públicas o tempo necessário para a estruturação da rede de saúde, de sorte a garantir um tratamento adequado dos pacientes infectados.

À medida que as atividades eram liberadas para funcionar, obrigações sanitárias rigorosas foram sendo estabelecidas para garantir o funcionamento responsável dos diversos tipos de segmentos da indústria, comércio e serviços. Os estabelecimentos autorizados a funcionar em dias e horários determinados deveriam zelar pela obediência de todas as medidas sanitárias estabelecidas nos protocolos setoriais⁴⁰ definidos pelo município, sob pena de serem autuados pelo agente de fiscalização e advertidos por quaisquer irregularidades cometidas.

Entre as medidas estabelecidas pelos protocolos setoriais direcionados às áreas de alimentos estavam medidas que exigiam dos estabelecimentos um investimento financeiro com medidas de segurança sanitária justamente em um período em que os empreendedores alegavam ser os de maiores perdas financeiras em decorrência do menor fluxo de clientes nos estabelecimentos e dos controles de horários para funcionamento impostos pelos entes governamentais.

Medidas mais rígidas de limpeza e desinfecção de alimentos, ambientes, equipamentos, móveis e utensílios; controle de acesso de funcionários e clientes a partir do uso de máscaras de proteção e aferição de temperaturas; distanciamento maior entre mesas, cadeiras e pessoas, reduzindo a capacidade de atendimento; utilização e oferta de preparação alcoólica 70% para higienização de clientes e funcionários; regras mais rígidas para autosserviço e sistemas de rodízio de alimentos; novas formas de conduta para filas de espera, pagamentos de consumo etc., foram algumas das novas adequações pelas quais os serviços de alimentação precisaram passar para se ajustar ao momento imposto pela pandemia.

A necessidade de investimentos em adequações sanitárias em um momento de queda de recursos financeiros nas empresas somada à crise imposta pelo controle de horários e atividades autorizadas a funcionar, agravados ainda pela duração inesperada da pandemia que trouxe consigo um vírus em mutação, dão sinais de que os pequenos negócios de produção e comércio de alimentos ainda amargarão devastadoras consequências antes que possam se reestruturar novamente.

O cenário desenhado pela pandemia mostrou o quanto o sujeito microempreendedor está sujeito às oscilações e riscos do mercado, particularmente quando o enfrentamento precisa ser feito contra o imprevisível, dependendo de intervenções do Estado para controle e resgate financeiro em muitos casos.

⁴⁰O anexo II, do Decreto municipal nº 14.825, de 25 de outubro de 2020, traz uma série de orientações para prevenção da disseminação da COVID-9 em 01 (um) protocolo geral e 26 (vinte e seis) protocolos setoriais, direcionados para diversos tipos de atividades econômicas.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES: as percepções do campo

Esta seção foi construída a partir das entrevistas realizadas com dois tipos de atores sociais, a saber: os fiscais de campo da área de alimentos da AGEFIS, com representatividade de fiscais lotados em cada uma das seis GEREFI; e microempreendedores individuais de alimentos que exerçam suas atividades na área de abrangência de fiscalização da GEREFI I. Em ambos os casos as entrevistas ocorreram durante o mês de abril/2021.

A entrevista “tem como matéria-prima a fala de alguns interlocutores” e “podem ser consideradas conversas com finalidade e se caracterizam pela sua forma de organização”. (MINAYO, 2016).

Entrevista é acima de tudo uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador e sempre dentro de uma finalidade. Ela tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes com vistas a este objetivo (MINAYO, 2016, p. 58).

Discutiremos nesse capítulo os principais resultados encontrados, organizados por temáticas que possam alcançar os objetivos propostos na introdução desse trabalho, sendo eles: (i) compreender o que motivou os indivíduos pesquisados a empreenderem na área de alimentos; (ii) avaliar se os direitos elencados na Resolução-RDC nº 49/2013 são percebidos por seus beneficiados; (iii) analisar se há ações sanitárias específicas no município para o desenvolvimento dos microempreendedores de alimentos; (iv) e, por fim, compreender como o fiscal de Vigilância Sanitária entende seu papel social como promotor do desenvolvimento de microempreendedores.

Para esse estudo nos apropriamos da metodologia da avaliação em profundidade Rodrigues, (2011) a fim de avaliar a política de fiscalização sanitária destinada aos microempreendedores individuais de alimentos, RDC nº 49/2013 - ANVISA. A política pretende promover elementos facilitadores de inclusão social e econômica para as atividades de interesse por meio de ações de inclusão produtiva, com a proposta de ter como resultado a geração de renda, emprego, trabalho, desenvolvimento econômico, contribuindo para uma melhor qualidade de vida dos empreendedores e consumidores e, conseqüentemente, favorecendo a fixação do empreendimento na comunidade.

A RDC nº 49/2013 traz para o amparo da vigilância sanitária atividades de produção de bens e prestação de serviços, que antes estavam restritas ao disposto na Lei Complementar nº 123/2006 e Lei Complementar nº 128/2008, com foco na inclusão produtiva e social dos

empreendimentos contemplados na norma e que são de interesse para esta pesquisa, a saber aqueles reconhecidos como microempreendedores individuais.

A norma se vale ainda da atuação do agente público, no caso o fiscal de VISA, invocando o espírito da razoabilidade, de forma moderada e com bom senso no intuito de ensejar a possibilidade de concretização da justiça social e valores inerentes à regulamentação dentro desses pequenos negócios.

A pesquisa tem caráter qualitativo e se apropria de aspectos quantitativos, construída a partir da apreensão de significados e percepções da política obtidos mediante o ponto de vista dos microempreendedores e também com base na ótica dos fiscais de vigilância sanitária da área de alimentos, buscando ao longo do percurso identificar se a VISA é capaz de facilitar a inclusão produtiva desses empreendedores e como se dá seu desenvolvimento econômico e social.

7.1 Diálogos com fiscais de alimentos

Foram entrevistados onze fiscais de campo da área de alimentos, que se comprometeram a contribuir voluntariamente com a pesquisa. As entrevistas foram realizadas até o momento em que a entrevistadora percebeu a saturação dos fenômenos abordados nas suas respectivas falas.

Conforme o Quadro 3, observamos que os profissionais possuem idades variando entre 34 e 52 anos de idade, sendo apenas um desses do sexo masculino. Os fiscais são oriundos do concurso público realizado pela Prefeitura de Fortaleza no ano de 2010, todos com formação de nível superior nas áreas de engenharia de alimentos ou nutrição e com apenas dois profissionais sem pós-graduação. Observa-se, portanto, que os fiscais possuem capacidade técnica para atuar na fiscalização sanitária de alimentos.

Quadro 3 – Perfil profissional dos fiscais

Idade	Sexo	Área de formação	Titulação
36 anos	Feminino	Engenharia de Alimentos	Mestrado
40 anos	Feminino	Engenharia de Alimentos	Especialização
41 anos	Feminino	Engenharia de Alimentos	Doutorado
43 anos	Feminino	Nutrição	Especialização
52 anos	Feminino	Nutrição	Especialização
39 anos	Feminino	Nutrição	Especialização
43 anos	Feminino	Nutrição	Especialização
36 anos	Feminino	Nutrição	Mestrado
38 anos	Masculino	Engenharia de Alimentos	-

“Continua”

41 anos	Feminino	Nutrição	-
34 anos	Feminino	Engenharia de Alimentos	Mestrado

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas. "Conclusão"

Ao longo das conversas com os fiscais, buscou-se explorar como os atores vivenciam a política em estudo na sua rotina de trabalho, qual o entendimento que possuem e podem aplicar a partir das diretrizes propostas pela política, tentando capturar a sensibilidade social desses agentes para a aplicação dessa norma no desenvolvimento dos microempreendedores.

7.1.1 A compreensão sobre inclusão produtiva e o papel do fiscal de VISA

Ao serem indagados sobre a política de inclusão produtiva proposta dentro da RDC nº 49/2013 e sobre o papel do fiscal, apenas três fiscais declararam não ter conhecimento da política, mas demonstraram ao longo de suas falas que tinham um bom entendimento sobre as diretrizes preconizadas nessa Resolução ainda que sem saber que se tratava de uma política pública, o que provavelmente poderá se justificar pelo fato da RDC ter sido apresentada à fiscalização logo no início da sua implementação nos Estados e quando os fiscais ainda eram lotados na Secretaria Municipal de Saúde, por volta do ano de 2013, e pelo fato de após esse primeiro contato nenhum dos fiscais entrevistados ter recordação de ter sido capacitado novamente sobre o tema.

Entender o que é o MEI...isso é muito particular de cada fiscal, dele entender o processo e buscar saber o que é o MEI, isso acaba partindo muito da gente, tanto que em determinadas abordagens a gente já fala: "Olha, o senhor está como MEI, mas pela legislação atual se enquadra como ME" ou quando tá muito complicada a situação e ele é ME e tem chance de se enquadrar como MEI, a gente acaba dando essas orientações. (FISCAL 1)

Os pontos mais lembrados pelos profissionais com relação à inspeção de MEIs refere-se à falta de cobrança de taxas de licenciamento e ao caráter prioritariamente orientativo das fiscalizações, sendo o papel educativo um aspecto presente em todas as falas. Percebe-se que há um consenso entre os fiscais sobre a necessidade de realizar esse tipo de abordagem, inicialmente orientativa, que comunique de forma clara e eficiente o porquê da implantação das boas práticas de manipulação e produção de alimentos. "Muitas vezes, o primeiro contato do empreendedor com a norma sanitária se dá no momento da fiscalização" (Fiscal 9).

Embora muitos dos MEIs tenham boa vontade, eles não têm conhecimento técnico e também não têm condições de pagar um profissional pra fazer consultoria, então,

como a orientação é a de que a primeira visita seja orientativa, a gente aproveita pra mostrar pra eles toda a necessidade que tem da adequabilidade da lei. E também, pra eles tomarem ciência, a gente procurar explicar o porquê de cada exigência, então a gente faz o papel de consultor e facilita o crescimento deles. (FISCAL 4)

Eles não têm instrução, a gente é a porta de entrada pelo menos pra instruir, na parte de higiene, muitos afirmam que não sabiam, que é a primeira vez que está mexendo com negócio de alimentação, então eles realmente tentam fazer o máximo possível, tentam ajeitar. Tem um ou outro que não. Às vezes, a gente tem mais trabalho com um grande empresário, de fazer o que a gente pede, do que com um pequeno, dentro do limite dele, claro, usando o bom senso. Ele ajeita uma pia, um piso, faz um POP, faz um manual, vai atrás de uma capacitação, ele tenta correr atrás, e quando a gente vê que o que a gente orientou numa rápida visita de 30 minutos, 1 hora, já surgiu muito efeito. Eu acho que a gente colabora bastante. (FISCAL 8)

Para dois dos fiscais, esse procedimento orientativo não apresenta diferença se comparado ao procedimento que é adotado nas médias e grandes empresas; já que, em todos os casos, o primeiro passo consiste em orientar, lavrar o termo de notificação com prazo para regularização e só após o decurso do prazo, se as exigências não forem cumpridas, outras medidas administrativas poderão ser adotadas para proteger a saúde da população.

O próprio instrumento de notificação faz com que a gente trabalhe o caráter orientativo independente se a empresa é MEI ou não, principalmente porque a fiscalização não tinha um olhar sanitário antes de 2010, então a gente sentiu a necessidade de demonstrar para o fiscalizado a importância das legislações e a importância de por que ele precisa executar aquelas alterações, então eu não consigo ver muita distinção [entre uma empresa e outra]. (FISCAL 1)

[...] imposição normativa de se realizar fiscalização prioritariamente orientativa em primeira inspeção para MEI, ME e EPP, o que na prática implica em lavratura de um termo de notificação determinando prazo para que o estabelecimento adeque sua estrutura e procedimentos às exigências das normas sanitárias vigentes e tais exigências não estão condicionadas ao porte da empresa. (FISCAL 9)

É possível que, ao citar este tipo de procedimento, os fiscais estejam referindo-se especialmente ao licenciamento de empresas de alto risco sanitário, em que as microempresas - MEs e as empresas de pequeno porte - EPPs, são tratadas da mesma forma que os MEIs. Em uma primeira visita, se identificado ausência ou alguma irregularidade no licenciamento da empresa, as três categorias empresariais estarão amparadas por uma lei complementar municipal que obriga a notificação por trinta dias e só após esse prazo podem ser penalizadas com as demais medidas administrativas.

Os Microempreendedores Individuais, bem como as Micro e Pequenas Empresas, antes de serem autuados, e desde que não haja ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização, deverão ser notificados, quando da constatação de uma infração, e terão um prazo mínimo de 30 (trinta) dias para procederem à correção desta (FORTALEZA, 2020).

Eles entram naquele rol de MEI, ME, EPP, acho que EIRELI também entra naqueles roteiros, eles diferenciam a conduta para esse tipo de locais e locais que já são LTDA, SA, essas que já são empresas maiores, então existe sim uma política diferenciada, a princípio mais branda pra esse tipo de estabelecimento e para os outros já é uma conduta mais rigorosa, de atuação primária. Nesses [MEI] notifica e o restante já é mais atuação de primeira. Nesses [MEI] não, a primeira atuação sempre eles colocam como educativa e a segunda, se for o caso, punitiva. (FISCAL 6)

A diferença identificada nas falas dos agentes no tipo de abordagem orientativa assumida para os MEIs está no fato de os profissionais entenderem que esses sujeitos são desfavorecidos, sendo unânime a opinião de que estes normalmente possuem um baixo nível ou nenhum entendimento sobre as normas sanitárias e são muito afetados pelas limitações financeiras, o que lhes impossibilitaria de um investimento maior em estrutura e higiene geral dos estabelecimentos, exigindo do fiscal um papel educativo, que elucide e apresente ao empreendedor não apenas a norma expressa, mas também o porquê da sua exigência, o que não é feito nas médias e grandes empresas, onde normalmente há a figura do consultor de qualidade.

Embora muitos MEIs tenham boa vontade, eles não têm conhecimento técnico e também não têm condições de pagar um profissional pra fazer consultoria, então, como a orientação é a de que a primeira visita seja orientativa, a gente aproveita pra mostrar pra eles toda a necessidade que tem da adequabilidade da lei. E também, pra eles tomarem ciência a gente procurar explicar o porquê de cada exigência, então a gente faz o papel de consultor e facilita o crescimento deles. (FISCAL 4)

Eu acredito que o fiscal sanitário nessa política seja visto mais como um orientador, já que a gente trata principalmente com empreendedores que não têm muito conhecimento da parte de cuidados, de higiene, de armazenamento, então a gente lida com pessoas que estão ali na sua casinha e colocam um negócio para sobreviver, seja de comércio, marmitaria, etc. Então, eu vejo a gente com uma importância que é mesmo de orientar, já que eles não têm isso de ninguém e não sabem nem onde buscar. Muitos não sabem nem que podem ter uma orientação num SEBRAE, num SENAC [...] Então eu entendo que a gente é o primeiro contato deles com o mínimo de informações sobre isso. (FISCAL 2)

A abordagem do MEI é inclusive uma abordagem diferente daquela que a gente dava quando era com um ambulante. A gente tem mais tempo para desenvolver, com essas múltiplas visitas, com termos sucessivos em uma demanda só para realmente trabalhar a segurança e não necessariamente a estrutura e, com o acompanhamento de vários anos do empreendimento a gente consegue ver que ele minimamente conseguiu se manter, que é um desafio não só ele se manter aberto, mas se manter aberto com qualidade. Então você vê que depois que conseguir sensibilizá-lo que você não precisa voltar várias vezes naquela mesma temática, que ele até consegue manter aquilo como um empresário maior e isso sem um profissional da área, simplesmente com a sua abordagem. (FISCAL 1)

Podemos perceber, no conjunto de entrevistas analisadas, que o resultado das inspeções orientativas, quando bem assimiladas e implementadas pelo estabelecimento, geram resultados que não só podem contribuir para o negócio que está se desenvolvendo, mas também

parece trazer satisfação pessoal aos fiscais por se sentirem participantes das mudanças. Representa não apenas uma mudança estrutural, mas também uma satisfação experimentada pelo fiscal, gerada a partir da percepção de que o indivíduo que está sendo fiscalizado conseguiu compreender a importância das orientações que lhes foram repassadas.

Quando a gente vê um lugar que devagarzinho, com um de salgados que a gente foi, notificou, eu tinha certeza absoluta que ele não ia fazer quase nada porque ele parecia não ter condições financeiras, mas quando a gente voltou lá e ele fez praticamente tudo, eu me sinto tão bem, tanto por ver que tanto a gente ajudou a ele quanto aos consumidores que vão comer, a gente fez questão de elogiar, dissemos que estava de parabéns. Ele ficou tão feliz! (FISCAL 2)

Eu falo assim: olha, o senhor vai ver o seu estabelecimento limpo, seu produto com aspecto melhor, seus clientes vão retornar e vão se sentir bem aqui... E quando eu volto, quando eles fazem, eu elogio e falo: olha, tá vendo quanta diferença? O senhor acha que os seus clientes perceberam? E eles respondem: Ah! Sim, com certeza. Isso aí pra mim é gratificante no nosso papel. (FISCAL 5)

Ainda foi possível identificar que apesar de amparadora a fiscalização do MEI não é totalmente permissiva e limita-se a tolerar situações que não representem graves riscos à saúde dos consumidores. Essa postura coaduna com a RDC quando esta diz que “os empreendedores objeto desta resolução responderão, nos termos legais, por infrações ou danos causados à saúde pública”.

Algumas diretrizes das normas sanitárias precisaram ser seguidas por esses estabelecimentos para que riscos à saúde sejam minimizados, ainda que seja considerada a capacidade financeira e de entendimento dos sujeitos.

O papel do fiscal ultrapassa o antigo caráter meramente punitivo da atuação fiscalizadora para trazer a visão orientadora atuando ao lado do cidadão, como seu parceiro, seu educador, mas sempre considerando o risco sanitário. Apesar de a norma ser amparadora e facilitadora, não quer dizer que ela seja permissiva. (FISCAL 3)

Do mesmo jeito que as empresas grandes são fiscalizadas o MEI também, apesar das condições especiais, tem que ser também fiscalizado, então eu vejo nessa parte mesmo da vigilância universal, se é igual para um ser igual para todos, claro que com algumas exceções que a gente sabe de mais orientação, mais comunicação para o MEI do que a gente sabe para uma pessoa de um porte maior, que tem um suporte técnico, um responsável técnico... (FISCAL 8)

Também foi recorrente entre os fiscais a opinião de que a fiscalização assume uma postura mais punitiva quando a empresa fiscalizada já passou por inspeções em anos anteriores, mas não se adequou às normas legais ou não se empenhou em manter os progressos sanitários

conquistados anteriormente, o que pode significar falta de interesse em manter padrões de qualidade e falta de zelo com a saúde do consumidor.

Acho que pra todos essa resposta é um pouco mais unânime. O primeiro momento acho que depende do bom senso e da flexibilidade de cada fiscal, mas a medida que vai passando o tempo, aí é uma medida mais enérgica, mais punitiva porque parece que o elo de confiança foi quebrado, né? Entre o fiscalizado e o fiscal. (FISCAL 8)

Identificamos aqui a diretriz da norma que se refere à razoabilidade quanto às exigências aplicadas. Para o agente público, ficaria a necessidade de usar sua discricionariedade para enquadrar cada norma dentro do caso concreto, atendendo às conveniências da administração pública e às necessidades coletivas (RDC nº 49/2013).

A razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entres os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato (RESENDE, 1999, p. 55).

Essa medida “razoável” exige que o fiscal utilize uma norma geral, que se aplica tanto às empresas de grande porte quanto às empresas de pequeno porte, ou seja, caberá a ele identificar o que poderá ou não ser exigido apesar da orientação da AGEFIS não respaldar oficialmente nenhum tipo de alívio na aplicação das exigências legais. Assim, o empreendedor estará sujeito ao bom senso de cada fiscal, o que é inerente a cada ser humano e variável conforme seus valores, entendimento e compreensão social.

Eu procuro sempre ter bom senso e exigir em cima dos riscos que a gente tá vendo ali, porque não adianta a gente pedir uma ruma de coisa que não se aplica naquela realidade e também que a gente sabe que ele não vai conseguir fazer. (FISCAL 4)

Além do papel orientativo, a política identifica o agente de fiscalização como um agente de desenvolvimento local que apoia e orienta os empreendedores a saírem da informalidade e minimizarem os riscos sanitários de sua produção. Dentro desse aspecto, todos os fiscais entrevistados relataram perceber uma evolução sanitária nos estabelecimentos que são fiscalizados, mas o crescimento econômico ou social não é uma realidade claramente percebida por todos agentes, tendo sido citado por apenas três dos fiscais entrevistados.

Evolução econômica... é muito difícil! O que a gente mais observa é o contrário, de gente voltar lá no lugar e já ter fechado, de ter mudado de empresa [no local]. Não me recordo de ter mudança econômica, se tem é em algum perdido. (FISCAL 2)

Não tenho lembrança de ter visto um MEI migrando para um ME, em termos econômicos, mas a gente vê aumentando o número de clientes, ampliando a estrutura do negócio, com novas reformas e procedimentos. [...] socialmente, tem o fato dele se manter conhecido na comunidade. (FISCAL 1)

Crescimento econômico mesmo eu vi numa empresa que fabrica palha italiana, que antes era pequeno e agora a gente vê os produtos dele em vários locais, como no São Luiz [supermercado] e em vários outros locais da cidade. Nesse a gente conseguiu ver um crescimento sanitário, mas de um modo geral essa escalada é muito difícil. (FISCAL 4)

Nos casos em que se percebe um crescimento econômico, foi relatado que este não está relacionado apenas à evolução sanitária do negócio, mas também ao grau de instrução do responsável pelo negócio, demonstrando que a capacitação do empreendedor na área em que pretende exercer suas atividades e nas diversas aptidões exigidas pelo mercado podem contribuir para ele tenha uma compreensão mais fácil das possibilidades de crescimento que surgem, influenciando nas suas possibilidades de crescimento.

Eu conheço uma empreendedora que abriu uma marmitaria *fit* na casa dela, um apartamento, durante a pandemia e enquanto todo mundo fechava ela fez foi crescer, já saiu da casa dela, está em um ponto, contratou funcionários, está ganhando dinheiro. Mas ela é formada, tem nível superior, fica bem mais fácil porque ela já entende muita coisa, já conhece algumas normas... (FISCAL 8)

Outro fator que contribui para o crescimento econômico das empresas pode estar relacionado ao exercício da atividade de indústria, em que os produtos fabricados podem ter um maior alcance de distribuição dentro da cidade e, à medida que os controles sanitários são implementados, é possível experimentar a participação em redes de supermercado e em empresas de comércio atacadistas. O mesmo não acontece com as demais atividades por estarem com toda a sua produção e serviço comprometidos com o atendimento de uma pequena área de abrangência.

A gente às vezes recebe esse feedback positivo de que eles melhoraram as vendas, mas isso mais em questão de indústrias porque eles têm que ter um produto de melhor qualidade, logo porque a gente não permite um produto irregular [no mercado], então a matéria-prima deles acaba sendo melhor, o processo produtivo melhora e a vigilância contribui nesse processo, sim. (FISCAL 7)

7.1.2 A caracterização e as dificuldades encontradas na fiscalização dos MEIs

Entre os fiscais entrevistados, foram relacionadas as seguintes atividades como sendo predominantes entre os microempreendedores: lanchonetes, pequenas padarias, galeterias, bares, marmitarias, mercearias e, de modo mais incomum, mas também presente nas fiscalizações, estão as pequenas indústrias.

Apenas três dos entrevistados declararam não ser comum a fiscalização de MEIs, o que muito provavelmente está associado à fiscalização de áreas com maior padrão econômico. Nesses casos, o exercício da atividade não necessariamente está ligado à sobrevivência do indivíduo, mas ao desenvolvimento de uma habilidade que pode lhe dar algum retorno financeiro e futuramente se tornar um grande negócio.

Uma informação relevante que foi mencionada pelos fiscais se refere à fiscalização de empresas que estão no enquadramento empresarial de MEI, mas que de fato não exercem suas atividades atendendo os pré-requisitos estabelecidos em lei, como por exemplo, possuindo mais de um funcionário. Dentro desse aspecto surge tanto a possibilidade de as empresas estarem declarando uma receita bruta menor do que aquela estipulada para o MEI, quanto a precarização do trabalho dos funcionários, que não estão contratados com carteira assinada.

O que eu vejo muito também é que quando a gente chega está como MEI e ele não é mais MEI, já contrata mais pessoas, então a gente entende que ele cresceu e já é um MEI. Tem aqueles que já têm 2, 3 funcionários, boa quantidade de estoque, de vendas e a gente vê que não é MEI. (FISCAL 7)

A gente também tem é aquele problema que eu acho falho da própria inclusão produtiva que é do cara que tem um CNPJ como MEI e não tem um acompanhamento da própria política econômica com ele, se ele de fato é um MEI ou quando ele deixa de ser um microempreendedor individual. Tem muitas pessoas taxadas como MEI e que na verdade não são MEIs, se eu olhar para o aspecto do número de funcionários. (FISCAL 1)

Apenas um dos fiscais entrevistados citou não encontrar obstáculos em fiscalizar os MEIs, todos os demais relataram algumas das seguintes dificuldades: baixa compreensão e entendimento das normas sanitárias por parte dos empreendedores; a instalação das empresas em residências e limitações financeiras para fazer as adequações solicitadas pela VISA.

A compreensão da necessidade de cumprir as normas sanitárias se inicia por procedimentos básicos de higiene, como trabalhar em um ambiente limpo, com equipamentos e utensílios limpos, sem circulação de pessoas estranhas no ambiente de produção, em um local organizado, sem a presença de animais de estimação ou pragas e vetores, com cabelos protegidos, higiene pessoal e roupas adequadas à função, evitando contaminação cruzada especialmente através das mãos, utilizando ingredientes próprios ao consumo, são alguns itens que estão preconizados nas boas práticas de fabricação e que não dependem de um grande

investimento financeiro, mas que em alguns casos são desprezados por muitas empresas, até mesmo por aquelas de maior porte.

A ideia de que “eu sempre fiz assim e nunca deu problema em ninguém” traduz o desconhecimento que parte da população tem sobre os agravamentos à saúde que um surto alimentar pode trazer, além da redução de vida de prateleira e qualidade dos produtos, interferindo diretamente na posição que aquela empresa poderá ter entre seus consumidores.

Sensibilizar os sujeitos sobre a necessidade e os benefícios que uma mudança de procedimentos pode trazer ao negócio não é uma tarefa simples, exige do agente público muita sensibilidade e, por vezes, uma dose de paciência. Isso porque o empreendedor poderá até cumprir as exigências feitas pela fiscalização para ser liberado ou para ter sua licença sanitária; mas, se não houver sensibilização, as velhas condutas serão reassumidas.

A gente lida com pessoa de conhecimento muito baixo sobre essas normas, até mesmo das coisas mais básicas do básico, como uma limpeza, um cuidado pra evitar pragas, documentação então, nem se fala. (FISCAL2)

As pessoas que são de baixa instrução, falta conhecimento realmente, começam um negócio na cara e na coragem porque estão pensando em sobreviver, então a pior dificuldade é lidar com um público sem instrução e também sem conhecimento nenhum do que é uma fiscalização da vigilância sanitária. Fiscalizar em residência, que está sendo o ponto chave agora. (FISCAL 8)

Nas áreas mais pobres da cidade, a realidade dos MEIs está relacionada com a geração de renda para sustento próprio e da família, sofrendo influência direta das dificuldades enfrentadas no bairro ou comunidade onde o negócio está inserido. Nesses casos, o agente público se vê entre o dever legal de prezar pela saúde da coletividade e manejar as limitações financeiras e de conhecimento que o empreendedor tem sobre o seu próprio negócio.

Na abordagem do MEI a gente não tem que pensar só se ele faz uma comida gostosa, mas o embate grande é porque muitas vezes ele não tem um banheiro satisfatório, a cozinha dele está destruída e você está exigindo pra ele uma coisa que não faz parte da realidade dele. Como que ele vai oferecer o melhor para o cliente dele quando ele não o mínimo pra ele? Então às vezes a gente pega essa realidade e é cruel. Teve um caso onde o cara falou assim: “Ah! Vocês estão me exigindo uma coleta terceirizada e o lixo da minha casa” (ele morava em cima) “o caminhão não passa aqui porque a rua é estreita. Então a gente anda 1Km pra deixar o resíduo em um container onde a prefeitura passa”. Isso é difícil! [...] Há tantas carências do poder público onde o microempreendedor está inserido, muitas vezes a rua dele não é asfaltada, tem problemas com resíduos, tem problema com saneamento, então ele se sente oprimido quando a gente tá solicitando alguma coisa quando ele fala que está só querendo sobreviver, então a gente se apega aquelas coisa “ah, mas você não paga taxa”, precisa usar de um poder de convencimento maior pra aquele fiscalizado. (FISCAL 1)

Uma das possibilidades trazidas pela RDC nº 49/2013 é a de o MEI poder desenvolver suas atividades na sua residência, ainda que em áreas desprovidas de regularização fundiária. Como a residência é um ambiente privado, sendo necessário que o morador autorize o acesso dos fiscais ao local, o que nem sempre é autorizado. “Em diversas situações, quando se trata de entrar no domicílio como, por exemplo, apartamento, já impediram nosso acesso” (FISCAL 10).

Contudo, de acordo com a política, ao instalar um negócio que depende de regularização sanitária o empreendedor está concordando que o local seja inspecionado, afinal, dali sairão produtos que atingirão a população, sendo o intuito da fiscalização preservar a saúde dos consumidores.

Esse tipo de fiscalização, todavia, não é vista de um modo simples pelos fiscais. Sete entrevistados relataram ter dificuldades em inspecionar e sensibilizar os microempreendedores sobre as mudanças necessárias para uma fabricação segura nesses locais. São ambientes onde não há distinção entre o que é vida pessoal e o que é vida profissional, e em áreas minimamente adaptadas para o exercício da atividade.

Agora uma nova modalidade que tem muito é residencial, principalmente depois dessa pandemia, a gente vê muito MEI que quer abrir um pequeno negócio dentro de casa e aí a fiscalização fica meio acuada de entrar na residência da pessoa. Marmitaria a gente vê muito. Um MEI fazendo quentinha, uma mulher, com uma ajudante, geralmente uma cunhada, uma irmã, fazendo dentro de casa, na sua cozinha. (FISCAL 8)

Muitas vezes a estrutura que ele escolheu pra trabalhar é totalmente inadequada e ele acaba tendo que fazer um investimento muito grande, em casa, com dois cachorros dentro de casa... esta é a minha realidade. A estrutura da casa é pequena, não é forrada, o quarto é junto com a cozinha, tudo misturado num vão só, com estrutura muito ruim. As marmitarias, as pequenas indústrias, são fundo de quintal ou ficam dentro de casa, aí a gente tem que passar por dentro do quarto, é super constrangedor isso. Por mais que a lei me permita passar por dentro da casa, mas eu acho super constrangedor o fiscal entrar no quarto da pessoa. Aí tem lugar que a cama tá assim... gato por cima, aí você tem que passar, as pessoas às vezes estão mais à vontade, de camisola, baby-doll, essa é uma das dificuldades que eu vejo, fiscalizar dentro da casa da pessoa. (FISCAL 7)

A falta de diferenciação na legislação que é aplicada aos MEIs também foi citada como sendo um aspecto que exige habilidade e bom senso do fiscal. A legislação sanitária de alimentos foi concebida com normas gerais, sem a especificação de quais são os pontos imprescindíveis de serem atendidos pelo produtor e quais são os pontos que podem ser postergados até um momento futuro. Sem essa diferenciação, cabe ao fiscal decidir sobre o que

será exigido e isso pode variar de profissional para profissional, segundo o bom senso de cada agente público.

Para a definição do que seja atividade industrial, considera-se que aqueles estabelecimentos que produzem, embalam os produtos sem a presença do consumidor e os revendem para outros estabelecimentos comerciais. Essa classificação independe do tamanho da área física do local ou do volume da sua produção.

Para essas indústrias, algumas exigências a mais precisam ser atendidas, como a necessidade de possuir um responsável técnico, que segundo a RDC nº 49/2013 pode ser um profissional voluntário, e a necessidade do cumprimento dos planos de amostragem para análise laboratorial de produtos, além de manual de boas práticas e procedimentos operacionais padronizados descritos de forma mais detalhada (BRASIL, 2002).

Todas essas exigências têm uma relevante importância sanitária para a segurança dos produtos já que estamos tratando de produtos que possuem uns maiores alcances de consumidores, até mesmo além dos limites do município, no entanto, também exigem um maior investimento financeiro das empresas.

Outra dificuldade é quando eles fazem atividade de indústria, primeiro em relação ao responsável técnico, que a gente precisa exigir, eles podem ter, pela lei, pela 49, eles podem conseguir que alguém de uma ONG ou do próprio governo assine, mas aí vem o outro lado da legislação, que a gente é orientado a pedir que a pessoa tem assinar a empresa no Conselho. Eu não entendo como a 49 diz que pode ser voluntário. [...] a pessoa não vai assinar o RT, se comprometer de forma voluntária, ela não vai, ela vai cobrar. Essa é uma dificuldade muito grande que eles têm. Por mais que a gente diga que pode ser voluntário, eles não vão conseguir quem assine. [...] quando pede pra assinar no Conselho, morreu! A pessoa tá no direito dela, ela vai cobrar, é o direito dela porque ali tá o nome dela, né? (FISCAL 7)

Outra coisa é aquela questão do plano de amostragem para controle de qualidade de produto, eles têm muita dificuldade de conseguir enviar para laboratório, é uma coisa muita cara pra eles e, enfim, quando entrar a legislação nova e a gente tiver que cobrar uma quantidade grande de produtos pra serem analisados vai ser uma dificuldade muito grande porque os laboratórios são muito caros. O laboratório da UFC, o NUTEC, são mais caros do que os laboratórios particulares para análise. (FISCAL 7)

A nova forma de licenciamento foi um aspecto citado por cinco fiscais entrevistados como sendo mais um obstáculo a ser enfrentado na fiscalização.

Após a Lei da liberdade econômica entrar em vigor, as atividades de baixo risco sanitário ficaram desobrigadas de ter alvará de funcionamento; licença sanitária, o que corresponde a não ter uma vistoria que oriente e minimize os possíveis riscos decorrentes do exercício daquela atividade; com fiscalização *a posteriori* em caso de denúncia, ou seja, um estabelecimento nunca denunciado também poderá nunca ser fiscalizado; com a primeira

vistoria não sendo punitiva, salvo em caso de dano significativo causado pelo negócio; além de outras medidas que visavam desburocratizar a rotina das empresas.

Para empresas que contam com suporte de controle de qualidade próprio ou terceirizado ou ainda quando seus responsáveis são detentores de algum conhecimento sobre boas práticas de fabricação e os implantam na empresa, a inspeção sanitária poderá não ser tão imprescindível o quanto seria nos casos em que falta o acesso ao conhecimento, muitas vezes até do básico, como pode ser o encontrado nos MEIs.

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

I - Desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica (BRASIL, 2019).

Até a promulgação dessa lei, havia a isenção da cobrança de taxa, mas o MEI considerado de baixo risco estava obrigado a passar por inspeção sanitária para obter sua licença. Deste modo, ou os empresários procuram a vigilância sanitária por interesse próprio ou são alcançados pela VISA após denúncias da população. Em nível municipal, a lei federal foi reforçada pela Portaria nº 49/2021, que traz diretrizes semelhantes.

Como a gente sempre fiscaliza por motivo de denúncia, já que eles não precisam mais pedir licença, então a primeira coisa é que eles acham que por não precisarem de licença nunca mais iriam receber uma fiscalização, então eles acham que por não precisar do papel a gente também nunca mais vai pisar lá. Então a primeira coisa é a gente explicar que eles vão continuar sendo fiscalizados. (FISCAL 2)

A isenção das licenças, hoje em dia, não só anteriormente a isenção da taxa, que já eram isentos, mas a isenção completa do licenciamento torna esses locais invisíveis pra gente, a não ser que seja por denúncia ou busca ativa. E nos casos de residência, que tem muitos em residência, por exemplo marmitarias, elas são MEI. Aí a gente só vai por denúncia porque como são em residência a gente não consegue identificar. Se eu passar em frente a uma residência como é que eu vou saber se tem ou não tem uma atividade? Então complica bastante a política atual dessa isenção completa e absoluta. Anteriormente eu concordava inteiramente com a questão da taxa, sim, mas a questão de isentar para que tire a licença deixa eles em um universo oculto. (FISCAL 6)

Por outra ótica de análise, um dos fiscais teve um olhar mais positivo sobre o novo tipo de licenciamento implantando, considerando os benefícios econômicos que a desoneração pode trazer ao empreendimento.

O fato de haver isenção de pagamento de taxas relativa à abertura, à inscrição, ao registro, ao alvará, à licença ou isenção da licença, ao cadastro, bem como qualquer exigência para o início de funcionamento do Microempreendedor Individual, resulta

em expressiva redução nos custos para os empreendedores; redução esta que promove o acesso a esses trabalhadores informais a terem oportunidades de desenvolverem suas atividades sem entraves econômicos. (FISCAL 3)

7.1.3 Como a vigilância sanitária é vista pelo MEI – a percepção do fiscal de VISA

De acordo com Lucchese (2001), uma das principais funções do Estado democrático moderno é proteger e promover a saúde e o bem-estar dos cidadãos, cabendo ao Estado zelar pelos interesses coletivos e disciplinar as atividades particulares quando estiver em risco a saúde pública, o que comumente ocorre através das ações de vigilância sanitária.

Na visão de Oliveira e Dallari (2011), para legitimar essa função de Estado é necessário que haja transparência, informação e participação social, o que só poderá ocorrer mediante o conhecimento pela sociedade do que é vigilância sanitária e, também, mediante o reconhecimento de sua importância como campo de promoção e proteção da saúde.

[...] apesar de estar presente no cotidiano da população, seja através da utilização de medicamentos, cosméticos, alimentos, ou mesmo dos serviços de saúde, como os hospitais, a vigilância sanitária ainda não é (re)conhecida como parte integrante do SUS. Costa (2004) argumenta que as ações de vigilância sanitária sempre existiram, mas com pouca visibilidade para a população, ou mesmo para os profissionais e gestores da saúde, que se acostumaram a identificar essa área com a atuação policial ou burocrático-cartorial (OLIVEIRA E DALLARI, 2011).

Como reflexo desse desconhecimento que a sociedade tem da importância da VISA é que podemos justificar a percepção da maior parte dos entrevistados sobre o fato do microempreendedor individual não ter uma boa compreensão sobre a importância da ação da vigilância sanitária porque as adequações solicitadas estão associadas a algo oneroso, um custo e não um investimento no próprio negócio, muito menos como sendo um benefício que será sentido pelo seu público consumidor. Até que ele seja sensibilizado sobre a importância de modificar procedimentos arraigados e, muitas vezes, até mesmo após essa etapa, a VISA é vista como obstáculo.

Eu acho que eles veem como um obstáculo. Eles ainda têm aquele pensamento de que estão fazendo pra gente ver, não é pra uma melhoria deles, pra qualidade do produto dele, não é pensando no consumidor dele, não é. Eles veem a gente como uma obrigação a cumprir daqueles itens, só o que a gente vai lá olhar e ponto final. (FISCAL 2)

Eu acho que a maioria entende como um facilitador, mas não antes da gente se expressar. Num primeiro momento, ele vai ver a gente como um obstáculo, que a gente não deixa ele trabalhar... a partir do momento que a inicia a fiscalização e fala

com ele, ele começa a entender que vocês [fiscais e empreendedor] estão num processo de parceria. (FISCAL 1)

[...] no geral eles veem a gente como obstáculo, primeiro porque eles acham que por terem aquele negócio do MEI, certificado do MEI, já está tudo certo, que já estão completamente regularizados. Quando a gente diz que tem que fazer isso, aquilo, eles dizem que já tem o documento. Na cabeça deles eles não precisam, estão OK! Porque tem o documento, quando a gente pedia a licença sanitária principalmente. Pra muitos deles a burocracia é a prefeitura. “Eu estou aqui lutando pra sobreviver e a prefeitura não quer deixar, quer atrapalhar a minha vida”. Esse é o pensamento da maioria. Não que nos recebam mal ou sejam agressivos, mas quando a gente diz o que eles têm que fazer, o sentimento é esse. “Eu estou fazendo tudo pra viver e a prefeitura aqui no meu enalço, não me deixa trabalhar”. (FISCAL 7)

Eu acho que mais como obstáculo, ele não tem essa visão de que a gente tá mais pra colaborar, pra ajudar não. A gente vê que eles fazem mais por pressão, por medo, porque a gente diz que vai voltar, que ele pode ser penalizado. “Ah! Vou procurar a vigilância sanitária para melhorar”. Não existe isso! (FISCAL 5)

Dois dos entrevistados avançaram um pouco mais nessa análise e consideraram não ser apenas o microempreendedor individual que entende a ação da vigilância sanitária como um obstáculo para o desenvolvimento do negócio, mas uma percepção de empresas de maior porte também.

A fiscalização é vista geralmente como obstáculo, assim como os médios e grandes empreendedores. O processo de adequação às exigências normativas implica em investimento financeiro e humano, o que costuma causar reações negativas por parte dos fiscalizados. (FISCAL 9)

De forma geral, o MEI compreende a fiscalização como obstáculo, pelo menos, inicialmente. Mas acredito que essa é uma percepção não exclusiva aos microempreendedores, muito pelo contrário, a visão dos empresários é de que a fiscalização sanitária é um obstáculo. O receio de sofrer sanções alimenta diretamente a sensação de que podemos atrapalhar o andamento do negócio. Muitas vezes, essa visão se dissipa após o nosso trabalho, [...] quando o empresário consegue mensurar o lucro ou outros resultados positivos da nossa ação. (FISCAL 10)

Essa leitura trazida pelos fiscais concorda com o pensamento de Oliveira e Dallari (2011), que entendem que a vigilância sanitária é vista somente como um braço do Estado que verifica as conformidades e as não conformidades das normas sanitárias as quais os diversos tipos de atividades estão submetidos, aparentemente sem nenhum vínculo dessa atividade estratégica com ações que possam assegurar qualidade de vida e bem-estar aos cidadãos.

7.1.4 A AGEFIS e a fiscalização dos MEIs

A Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) é a entidade competente por toda fiscalização urbana do município de Fortaleza, com exceção da fiscalização de tributos e de trânsito. A Agência foi criada em 2014 e, em 2017, incorporou o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos servidores do ambiente de fiscalização, no qual estava instituída a Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE). Esta gratificação previa a recompensa de desempenho do servidor, no caso em tela os fiscais, aferida mediante a aplicação de critérios objetivos e avaliação de resultados.

A partir da implementação da GEFAE, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 14.370/2019, os fiscais passariam a cumprir metas diárias de fiscalização relacionadas à quantidade de “tarefas de fiscalização” realizadas, o que geraria impacto financeiro direto na remuneração desses servidores. Essa mudança passou a influenciar a fiscalização do tipo orientativa, que deve ser priorizada para os MEIs, tendo em vista que o cumprimento de metas muitas vezes está relacionado ao número de ordens de serviço atendidas, exigindo que as fiscalizações sejam realizadas de um modo mais rápido e genérico.

[...] o decreto 14.370 institui a gratificação por produtividade, criando uma meta de produção baseada no tempo consumido para realização de uma demanda. Agora, a fiscalização não somente precisa dar conta de vários protocolos, mas também precisa ser rápida o suficiente para atingir a meta de produtividade (VIEIRA, 2020, p. 99).

Dentro dessa gratificação é atribuído um ponto por estabelecimento visitado, sendo permitido que a partir de uma hora transcorrida em um mesmo estabelecimento seja conferido no máximo dois pontos de GEFAE ao fiscal, a chamada “ordem de serviço (OS) estendida”. Como o processo de fiscalização não envolve somente o tempo de abordagem e a explicação das não conformidades encontradas, mas também inclui o tempo necessário para preenchimento de termos fiscais e explicação posterior ao fiscalizado sobre os procedimentos administrativos que deverão ser adotados, o tempo necessário para abordagens mais educativas para os MEIs poderia ser desfavorecido.

Sobre essa forma de medir a produtividade dos fiscais, percebemos que houve uma divergência entre a opinião dos entrevistados, em que parte a entendeu como sendo uma mudança negativa e parte não sentiu influência sobre as inspeções realizadas.

Eu acho que esse olhar nunca foi o olhar da agência, da maneira como ela está construída. Então ela quer um limite de fiscalizações e não qualidade de fiscalizações. A gente tem que usar os artifícios, os alargamentos dos prazos, mas não contribui. (FISCAL 1)

O fiscal tem mais esse objetivo: atingir as metas. Então a gente fica muito preocupado com o tempo, o horário, a qualidade... então realmente interferiu, visando mais a quantidade, a qualidade do trabalho ficou mesmo comprometida, então tem que ser uma visita mais rápida, mais preocupada porque você está lá orientando e contando o tempo pra ver se vai dar tempo estar em mais não sei quantos estabelecimentos. (FISCAL 8)

Infelizmente não tem como educar muito, tem que ser uma coisa mais rápida. Quando você vai orientar demanda tempo e com essa questão de cumprir meta num dá, né? Você fica mais de 1h conversando e vai preencher termo, e vai ler com ele bem direitinho, às vezes ele não sabe onde procura, onde ele vai para executar as solicitações da gente, e com a cobrança de GEFAE fica mais inviável. (FISCAL 5)

Pra educar, pra dar todas as informações, tem a questão da pontuação, dependendo da rota, então é bem rápido mesmo, escrevendo o termo bem rápido, inclusive eu acho que até na hora mesmo, mesmo que a gente explique direitinho é difícil eles entenderem. (FISCAL 2)

Entre os que consideraram não haver influência do cumprimento de metas da GEFAE com a qualidade das orientações oferecidas aos microempreendedores, foram citados: o instrumento da OS estendida como um elemento que possibilita uma abordagem educativa nas inspeções; a situação sanitária em que se encontra o fiscalizado; um maior empenho do fiscal. “Eu acho que tenho tempo pra orientar e educar, sim. Até mesmo porque como tem a extensão da OS, então favorece a gente a não ficar tão focada em encerrar logo”. (FISCAL 4)

Levando em consideração que a quantidade de estabelecimentos MEI que tenho fiscalizado não é significativa em comparação aos demais inspecionados, eu considero que é possível orientar e educar durante a fiscalização. No entanto, extrapolando para todos os estabelecimentos que fiscalizo no dia a dia, torna-se inviável realizar educação sanitária em todos os estabelecimentos fiscalizados. (FISCAL 10)

Na nossa rotina vinha dando pra manter o ritmo, a gente pedia extensão de OS, aí a gente procurava fazer 2 ou 3 estabelecimentos por dia. Ainda que a gente chegasse num lugar que demorasse mais, umas 2 ou 3h, a gente procurava compensar num outro dia, num retorno de fiscalização, coisa mais simples. Essa pontuação não alterou meu ritmo. A gente procurou se policiar nos nossos horários, saindo mais cedo e chegando mais tarde, mas a nossa atividade no local não foi comprometida. (FISCAL 7)

O tempo é insuficiente para realizar inspeção educativa e atender às metas determinadas pelo sistema de pontos, em muitos casos o déficit de conhecimento técnico é tanto que um turno inteiro de trabalho ainda não seria suficiente para efetivar tal processo educativo. (FISCAL 9)

Apesar de compreenderem que a fiscalização do MEI demanda uma fiscalização mais educativa, na qual se dispense um pouco mais de tempo na explicação das normas e da importância de sua aplicação, os fiscais entendem que o significado da fiscalização não tem esse sentido primordial dentro da Agência por estar atrelado a um resultado quantitativo e não qualitativo.

Ao analisar os resultados trazidos por Melo (2020), vemos que a autora identificou um impacto da meta de produtividade a ser alcançada pelos fiscais em relação à efetividade de uma fiscalização educativa:

[...] a pressão que os fiscais sentem com a incorporação das demais fiscalizações nas suas ações e uma produtividade a ser cumprida, o que resulta em menos tempo para realizar o diálogo entre o setor regulado e a comunidade, minimizando a fiscalização a ações unilaterais de aplicabilidade de legislações e regras, afastando a comunicação entre o saber técnico e o saber popular (MELO, 2020, p. 122).

Ademais, quando a AGEFIS foi idealizada, os fiscais de vigilância sanitária incorporaram procedimentos de fiscalização de outras temáticas de fiscalização, exigindo expertise em vários assuntos e direcionando um tempo que antes poderia ser conferido à inspeção sanitária à conferência de outros tipos de licenças e alvarás existentes no município. (MELO, 2020).

Nesse mesmo sentido, Vieira (2020) identificou que essa junção de procedimentos fez parte de um planejamento de fiscalização integrada da AGEFIS, que teve o intuito de juntar competências em um modelo no qual um mesmo fiscal desenvolve várias atividades de fiscalização, trabalha com várias legislações, atua e atua em qualquer uma das áreas temáticas citadas por Melo (2020).

Na visão dos gestores da AGEFIS, a atuação da VISA está atrelada tão somente à função fiscalizatória, enquanto que as atividades de educação sanitária devem ser exercidas pela Célula de Vigilância Sanitária (CEVISA). O PCCS de fiscalização, por sua vez, também não traz as ações de educação sanitária como sendo uma atribuição da AGEFIS e reforça seu caráter coercitivo; entretanto, Melo (2020) reporta que esse entendimento não é claro entre os fiscais de VISA, que se questionam sobre a atuação do órgão fiscalizador:

[...] essa divisão ainda é confusa para a maioria dos fiscais de campo de VISA, na medida em que questionam como um órgão (AGEFIS) que tem lotados os profissionais com expertise em VISA não seria responsável pelas atividades de educação sanitária. De fato, a AGEFIS que tem a VISA como um dos órgãos integrantes da sua estrutura, tem como missão também a promoção da saúde. Assim, ações de educação sanitária e participação social devem estar inseridas no seu campo de atuação (MELO, 2020, p. 122).

Referindo-se à Costa (2008), Melo (2020) pondera que a educação sanitária não pode ser limitada apenas à transmissão de informações durante a inspeção, mas deveria ser uma construção de conhecimento de âmbito maior, em que os atores envolvidos pudessem partilhar suas perspectivas críticas em um espaço de diálogo. Todavia, a autora descreve que há um

conflito entre o entendimento de gestores e fiscais da AGEFIS, no qual os primeiros entendem que a educação sanitária não compete à Agência e os fiscais compreendem que é necessário mais aproximação com a sociedade, através de escuta e diálogo.

Esse entendimento pode ser um reflexo do passado recente dos fiscais de VISA, que eram diretamente vinculados à Secretaria Municipal de Saúde do município e hoje estão lotados na AGEFIS. Em duas das falas, a análise feita pelos entrevistados pode representar bem o sentimento percebido em todas as entrevistas com relação à educação sanitária.

Eu acho que... pensando na bagagem que a gente tem, nós somos formados pela secretaria de saúde. Nós constantemente fazíamos e ainda fazemos cursos voltados para vigilância sanitária independentes da agência de fiscalização e eu acho que por este olhar que já foi construído, eu acho que a gente continua, eu continuo com o mesmo compromisso de desenvolvimento do MEI focado nos aspectos sanitários[...] Quando a agência foi criada, esse aspecto de orientação da saúde ficou a cargo da SMS e os fiscais saíram de cena e tirou de cena o papel da gente, orientativo e deixou apenas o poder de polícia. (FISCAL 1)

Como a gente se desvinculou da saúde, se desvinculou totalmente do educativo...hoje a AGEFIS não tem essa característica, não cabe a ela fazer isso, chamar todos os MEIs que são indústria, por mais artesanal que seja, porque eles também têm que seguir a legislação, conversar com eles. O Ministério Público, por exemplo, faz isso. Fez agora com os abrigos de idosos, eu acompanhei, termo de ajuste de conduta, “olha vamos lá, vamos fazer isso daqui, você tem um ano pra fazer isso”. Nem as capacitações que a CEVISA fazia antes acho que não está fazendo mais. (FISCAL 7)

Outro ponto a ser considerado nesse aspecto refere-se à capacitação voltada para a sensibilização dos agentes da VISA para a fiscalização dos MEIs. De acordo com o que está estabelecido na RDC nº 49/2013, essa capacitação deveria ocorrer com periodicidade regular atualizando os profissionais para o cumprimento das diretrizes da Resolução. Entretanto, constatamos que não há esse direcionamento dentro da Prefeitura de Fortaleza.

Eu lembro que lá no comecinho da lei houve um treinamento pra apresentar a lei, mas depois disso não houve mais nada, não. É difícil unir a parte econômica, a parte da legislação, a parte social, tudo numa mesma fiscalização, mas essa parte do bom senso a AGEFIS não instrui, não. Ela instrui os procedimentos que tem que ser adotados por todos os fiscais, se é alvará, se é isento da licença, mais esse padrão, que no MEI não deve ser cobrado isso... que já tá na própria lei do MEI, né? Na RDC 49 tem algumas características específicas pra ele, né? Mas entrar fundo, nunca vi. Não há um canal de comunicação da agefis para os fiscais e nem da agefis para o MEI. Tem a desinformação. (FISCAL 8)

Eu acho que falta informação, a visão deles (MEIs) procurarem a visa, eles têm medo, pensem mais na questão punitiva, eles têm receio de procurar, quando a gente vai orientar eles até se surpreendem. Eu acho que isso é uma falta de informação deles sobre a gente, mas também há uma falta de informação da gente, sobre esse nosso papel, de que nós devemos orientar, acolher. (FISCAL 5)

Analisando o Plano Bienal de Fiscalização da Vigilância Sanitária - PAF-VISA⁴¹, para os anos de 2021 e 2022, verificamos que dentro das diretrizes de trabalho da AGEFIS não há previsão de ações educativas para o setor regulado, mas há uma previsão de capacitação para servidores da VISA com “Integração das ações de fiscalização em Vigilância Sanitária com as competências finalísticas da AGEFIS e as estratégias e atividades de formação e capacitação de servidores no âmbito da AGEFIS e do SNVS”, porém, sem nenhuma especificação no referido plano com relação às ações voltadas para os MEIs..

Sobre a adoção de procedimentos de fiscalização específicos para o MEI por parte da AGEFIS, percebemos um consenso entre os entrevistados no sentido de que o único direcionamento dado está na direção de não efetuar autuações em uma primeira visita. “Não consigo identificar nada que priorize esse tipo de estabelecimento, não vejo nenhuma diferenciação da AGEFIS com relação a essa fiscalização. Nada muda do MEI para o ME ou outro” (FISCAL 4).

Os procedimentos são padronizados, guiados por roteiros de inspeção adotados pela ANVISA ou desenvolvidos dentro da própria AGEFIS e que desconsideram o enquadramento da empresa como MEI. Segundo Vieira (2020), os procedimentos de fiscalização são padronizados e priorizam a maximização de receitas, desconsiderando as diferentes realidades apresentadas na cidade e, conseqüentemente, comprometendo a própria eficiência como resultado.

Entre os aspectos citados pelos fiscais de VISA como sendo elementos que não favorecem a fiscalização dos MEIs, temos: a dispensa de licenciamento sanitário, proveniente de uma classificação de risco sanitário nacional; ausência de um procedimento de fiscalização específico para MEIs, que não se limite à notificação de primeira visita; ausência de um instrumento que viabilize a localização de MEIs que nunca foram fiscalizados.

Ao se referirem à classificação de risco dentro do plano de fiscalização da AGEFIS, foi lembrado pelos fiscais que o novo tipo de licenciamento impossibilita o acompanhamento dos MEIs que exercem atividades de baixo risco sanitário. De um modo geral, os fiscais não conseguiram descrever se há algum plano de fiscalização para alcançar essas empresas, assim como também não foi lembrado por nenhum entrevistado se há algum instrumento que alcance as empresas que não têm cadastro de licenciamentos na Agência.

⁴¹ Disponível em: <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento/codigo/562540/token/MF26TY6S/control/d0ec5871-58ef-42c5-9ff7-0d0b1a488e51/download>. Acesso em: 13 mai. 2021

A AGEFIS acaba seguindo a política nacional e a política nacional desde lá de cima, nesse atual governo, não favorece, principalmente nessa reclassificação onde muitos que tinham que ter a licença eram atividades de baixo risco e que a fiscalização só vai encontrar se partir uma organização da gerência, uma busca no *google* ou mesmo uma busca ativa, por parte dos próprios fiscais ou por meio da população, em forma de denúncia, que é como a gente tá conseguindo encontrar os locais de baixo risco, que é como o MEI é classificado, pelo menos na maioria deles. [...] Por isso é meio que uma dualidade, economia e a vigilância, elas estão juntas e ao mesmo tempo entram em conflito essas questões, questão econômica de favorecer mais a arrecadação e economia do país, mas ao mesmo tempo afrouxou num ponto que a fiscalização não tem domínio de quantos são, quem são... como eu falei, alguns são de residência, como é o plano? Como a gente vai traçar um plano pra gente entrar dentro dessas residências, de chegar até esse povo? Só por meio de denúncia? É complicado mesmo! (FISCAL 8)

No modelo atual as principais maneiras de empresas de alimentos serem encontradas pela AGEFIS são através de denúncias, participação em eventos de massa e o próprio empreendedor providenciar seus licenciamentos virtuais entrando assim nos cadastros da prefeitura. Esses mecanismos não têm relação direta com o porte da empresa. (FISCAL 9)

A gente trabalha igual, da mesma forma em todos os locais. A única coisa de teve foi que não vamos cobrar a taxa, que vamos orientar a primeira, a segunda, mas isso é o que a gente já faz na maioria das vezes. [...] mas uma coisa voltada para o pequeno, na questão de educação, orientação, por parte da AGEFIS não tem. E como agora eles não têm mais como se licenciar, não tem mais como a gente localizar. A vigilância sanitária não tem um cadastro deles, porque seria o único meio que a gente tem. Como é que a gente vai procurar? A AGEFIS não faz isso. (FISCAL 5)

Por que a isenção das licenças hoje em dia, não só anteriormente a isenção da taxa, que já eram isentos, mas a isenção completa do licenciamento torna esses locais invisíveis pra gente, a não ser que seja realmente por denúncia ou busca ativa, e nos casos de residência, por exemplo marmitarias, elas são MEI, aí a gente só vai por denúncia porque como são em residência, a gente não consegue identificar. Então complica bastante a política atual dessa isenção completa e absoluta. Anteriormente eu concordava inteiramente com a questão da taxa, sim, mas a questão de isentar a licença deixa eles em um universo oculto. (FISCAL 6)

Em uma das falas dos entrevistados identificamos um fator que pode facilitar para que o microempreendedor acesse os serviços da Prefeitura, que é a desburocratização preconizada na RDC nº 49/2013 e que se efetivou através do sistema “Fortaleza *Online*”, no qual o cidadão pode requerer suas licenças sem precisar comparecer presencialmente nas sedes das Secretarias Regionais. “Há uma desburocratização mais eficiente quanto aos estabelecimentos de baixo risco, tendo em vista que toda a abertura dos processos é por sistema via on-line” (FISCAL 3).

O sistema Fortaleza Online foi implantado ainda no ano de 2015 e admite o requerimento de licenças municipais baseado no caráter auto declaratório e na boa fé do contribuinte, permitindo que o número de licenças emitidas saísse de 1.304 no ano de 2012 para 39.143 em 2017 (VIEIRA, 2020).

Conforme Vieira (2020), o sistema foi apresentado como sendo uma ferramenta de desburocratização que promove o empreendedorismo e estimula a economia local por intermédio da emissão rápida de documentos, sem que seja necessário ao contribuinte aguardar por uma vistoria prévia, ainda que se trate de uma empresa de alto risco sanitário.

Contudo, a percepção dos fiscais é a de que essa desburocratização para quem depende de licença garantiu facilidade cartorial, mas não necessariamente a segurança sanitária, apesar da suposta veracidade das informações autodeclaratórias. Do mesmo modo, não é possível identificar se aqueles sujeitos que exercem atividades isentas de licenciamento irão procurar se licenciar mesmo sabendo que não possuem essa obrigação.

Levando em consideração que a quantidade de fiscalizações de MEIs são bem menos expressivas que as demais, provavelmente, pela baixa procura, creio que o modelo (licenciamento) não esteja favorecendo a regularização dos empreendedores individuais. [...] A baixa procura dos pequenos empreendedores para se regularizarem traz resultados insatisfatórios quanto ao alcance e conseqüentemente quanto ao objetivo de inclusão produtiva e segurança sanitária. (FISCAL 10)

Muitos desses MEI só encontramos através de denúncia... Só procuram se regularizar quando é conveniente para eles. Que eu saiba, não existe parceria com o SEBRAE, por exemplo, para que esses MEI sejam encontrados. [...] muitos MEIs buscam apenas cumprir a notificação. Eles querem apenas sobreviver e a segurança dos alimentos fica em segundo plano. Acredito que se houvesse uma maior frequência nas fiscalizações talvez essa realidade mudasse. (FISCAL 11)

Com referência ao cumprimento das normas sanitárias, não há um arcabouço legal específico para a pequena empresa. Independente do porte, se uma grande empresa ou um ambulante que trabalha com alimentos, todas são regidas pelas mesmas regras, com todas as exigências tendo um mesmo valor na fiscalização. A aplicação de cada exigência legal vai depender do fiscal que conduz a ação.

A orientação da AGEFIS em relação aos microempreendedores é bem geral, não está relacionada às boas práticas que a gente tem que abordar. É geral no sentido de que tanto em procedimentos de controle urbano e vigilância a gente tem que adotar um termo de notificação, tem que orientar pra depois vir a punição, mas não especifica o que olhar dentro da legislação, o que tem que ter. É muito de cada fiscal. Muitos colegas tem uma abordagem mais enérgica e dizem que se ele se envolveu no negócio, ele tem que arcar com as conseqüências como se fosse um grande empresário. Eu já vejo um pouco mais ameno, eu vejo a questão social, eu tento ser o mais branda possível na orientação já que o grande tem um responsável técnico e mais oportunidade de saber o que a legislação cobra, de entrar nas boas práticas, de que um MEI que não sabe, que tá sobrevivendo. (FISCAL 8)

A gente tem um procedimento pra fiscalização de indústrias, a gente tem um procedimento para arboviroses, mas um procedimento específico para a abordagem do microempreendedor individual, não. Realmente é só essa questão de não penalizá-lo nessa primeira visita, exceto claro se for algo de elevado risco à saúde. (FISCAL1)

Os nossos procedimentos só consideram se é MEI, ME ou EPP em relação aos licenciamentos e pelo fato dele ter que ser notificado sempre antes de ser autuado, mas ele não há um critério sobre o que eu posso deixar passar e sobre o que não é tanto risco e pode ficar. “Vai fazendo aí que no outro ano eu volto e vejo se fez”. A nossa orientação é sempre cobrar tudo e fora isso é discricionariedade nossa, mas dentro do procedimento da AGEFIS, não tem diferenciação nesse sentido. Mas eu vou cobrar da RDC tudo o que eu cobro de uma indústria grande? Não já esse direcionamento, se eu quiser fazer é por minha conta e risco. (FISCAL 7)

Foi ainda identificado pelos agentes que não há um instrumento na Agência que viabilize a localização desses microempreendedores de alimentos. Boa parte das fiscalizações baseiam-se em denúncias, para averiguar um risco que pode já ter se consumado e não para prevenir a ocorrência desse risco. Mesmo que muitos desses sujeitos tenham efetivado seu cadastro de MEI através da própria prefeitura ou através de outros órgãos ligados ao poder público, esses dados não são compartilhados com a agência para que esses indivíduos sejam localizados e devidamente inspecionados.

A gente vai sempre nos mesmos lugares porque um dia já estiveram dentro de um cadastro ou dentro do sistema ou porque foram denunciados. E hoje a gente praticamente não faz busca ativa porque tem muita demanda, é o que tá na rota, na denúncia... se for um que realmente é problemático ele vai sempre ser denunciado ou é porque tem um vizinho ou alguém que quer prejudicar, mas a gente nota que vai sempre nos mesmos lugares, até porque a gente não tem perna... se eu chegar aqui numa rua que tem três lanchonetes, mercearias, se a gente for parar pra fazer tudo, é impossível, né? Senão a gente vai passar anos e não sai nem do bairro. Então falta um planejamento para encontrar novos estabelecimentos, por outro banco de dados, não sei se por um cadastro dos agentes de endemias, dos correios, seja lá como for. (FISCAL 2)

Eu acho que ela (AGEFIS) trabalha muito sem planejamento e por mais que eles não cheguem na gente pra pedir licença hoje em dia, pra solicitar licença, eles têm o cadastro, eles são cadastrados, o que caracteriza eles como MEI é um cadastro nacional, eu não sei, acho que ela teria que fazer uma busca ativa. Ela (AGEFFIS) não é proativa, ela é reativa, ela espera a denúncia, é focada na denúncia, espera o cidadão denunciar, tinha que ter um jeito de buscar e fazer um programa de regularização desse pessoal. A própria regional tem esse cadastro, é questão de comunicação. (FISCAL 7)

Antes a gente até conseguia ver pelo sistema os que se licenciavam de forma on-line, existia um cadastro, tinha uma fonte de busca, hoje eu não sei quais seriam os meios. Os meios atuais que temos para encontrar esse pessoal é ou por meio de denúncias ou por busca ativa em um estabelecimento aberto, mas muitos são em residência, que é um fator complicador. A AGEFIS deveria ter algum tipo de controle porque só nos procura quem quer licença sanitária e isso é uma minoria. (FISCAL 6)

Sobre o processo de fiscalização sanitária adotado atualmente, os profissionais apontaram ainda as seguintes fragilidades: morosidade na tramitação dos processos

administrativos dos empreendimentos que não se empenham em promover as adequações sanitárias; número insuficiente de fiscais para a demanda existente na cidade; baixa frequência de fiscalizações, muito relacionada à dualidade de demanda e quantitativo de profissionais.

A parte de finalização dos processos administrativos eu acho que é um gargalo muito grande, muito sério pra gente, e a gente não saber o final dos nossos autos também eu acho isso... até de certa forma frustrante. Precisaria ter uma continuidade, mais rápido, ter resposta. (FISCAL 6)

[...] pelas nossas ações a gente não vê uma continuidade, se autua não se sabe se houve alguma penalidade pra aquele empreendimento, enfim, quando a gente olha para parte sanitária a gente vê isso de uma forma palpável. [...] A agência também perde muito em não investir em divulgar melhor os benefícios que a fiscalização causa, os benefícios sanitários, falta investir nisso. (FISCAL 1)

Foi possível ver nas falas dos profissionais o fato de que não se pode desconsiderar a existência de MEIs que não demonstram interesse em se adequar às normas sanitárias, sendo recorrentes infratores sanitários. A morosidade na aplicação de penalidades a esse tipo de empresas, em muitos casos, gera uma sensação de impunidade que estimula a manutenção dessa condição insegura, submetendo consumidores a riscos e agravos à saúde que poderiam ser evitados.

O brasileiro só age na punição e na pressão, mas a gente nunca vai começar a ser diferente senão através de um diálogo, de uma parceria, né? Não vai mudar um pouco essa noção de que o brasileiro só vai mudar depois de ser penalizado. E quero acreditar que a gente vai mudar esse conceito. (FISCAL 8)

Algumas potencialidades ainda não exploradas pela Agência também foram identificadas pelos fiscais, como: a possibilidade de construir um canal de diálogo entre os órgãos de saúde e fiscalização; a divulgação positiva das ações da VISA, que neste momento de pandemia foram muito vinculadas às ações punitivas de cumprimentos dos decretos de isolamento social.

Seria bom que tivesse mais apoio da CEVISA e da AGEFIS para estender os diálogos através dos meios de comunicação, pra pensar numa forma de comunicação com a sociedade, aquela mais vulnerável, com menos conhecimento ou se através das escolas, ou se chamando alguns fiscalizados para uma conversa. FISCAL 8

Uma das coisas é a divulgação do nosso trabalho nas mídias, com essa função de melhorias, dando um retorno pra sociedade também, que a nossa função não é só essa de punir, que a gente tem uma contribuição para o Estado, para as pessoas, para o MEI, para o trabalhador. (FISCAL 5)

7.2 Diálogos com microempreendedores individuais de alimentos

Para a coleta de dados com os microempreendedores, nos deparamos com alguns desafios que precisaram ser contornados para que pudéssemos efetivamente ir ao campo e iniciar as entrevistas.

A princípio tentamos identificar as empresas que se enquadravam como MEI e exerciam suas atividades na área de alimentos a partir dos registros do sistema FISCALIZE⁴², atualmente utilizado pela AGEFIS. Contudo, não foi possível a efetivação desse levantamento pois o sistema não está habilitado com uma ferramenta para esse critério de busca.

Com essa limitação, a amostragem de empresas que se enquadravam na categoria de MEI e que poderiam participar da pesquisa foi realizada a partir dos termos fiscais lavrados em anos anteriores ao da realização das entrevistas.

Sabendo quais as possíveis empresas que poderiam participar, tentamos um contato telefônico inicial para apresentar a pesquisa e agendar uma data para os entrevistados. Nos casos onde o contato prévio não foi possível, a solução foi ir direto ao campo para apresentar o trabalho e marcar uma possível data. Superados os desafios, iniciamos a coleta de dados.

Um dos microempreendedores procurados possuía uma pequena mercearia e, em meio ao atendimento de clientes, que faziam compras de produtos diversos em pequenas quantidades, demonstrou compreender o intuito da pesquisa, mas não aceitou participar da mesma. A princípio disse que não teria tempo para a entrevista porque o local era muito agitado e que em outro horário não poderia participar porque chegava muito cedo na mercearia e, como morava em outro bairro, não citado pelo entrevistado, também não poderia participar à noite porque chegava em casa apenas por volta das 20h, quando já estava muito cansado. Ainda foi relatado por este microempreendedor que “não tenho interesse de participar em nada de universidade, não. Essas coisas de pesquisa, universidade... não tenho interesse, não”.

Duas outras empreendedoras do segmento de pratos prontos com quem mantivemos contato inicialmente demonstraram ter interesse em participar da pesquisa, mas ambas, após algumas tentativas para marcar um horário e local para a entrevista e ainda que sabendo que a conversa se daria de forma a não demandar muito tempo dos entrevistados, terminaram informando que não teriam nenhum tempo livre na semana ou nos finais de semana para participar da pesquisa ou por estarem com os horários comprometidos no negócio ou por

⁴² Através do sistema FISCALIZE a AGEFIS faz a chamada gestão integrada, de modo a assegurar que o ciclo completo da fiscalização (planejamento, gerenciamento, execução, processamento e monitoramento) seja realizado de forma coerente e organizada. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-344>. Acesso em: 15 abr. 2021.

estarem ocupados com responsabilidades com a casa, filhos ou netos. Em ambos os casos os empreendimentos estavam instalados na própria residência dos empreendedores.

Outros empresários procurados também não mostraram interesse em contribuir com a pesquisa. Em alguns casos, os MEIs demonstravam um interesse inicial, mas não encontravam um dia ou horário disponível para a entrevista, o que na percepção da pesquisadora pode ter sido uma saída que os empresários acharam para não recusar diretamente, mas também para não participar do trabalho.

Dentre os empreendedores entrevistados, todos se mostraram solícitos e não apresentaram nenhuma objeção em participar das entrevistas, de modo que conseguimos manter diálogos enriquecedores, dos quais foram extraídas as percepções acerca da política em estudo e das ações desenvolvidas pela vigilância sanitária, conforme veremos a seguir.

7.2.1 Caracterização dos microempreendedores individuais

Os microempreendedores entrevistados nessa pesquisa possuem um perfil socioeconômico misto, conforme apresentado no Quadro 4, com idade entre 25 e 47 anos de idade; grau de escolaridade variando entre o nível superior e o sem escolaridade nenhuma, este último sem saber ler ou escrever; entre os MEIs, quatro relataram nunca ter ajuda de empregados externos à família, os demais têm funcionários de caráter informal, sem carteira assinada e sem assiduidade diária; com relação à renda, quatro dos entrevistados não tem a empresa com única fonte de renda, podendo contar com a renda do cônjuge para o sustento da família.

Quadro 4 – Caracterização Socioeconômica dos MEIs

MEI	Idade	Escolaridade	Pessoas da família ⁽¹⁾ envolvidas no negócio	Funcionários ⁽²⁾	Fonte de renda
MEI 1	30 anos	Superior completo	03	01 informal	01
MEI 2	33 anos	Nível fundamental	02	01 informal	01
MEI 3	42 anos	Sem escolaridade	03	-	01
MEI 4	47 anos	Nível médio	01	01 informal	02
MEI 5	34 anos	Superior completo	02	01 informal	01
MEI 6	37 anos	Médio completo	01	01 informal	02
MEI 7	34 anos	Médio completo	02	-	01
MEI 8	36 anos	Superior completo	04	-	02
MEI 9	25 anos	Superior incompleto	02	-	02

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas.

*Nota: (1) Incluindo o próprio MEI.

(2) Empregados que não pertencem à família.

Durante as entrevistas, percebemos que as empresas ficam registradas no nome de um dos membros da família que nem sempre é a mesma pessoa que está à frente do negócio, podendo até mesmo nem participar efetivamente do empreendimento. Em todos os casos há uma mulher responsável pela empresa ou diretamente envolvida na administração do negócio, responsável por fazer “o negócio funcionar”.

Entre os entrevistados, dois deles não têm a empresa instalada na própria residência, mas em pontos comerciais alugados para esta finalidade, estando um desses instalado bem próximo de casa e outro em um bairro diferente daquele no qual reside o empreendedor. Os demais empreendedores trabalham em casa, dentre os quais cinco não conseguiram separar sua área de manipulação de alimentos da área destinada ao convívio familiar.

Com relação ao grau de escolaridade dos entrevistados, dos MEIs que declararam ter nível superior, dois deles assumiram que conseguem utilizar na administração do negócio os conhecimentos adquiridos na faculdade. Um dos entrevistados que possui nível superior declarou que seu curso de formação não tem nenhuma relação com o negócio exercido e que está se preparando para concursos públicos específicos para a sua área de formação.

Com referência à experiência na área de alimentos antes de abrir o próprio negócio, quatro dos entrevistados não tinham nenhuma experiência e investiram na área de alimentos por uma questão de necessidade e não por terem o sonho de serem empresários ou a partir de uma ideia inovadora. Foi o caso do MEI 1 que, após enfrentar uma situação de desemprego na família, viu a possibilidade de se capacitar e abrir um negócio na área de confeitaria.

Este empreendedor afirmou que antes de abrir a empresa fez um curso no SENAC com duração de oito meses, pago por ele próprio, a fim de se aperfeiçoar e entender melhor a área na qual iria atuar. Contudo, como está instalado em uma área de periferia, não consegue praticar o que aprendeu porque produtos mais elaborados não possuem saída de venda naquele bairro. Nenhum dos outros sujeitos declarou ter curso referente à produção de alimentos realizado antes de abrir o negócio, mas mencionaram ter aprendido o que sabiam com a vivência prática e que após a empresa aberta já passaram por capacitações da área de alimentos.

A gente só vende bolo comum porque não adianta fazer nada mais elaborado porque o pessoal daqui é pobre e não compra. A gente não faz entrega, quem compra vem comprar aqui. Nem temos entregador porque a gente já tentou, mas como aqui é periferia, até pra cobrar entrega o pessoal acha ruim. (MEI 1)

O mesmo ocorreu com o MEI 3 que, após enfrentar o desemprego, procurou investir no que considerou “mais fácil”, a venda de espetinhos.

No caso dos MEIs 7 e 9, a empresa foi uma solução para ter alguma renda que complementasse o orçamento familiar após as empreendedoras terem deixado de trabalhar para se dedicar à criação dos filhos.

Antes dela (nascimento da filha) eu trabalhei com carteira assinada, mas não era na área de alimentação não, era em loja mesmo, loja de bebê, aí quando eu engravidei da minha filha eu sai do meu emprego porque minha gravidez era de risco, então eu pedi pra sair da empresa. Aí eu comecei a trabalhar com bolos até que meu filho nasceu. Hoje eu faço bolo mais com encomenda, mas hoje eu trabalho mais é com salgado. Eu comecei com bolos caseiros só por encomenda, mais para o fim de semana, porque o meu esposo trabalhava aí era tipo pra eu ganhar um dinheirinho extra. (MEI 7)

Comecei por necessidade. Eu trabalhava na área de controladoria, aí eu apontava erros da empresa que o empregador não gostava, o que gerava conflitos pra mim e pra ele, aí tinha divergência de ideias, eu estava insatisfeita porque não podia exercer bem minha função, então achei por bem sair. Então eu decidi que iria trabalhar, mas pra mim, dentro dos meus padrões. Eu queria conciliar com a família, porque eu sou muito apegada à família. Eu queria criar meu filho e ter a minha renda. (MEI 9)

Percebemos que é comum o negócio envolver mais de uma pessoa da mesma família, ainda que nenhuma delas tenha carteira assinada como empregado do MEI. Empregados de fora do ambiente familiar são contratados por serviço prestado, sem manter vínculo empregatício com o empreendedor e exercendo atividades de forma esporádica, conforme a demanda de produção e muitas vezes apenas para auxiliar em serviços de limpeza do local.

Dependendo da necessidade tem um rapaz que vem duas ou três vezes na semana pra ajudar a mexer a massa, por exemplo, mas normalmente só eu, minha mãe e meu pai damos de conta. Geralmente meu pai está aqui e eu subo pra ajudar a fazer bolo. Agora só nós damos conta. (MEI 1)

Esse quantitativo de funcionários extras também sofreu uma redução em decorrência da queda de produção provocada pela pandemia da COVID-19. De acordo com a fala dos entrevistados, como houve uma redução grande de produção, a contratação de funcionários é evitada para reduzir custos e por realmente não haver mais necessidade dessa mão-de-obra.

Meu marido trabalha fora, é garçom e passa o dia trabalhando. Quando ele tá aqui ele me ajuda. Às vezes eu chamo alguém só pra ajudar na limpeza, mas nem é todos os dias. Ultimamente as coisas estavam tão difíceis que eu nem estava chamando. Eu fico só mesmo. (MEI 6)

Com relação à fonte de renda, quatro dos microempreendedores têm no negócio uma complementação da renda familiar, já que também contam com a renda dos cônjuges para se manter. Os demais entrevistados dependem exclusivamente da empresa.

Identificamos que três dos entrevistados, MEIs 3, 6 e 7, são atualmente beneficiários de programas sociais do governo como o Bolsa Família e o auxílio emergencial referente à pandemia.

Seis entrevistados têm a percepção de que o negócio lhes possibilita uma renda maior do que se estivessem no mercado formal de trabalho, mas apenas dois deles, MEIs 4 e 5, conseguiram associar à formalização do negócio a uma ascensão econômica.

Para o MEI 7, o negócio não lhe possibilita uma renda maior porque antes a maior renda da casa era proveniente do trabalho formal do cônjuge, que se encontra desempregado desde o início da pandemia, de tal modo que a renda gerada pelo negócio não é capaz de superar o que era proporcionado pelo emprego formal.

7.2.2 A visão empreendedora e as motivações para a formalização

Com referência à formalização, vemos no Quadro 5 que apenas o MEI 1 e o MEI 4 informaram já ter iniciado o negócio formalizados, todos os demais exerceram suas atividades durante alguns anos na informalidade antes da formalização. Uma característica comum entre eles foi a de que todos ainda exercem a mesma atividade desde o início do negócio.

Quadro 5 – Tempo e Facilidade de Formalização como MEI

MEI	INFORMALIDADE	FORMALIZADO COMO MEI	INTERMEDIÇÃO PARA A FORMALIZAÇÃO
MEI 1	-	5 anos	Contratou Contador
MEI 2	2 anos	2 anos	Contratou Contador
MEI 3	4 anos	2 anos	Contratou Contador
MEI 4	-	7 anos	Contratou Contador
MEI 5	3 a 4 anos	4 anos	-
MEI 6	6 anos	3 anos	-
MEI 7	5 anos	2 anos	Contratou Contador
MEI 8	9 anos	10 anos	SEBRAE
MEI 9	1 ano	1 ano	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas.

Ainda que a Lei Complementar nº 128/2008 e a RDC nº 49/2013 tragam o precedente da desburocratização como forma de facilitar a regularização das pequenas empresas, sendo até mesmo possível dispensar o apoio de serviços de contabilidade para a

formalização e licenciamento, é comum ao MEI a contratação de contador ou para iniciar o processo de formalização ou para prosseguir com as declarações anuais de faturamento.

Esse resultado também foi identificado por Tondolo (2018), que constatou que os microempreendedores normalmente têm dificuldade para se registrarem no portal do empreendedor, recorrendo a órgãos como o SEBRAE ou a um contador para solução do problema⁴³.

Assim, ainda que sejam dispensados de taxas de licenciamento sanitário como estabelece a RDC nº 49/2013, o microempresário normalmente arca com o custo mensal do serviço de contabilidade contratado para viabilizar todo o processo de licenciamento e regime tributário da empresa.

O MEI 3 informou que teve dificuldades para se regularizar por não ter instrução (nem lê nem escreve), de modo que a empresa foi aberta no nome de uma filha, sendo esta responsável por resolver qualquer problema que dependa de documentos. Outra dificuldade encontrada por este MEI foi a falta de orientação ao procurar abrir sua empresa na sala do empreendedor⁴⁴ da Secretaria Regional I.

Eu abri a empresa no nome da minha filha por causa dos estudos dela, dos documentos, era mais fácil pra ela porque ela tem mais sabedoria que a gente. Precisou de contador porque a gente não conseguiu abrir sozinho. Foi uma das coisas que a gente teve dificuldade porque quando o fiscal veio aqui a primeira vez eu não estava com os documentos prontos, aí o cara chegou e eu tava dando entrada nos documentos. Aí a mulher falou assim pra mim: “O senhor vai, faz assim...”, mas quando nós chegamos lá na Regional, a primeira coisa que nos fomos foi mal atendido. Aí eu fui mal atendido, disseram que eu tinha que arrumar um contador e jogaram o papel assim, aí eu vim e um contador amigo nosso passou e ele disse que ia arrumar pra mim. Então uma das dificuldades que a gente sempre acho nas coisas públicas, porque eu acho que a gente devia ser tratado melhor. (MEI 3)

Do mesmo modo o MEI 1, apesar de ter grau de escolaridade de nível superior, informou que inicialmente não achou o processo simples e que por isso contratou um contador. Contudo, hoje já entende todo o procedimento e consegue orientar outros empreendedores do bairro quando estes o procuram perguntando sobre como se legalizar.

⁴³ A dificuldade encontrada pelos MEIs foi identificada na pesquisa como sendo decorrente da falta de familiaridade com ambientes virtuais, forçando o microempreendedor a recorrer a contratação de profissionais que o auxiliem nos cadastros e acessos digitais.

⁴⁴ Em cada uma das Secretarias Regionais há um Sala do Empreendedor, onde são oferecidos serviços de formalização de microempreendedores, acesso ao microcrédito, capacitação gerencial, além de apoio na comercialização de produtos e consultorias empresariais, objetivando a diminuição da informalidade e melhoria na gestão dos negócios. Disponível: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-disponibiliza-salas-do-empreendedor-nas-secretarias-regionais>. Acesso em: 02 mai. 2021.

Nós fizemos pelo portal do microempreendedor, mas foi intermediado pelo contador. E a gente não sabia como fazer, a gente já faz é ensinar o caminho, porque tem contador que cobra um absurdo. Sabem que a gente não entende nada, é leigo, muita coisa a gente não paga, mas eles dizem que tem que pagar isso, tem que pagar aquilo... Hoje a gente já consegue até orientar o pessoal por aqui que pergunta como que se inicia o cadastro. (MEI 1)

O MEI 7 declarou que até tentou fazer o processo de formalização sozinho, mas não sabia onde fazer, então contratou uma pessoa para registrar a empresa. “Eu até que tentei fazer sozinha, mas não é fácil, aí uma pessoa que eu conheço fez pra mim”.

Dos entrevistados que conseguiram se legalizar sem a necessidade de um contador, os MEIs 5 e 9 demonstraram desenvoltura no entendimento do processo e informaram que fizeram todo o procedimento de formalização sem ajuda de terceiros, enquanto que o MEI 6 não contratou contador, mas utiliza serviços contábeis já que todo o processo foi efetivado por um filho que cursa faculdade de contabilidade.

Para o MEI 6, “foi fácil pra abrir minha empresa, eu fiz pela internet num instante, mas também foi fácil porque meu filho tá se formando em contabilidade e fez pra mim, aí quando eu preciso de alguma coisa ele faz minhas coisas”. De semelhante modo o MEI 9 declarou: “Eu fiz tudo sozinha mesmo. Fiz pelo portal do empreendedor porque eu já tinha um pouco de conhecimento porque eu trabalhei como auxiliar de controladoria numa empresa e já tinha noção de como fazia”.

Segundo Vahdat *et al.*, (2019), a ampliação de direitos e a conquista de condições de vida sustentáveis e permanentes são benefícios que vêm em decorrência da inclusão produtiva. No aspecto social, a inclusão produtiva se apresenta como uma alternativa aos programas de proteção, reduzindo a pobreza e transformando desempregados em patrões ou empregados de si mesmos, capazes de gerir suas vidas de forma autônoma, ampliando direitos e melhorando as condições de vida de modo permanente e sustentável.

Apesar dessa ampliação de direitos e em detrimento da Lei nº 128/2008 garantir benefícios aos microempreendedores individuais, como aposentadoria por idade, auxílio doença ou invalidez e salário maternidade, além de benefícios fiscais como poder ter um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, possibilidade de emitir notas fiscais, de contratar com o poder público, acesso a microcrédito etc., foi notório que alguns dos microempreendedores não procuraram a adesão ao MEI visando aos benefícios sociais e nenhum deles citou a possibilidade de ter cobertura previdenciária. Na verdade, até mesmo demonstraram desconhecer a maior parte dos benefícios propostos em lei.

Nenhum de nós tem carteira assinada. Ele assinava minha carteira, mas eu não quero mais não porque não vou deixar dinheiro para o governo. Ele tava pagando, pagou 6 meses, mas eu mandei parar. O benefício é só esse, porque o resto... não tenho interesse nisso. (MEI 2)

Eu abri o MEI pra trabalhar direito mesmo, não por causa de aposentadoria, isso é lá na frente, num futuro, mas isso ninguém sabe como vai ser, a gente tá aqui agora, amanhã pode não estar. Graças se Deus ajudar que eu chegue lá, mas eu sempre gostei de trabalhar direito. Quando eu era menino se eu chegasse com uma manga em casa meu pai ia lá no lugar perguntar se o cabra tinha me dado. (MEI 3)

Essa constatação parece ir na contramão daquela identificada por Tondolo (2018), que evidenciou que dos benefícios do MEI que mais atrai os empreendedores é o da previdência social.

Para o MEI 5, a abertura da empresa foi uma necessidade de expansão do negócio, uma tentativa de vincular o seu produto a uma grande marca de alimentos e, assim, ter um diferencial competitivo no mercado, sem nenhuma intenção de ter acesso a garantias sociais: “Eu me formalizei porque eu queria fazer a expansão do negócio e a gente queria conquistar um registro juntamente com a Nestlé, com o reconhecimento para utilização do produto na Nestlé. E nós conseguimos a vinculação de marca”.

Outros motivos destacados pelos entrevistados como incentivo para a abertura da empresa como MEI, foram: a possibilidade de adquirir produtos com descontos nos fornecedores; facilidade para conseguir empréstimos bancários; medo de serem fiscalizados.

Foi pra ficar direitinho mesmo, para o caso da fiscalização chegar a gente tá com tudo em dia, pra não ter problema. Foi também pra comprar as coisas, comprar refrigerante, leite... porque todo mundo que chega aqui pra gente pede um CNPJ. Pra compra com CNPJ é muito melhor. (MEI 2)

Eu me formalizei porque precisei de empréstimo no banco e é bem melhor quando se é microempreendedor, também porque pra fazer compra sendo empresa fica melhor. Sendo microempreendedor é tudo mais fácil. Só pensava nisso mesmo porque nem penso nessa aposentadoria. Vai que eu pego o corona e morro. (MEI 6)

A gente resolveu formalizar o negócio por necessidade e também por medo de fiscalização. A gente sabe que sobrevive disso aqui, do comércio, então a gente não pode baixar as portas por estar irregular, então sentimos a necessidade de regularizar. Nós não visávamos nenhum benefício, foi só para se regularizar mesmo. (MEI 1)

Quando o meu filho nasceu eu fiquei praticamente parada, aí eu pagava aquele carnê pra me aposentar só que como eu não trabalhava eu deixei de pagar, aí depois eu abri o CNPJ, só que também foi pra conseguir comprar as coisas com desconto porque nesses atacadistas, em alguns cantos, pedia um CNPJ e pra me aposentar também. Eu até achava que eu ia precisar pagar o MEI e o INSS, mas parece que nem precisa, né? Outra coisa, eu também formalizei porque eu queria trabalhar legalizada. (MEI 7)

De acordo com o MEI 4, “o CNPJ mesmo eu só abri porque eu precisava comprar algumas coisas fora e eles queriam inscrição estadual, para comprar com desconto, aí eu tinha que ter o CNPJ”, enquanto que para o MEI 9 a formalização veio “primeiro porque ser formalizado abre muitas portas no delivery, de conseguir algo relacionado a outras empresas, pra ter tudo registrado, sem fiscalização, também pelo auxílio doença”.

Para Tondolo (2018), outra razão para o MEI se formalizar é a cidadania, “provocando nos empreendedores sentimento de que eles estão cumprindo os seus deveres como cidadãos, de poderem contribuir e estarem regularizados”. Contudo, nas falas dos entrevistados nesta pesquisa, esse sentimento de cidadania não foi tão notório já que a percepção que tivemos foi a de que a formalização aconteceu por uma obrigação, exigida pelo mercado ou pela fiscalização sanitária.

Na percepção do MEI 8, a formalização foi um erro, algo que só lhe trouxe desvantagens, de modo que se tivesse ficado na informalidade certamente teria sido tudo mais fácil:

Os benefícios que disseram que teoricamente eu tinha, eu nunca consegui nada (risos), tipo: o auxílio doença, quando precisei não tive doença porque disseram que não entrava na lista de doenças que eles tinham lá. Resumindo: eu me desgostei, deixei de pagar um bom tempo, me endividei, fiz parcelamento e vou ficar velha gagá pagando esse negócio. Não vi nenhuma vantagem em ser MEI. Se eu ficasse na informalidade teria sido a mesma coisa. Eu tinha planos de conseguir colocar em supermercados, mas isso é tão complicado! Não é como a gente imagina. O MEI foi uma dívida que eu adquiri sem ter benefício nenhum. Inclusive eu estou tentando cancelar com o pessoal do SEBRAE, mas nem isso eu consigo, porque eu tenho o parcelamento. (MEI 8)

A facilitação de crédito bancário é um benefício concedido ao MEI que foi utilizado por apenas um dos entrevistados. Segundo o MEI 6, ele utilizou empréstimos dos bancos do Brasil e do Nordeste para reformar o espaço físico do negócio e para compra de mercadorias, sendo este empreendedor o mesmo que informou ser beneficiário de programas sociais do governo e, provavelmente, o de mais baixa renda entre os entrevistados. Os demais sujeitos relataram nunca terem precisado utilizar microcrédito.

A partir da fala do MEI 7, percebemos que uma das possibilidades para o pequeno empreendedor não tentar um microcrédito pode ser o fato de terem contraído dívidas que ainda não foram quitadas: “e o microcrédito eu nunca nem tentei porque eu acho que não dá porque eu tenho o nome sujo, aí que acho que nem faz”.

O MEI 8, mais uma vez, demonstrou seu descontentamento com seu registro como microempreendedor individual por já ter tentado financiamento, mas nunca ter conseguido:

“Nunca consegui, até tentei, mas nunca consegui. Nem pra isso o MEI serviu”. Sem deixar claro o motivo dessa negativa.

Pautas nas agendas de governo para investimento em micro empreendedorismo têm sido as medidas mais frequentes para apoio desses pequenos negócios. Em matéria noticiada no Jornal O Globo⁴⁵, de 21 de abril de 2020, vemos que em âmbito federal a medida provisória que criou o Programa Verde Amarelo para incentivo de jovens no mercado de trabalho, também ampliava a concessão de crédito para os microempreendedores.

No mesmo jornal O Globo⁴⁶, vemos que a Caixa Econômica Federal lançou em conjunto com o SEBRAE um programa de crédito de até R\$ 12.500 para o MEI obter recursos para capital de giro, necessário para enfrentar a crise provocada pela pandemia, oferecendo carência de 9 meses e prazo de pagamento de até 24 meses, a juros de 1,59% ao mês.

Especificamente sobre ações de financiamento da Prefeitura de Fortaleza, foi criado em 2020 o Programa Meu Bairro Empreendedor, que abriu edital para concessão de crédito para atender 500 (quinhentos) empreendedores que exerçam ou pretendam exercer atividades de comércio, serviço ou produção dentro do município de Fortaleza.

O Projeto Meu Bairro Empreendedor–Financiamento Orientado é uma política pública de inclusão social, através do estímulo aos pequenos negócios, com o foco na população mais carente, para a geração de ocupação e emprego e incremento da renda, oferecendo condições de crédito orientado aos pequenos empreendedores excluídos do Sistema Financeiro tradicional. (FORTALEZA, 2020b).

Semelhantemente, o Programa Mulher Empreendedora, também da Prefeitura de Fortaleza, subsidiava o financiamento de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para aquisição de máquinas, equipamentos e insumos, para ampliação ou implantação de um negócio formal ou informal, e consultoria por até 12 (doze) meses, para 80 (oitenta) negócios desenvolvidos por mulheres em áreas de baixo índice de desenvolvimento humano – IDH. (FORTALEZA, 2020a).

De um modo geral, ao tratar sobre o assunto microcrédito, a apreensão que fizemos nas falas dos entrevistados foi a de que usar crédito bancário parece estar associado ao endividamento do negócio e não necessariamente ao investimento em uma projeção de crescimento.

⁴⁵ Disponível em: https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=20_2020200421. Acesso em: 09 de mai. 2021.

⁴⁶ Disponível em: https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=20_2020200421. Acesso em: 09 de mai. 2021.

Em se tratando do ato de ser fiscalizado, percebemos que o medo da fiscalização ainda permeia a sociedade. O poder de polícia da fiscalização sanitária está mais associado ao fiscal do que seu caráter educativo, ainda que em todas as situações citadas pelos microempreendedores tenha sido relatado que foi estabelecido um prazo para que estes pudessem se adequar.

“Em muitos casos, não há como fugir da responsabilidade: a Vigilância Sanitária está obrigada a exercer controle sobre a sociedade. Impor limites aos produtores. Multar. Fiscalizar. Fechar estabelecimentos, etc.: o problema estaria em reduzir a Vigilância a apenas esta dimensão”. (Campos, 2001, p. 10).

Em nenhuma das entrevistas os empreendedores citaram ter passado por situações constrangedoras ou de conflito com os fiscais de VISA, mas todos demonstraram ter receio de ser fiscalizado, ainda que achem que estão trabalhando da forma correta: “quando você chegou aqui eu já fiquei toda me tremendo, achando que você ia querer me fiscalizar (risos)” MEI 1; “quando eu vi você chegar já pensei que era fiscalização, mas acho que já fiz tudo que vocês pediram” MEI 3.

Como debatido no referencial teórico, a visão de empreendedorismo comumente adotada perpassa por indivíduos que possuem características como otimismo, autoconfiança, positividade ante aos riscos do mercado, flexibilidade às mudanças no mercado, criatividade, dinamismo, auto-gestão etc., resultando em um sujeito que empreende ou por oportunidade ou por necessidade de sobrevivência, mas que adquire independência financeira, que pode controlar o seu tempo (de trabalho) e que não se subordina a um chefe.

Seriam indivíduos que, na concepção de Schumpeter, produzem produtos inovadores, que geram novas necessidades nos consumidores e provocam mudanças no mercado. Entretanto, ao serem estimulados a falar sobre como se deu e o que os motivou ao empreendedorismo, as razões predominantes foram em decorrência de situações de desemprego e por falta de opção de trabalho no mercado, assim como o caminho encontrado foi através de atividades que lhes pareceram mais fáceis de serem desenvolvidas e não necessariamente como uma inovação.

A gente morava em Sobral aí há 10 anos viemos pra cá. Eu trabalhava no supermercado do bairro Ellery, aí lá fechou, o dono colocou todo mundo pra fora e eu comecei a trabalhar em padarias por aqui e acabei parando aqui com ele. Eu trabalhava aqui mesmo, para o outro dono, eu era funcionário dele e ele resolver fechar. Aí ele me ofereceu a padaria, pra eu arrendar pra ele, ainda passei um ano com ele e pagava o arrendamento de 6.000 reais. (MEI 2)

Quando eu saí da empresa, do meu trabalho, fiquei desempregado e espetinho foi o que eu achei mais fácil de fazer naquele momento. Eu tenho um vizinho que trabalha com isso aí ele me deu umas dicas de como era, aí eu comecei por ser mais fácil. Eu abri o negócio porque eu sempre tive a ideia de trabalhar pra mim. (MEI 3)

Antes desse negócio a minha mãe era costureira e o meu pai trabalhava fora. Hoje meu pai não trabalha mais por falta de oportunidade, por causa da idade, já tem 65 anos e não encontra mais. Por causa da idade, quando ele desempregou-se não teve mais emprego pra ele, aí nós abrimos isso daqui por uma necessidade dele de ocupação e dinheiro. Ele passou um ano depressivo. Ele passou 20 anos tralhando na empresa aí botaram ele pra fora e ele não arrumou emprego em canto nenhum. (MEI 1)

A relação do microempreendedorismo com o trabalho feminino também foi muito presente, especialmente se mostrando como saída para que as mães estivessem mais próximas da família e participando da criação dos filhos.

Eu trabalhava na barraca de praia como salgadeira, aí sai de lá e com o dinheiro que eu recebi de lá eu montei meu próprio negócio. Ainda passei dois anos em casa porque na época eu tinha tido o meu filho e eu não queria deixar ele com ninguém pra ir trabalhar, então eu resolvi botar essa marmitaria perto da minha casa pra ter outra renda pra mim e para o meu esposo. O ponto é alugado. (MEI 6)

Para o MEI 9, “trabalhando em casa, pra mim, foi a forma que eu vi de ficar perto do meu filho, porque eu mesma quero criar ele”.

Analisando o cenário de empreendedorismo do MEI 7 percebemos que além de não ser para provocar uma mudança inovadora no mercado, o caminho encontrado pode não ter sido o mais fácil, mas representou a única possibilidade encontrada como saída para fugir do desemprego.

[...] logo que eu comecei a trabalhar mesmo veio a pandemia, aí meu marido era garçom e ficou uns dias trabalhando outros parado porque as lojas fecharam, então as coisas ficaram muito difíceis, a gente tava muito apertado, então ainda não melhorou, hoje ele trabalha só comigo. Quando a gente tava muito apertado minha tia ficou sabendo e me ligou, ela fez tipo uma vídeo chamada com o marido dela e me ensinou a fazer os salgados, foi mostrando como fazia, como é que abria, como é que enrolava, aí como eu gosto muito de cozinhar eu tentei e deu certo, e também ela deu o forno dela pra gente. Foi uma grande ajuda mesmo! Aí nós começamos a vender salgados também. (MEI 7)

O MEI 5 tem a percepção de ter entrado no mercado de alimentos por uma questão de oportunidade. Como já conhecia a área por uma questão familiar, investir nesse negócio pareceu mais fácil e promissor, apesar de ter relatado que após ter saído da faculdade identificou que no mercado de trabalho não conseguiria a mesma ascensão e remuneração que uma empresa própria poderia lhe proporcionar.

Eu trabalhei 10 anos em restaurante, meu pai 35 [anos]. Então partiu tanto de uma visão empreendedora como por uma oportunidade porque apesar de eu ter uma formação, a possibilidade de ascensão econômica dentro do empreendedorismo pra mim foi bem mais atrativa, então com isso eu decidi não entrar de fato no que eu me formei e entrar no empreendedorismo. Se bem que são interligados, minha formação tem ligação como todo o processo de vendas. Minha formação me ajudou muito no meu negócio. (MEI 5)

Recuperando a trajetória do MEI 4 conseguimos identificar uma outra face do mercado, aquela que “emprega” a empresa do MEI, seus serviços e produtos. Aqui encontramos um sujeito que se identificou como alguém que tem coragem para enfrentar desafios: “eu me encantei porque coragem eu tinha, tinha não, tenho, de enfrentar tudo. Aí eu fui, contratei os funcionários e tudo”. Uma característica que lhe impôs desafios e mostrou o quanto o mercado é exigente com seus “empregados” e descompromissado com o consumidor que utiliza seus serviços ou produtos.

De acordo com esse relato, para iniciar o negócio esse MEI investiu primeiramente nos *sites* de compras coletivas, todavia, logo se viu frente a frente com a face perversa do capital, percebendo que o lucro seria apenas para o seu “empregador”, o que o fez desistir daquele tipo de negócio, mas que o impulsionou a tentar divulgar sua marca por outro meio.

Eu já vendia em casa, naquelas compras coletivas, colocando bem baratinho, não ganha nada, só pra divulgar. Eu comecei com aquilo ali, mas eu sei porque é uma enganação muito grande. Um dia eu falei pra moça que não dava pra colocar um produto por aquele preço porque ficava muito barato, aí ela falou: “Então porque você não faz como eu falo pra outras pessoas e elas pegam a minha dica? Se você trabalha com um produto bom, então você diminui a qualidade do seu produto.” Ela queria que eu colocasse a minha marca, pra divulgar um produto que eu quero vender e meu cliente já conhece aí vou tirar a qualidade. O que é que o meu cliente vai pensar? Que o meu produto não é o mesmo, então eu prefiro não fazer isso. Então pra mim não dava. Eu teria que usar um produto inferior para chegar no preço que eles queriam. (MEI 4)

Aí eu estava passeando no shopping e vi aqueles quiosques lá, aí meu marido sugeriu da gente ir se informar e eu fui falar com a moça. A mulher me chamou lá pra dentro, disse que eu tinha cara de empreendedora, fez um preço muito bom, aí eu me encantei com aquela coisa de shopping, mas também me decepcionei rapidinho porque é uma enganação total. (MEI 4)

Ao invés de ser o patrão de si próprio, ideia sustentada por muitos defensores do empreendedorismo, este MEI se deu conta que estava na verdade em um trabalho precarizado, ainda que este termo não tenho sido usado na sua fala, mas que ao invés de empresário tinha se tornado empregado do *shopping*, sujeito a todas as regras, horários e valores impostos por

aquele grande empreendimento, corroborando com o que Tavares (2018) denominou como sendo penoso ter o mercado como padrão.

Ela [a funcionária do shopping] disse que ali todos os quiosques vendiam 30.000 [reais] e eu disse “Ah! Então é bom porque um quiosque em 2014 vendendo 30.000...” Essa foi a maior mentira da vida dela porque no tempo que eu passei lá eu nunca vendi 30.000. O mês que eu vendi 20.000 foi no mês de dezembro, no último ano que eu passei lá. Mas naquele mês eu tive que pagar aluguel em dezembro, um mês e outro mês, como um décimo, funcionários... Hoje se me dessem uma loja no shopping eu diria “eu não quero”. [...] No shopping a gente tem horário pra tudo. Se as meninas não chegassem 10 horas e não tivesse tudo levantado no quiosque, a gente pagava multa. Se a funcionária fosse no banheiro e o quiosque ficasse só, multa. Teve dias de funcionárias minhas não estar indo trabalhar porque não estava bem aí elas me ligavam e eu tinha que sair correndo daqui pra ir pra lá senão era multada. Eram muitas regras que não valia pena. Se realmente vendesse bem, tudo bem! Mas valeu a pena porque fez o meu cartão de visita. (MEI 4)

Percebemos na fala desse empreendedor que, ao se instalar no quiosque do *shopping*, foi exigido apenas que este tivesse um CNPJ, pagasse os valores cobrados no local e aderisse às regras impostas sob pena de punição monetária em caso de descumprimento. Em nenhum momento foi solicitado que este MEI tivesse licença sanitária, o que nos leva a compreender que a saúde dos consumidores que por ali transitavam não importava para o *shopping*, mas apenas os padrões sensoriais dos produtos expostos no quiosque tinham real valor.

Do mesmo modo, enquanto vendia seus produtos por meio de compras coletivas, não lhe foi exigido que sua empresa comprovasse a segurança sanitária dos seus produtos, pelo contrário, foi sugerido a este microempreendedor o comprometimento de qualidade em troca de vendas. Entendemos, portanto, que para o grande capital, a geração de renda tem um valor muito superior àquele produzido pela saúde da coletividade, escancarando a controversa dualidade entre saúde e economia.

Por outro lado, ter a licença sanitária pode ser uma condição imprescindível para casos em que se pretende fornecer produtos para clientes que passam por fiscalização sanitária ou quando estes são comprometidos e sensíveis à importância da saúde de seus consumidores.

Quando os pontos de venda são fiscalizados eles têm que comprovar a origem dos produtos. Muita gente pergunta se a gente é formalizado porque muitos pontos de venda não querem vincular a loja deles a um produto que não é legalizado, que não tem procedência. (MEI 5)

Um dia foram fiscalizar o colégio e a cantina me procurou dizendo que como eu tinha uma loja no shopping eles achavam que eu tinha toda a documentação para fornecer pra eles, porque quem fornecia pra eles só fornecia bolos, não tinha rótulo, não tinha nada. Aí eles achavam que como minhas coisas tinham rótulo e tudo, achavam que eu

tivesse a licença, então eu fui atrás de dar entrada. Aí eu tirei a licença e por conta dessa documentação consegui entrar nas escolas. (MEI 4)

Cabe esclarecer neste momento que é um procedimento comum entre os fiscais de VISA a exigência de licença sanitária dos produtos vendidos nas cantinas das escolas e em restaurantes como forma de minimizar o risco à saúde decorrente do consumo de alimentos sanitariamente inseguros. Essa exigência obriga esses estabelecimentos a contratarem fornecedores que estejam regularizados na vigilância sanitária.

7.2.3 Patrão de si mesmo - há bônus?

A responsabilidade do microempreendedor com a manutenção da sua empresa exige que ele esteja presente em todas as etapas da cadeia produtiva e, em muitos casos, envolvendo outros membros da família, muitas vezes demandando uma extensa carga horária de trabalho e comprometendo até mesmo o tempo que poderia ser dedicado à família, ao lazer e à própria profissionalização.

Eu trabalho de domingo a domingo, de 6:30h da manhã até meia noite. À noite eu faço pratinho e churrasco. Eu só folgo na segunda à tarde, depois de 2 horas. E nem folgo direito porque é nesse dia que eu faço as compras daqui, vou ao Centro comprar. Ultimamente, nem tá valendo a pena ir ao Centro porque não vale a pena pagar o Uber pra voltar, porque eu estou sem transporte, então eu compro por aqui mesmo, nos mercadinhos que dão desconto ou quando tem promoção. (MEI 6)

Trabalhamos de segunda a domingo de 04:30 da manhã até 10:30h e de 3 da tarde até 8 da noite. Aí eu entro vou fazer janta, ajudar ela... A gente abre todo dia, até domingo à tarde eu tô abrindo porque nosso aluguel é muito alto. Eu sempre abri todo dia, aí com a pandemia nós demos uma reduzida, aí agora voltamos de novo. (MEI 2)

Segunda a sábado, de 07 às 12h e de 14 às 19h. Domingo a gente descansa. O material a gente compra por aqui mesmo, à medida que vai precisando de material, não precisamos de um dia só pra fazer compras. Nós moramos longe, aí a gente acorda 5:30h, vamos ajeitar as coisas para chegar aqui cedo. (MEI 1)

Eu trabalho de segunda a sábado. No domingo eu não pego o dia pra folga, mas trabalho mais por encomenda porque eu faço um trabalho voluntário aí eu gosto de dedicar o meu tempo durante a parte da manhã e na parte da tarde, na tarde não, assim umas 11h eu faço o almoço e já faço alguma encomenda que tiver para entregar pra pessoa. Então eu trabalho todo dia de meio-dia até às 15h, depois disso meu marido sai pra vender. (MEI 7)

Na terça eu faço meu planejamento e as compras pra semana. De quarta a domingo eu atendo delivery, mas encomendas eu faço qualquer dia, se tiver encomenda todo dia eu faço. Aí eu vou conciliando os horários com meu filho, com a casa e com a faculdade também. Quando precisa eu trabalho de madrugada. (MEI 9)

Entretanto, não ser mandado por ninguém e poder fazer os próprios horários foram falas comuns entre os entrevistados e ainda exercem uma espécie de encantamento sobre os sujeitos, se sobrepondo a todos os demais bônus ou ônus que o empreendedorismo possa trazer.

Eu me realizo no meu trabalho. Eu faço meu horário. Se de manhã eu não tiver trabalhando eu saio pra ir em outro canto, se à tarde não der tempo trabalhar eu trabalho à noite, sozinha no silêncio, então eu faço o meu horário. Eu não trocaria, não quero trabalhar em empresa porque eu não faço o meu horário, fico presa o dia todo. O que anima, que me deixa realizada na minha profissão, no que eu escolhi, é o meu horário que eu que faço, a minha flexibilidade. Isso é muito bom! (MEI 4)

Ter carteira assinada é bom, tem suas vantagens, mas a gente fica presa a um horário, eu não teria com quem deixar meus filhos e como eles são pequenos eu acho que não vale a pena. Eu me preocupo com eles e acho que é melhor ficar perto deles. Às vezes eu penso em deixar eles com alguém e procurar alguma coisa, mas depois eu volto atrás. (MEI 6)

[...] eu consigo estabelecer os meus dias e horários. Eu não preciso fazer da forma que as pessoas querem e como elas acham que é correto, eu não concordando com aquilo. No meu negócio eu faço o que eu quero e da forma que eu acho que é correto. (MEI 9)

Para o MEI 5, ele escolheria “dez mil vezes o meu negócio” a ter que trabalhar com carteira assinada para outra pessoa porque ele tem a percepção de que na própria empresa tem “uma condição financeira superior e ainda com a liberdade de fazer o que eu tenho interesse”.

Com pensamento semelhante, o MEI 3 diz que ainda que tivesse a oportunidade de voltar a trabalhar com carteira assinada não aceitaria: “Se fosse pra ganhar a mesma coisa que eu ganho aqui eu ainda escolheria meu negócio. É muito melhor! Querendo ou não é meu, né?”

Na ótica dos MEIs 2 e 6, que informaram possuir uma carga horária extensa e sem folga, ainda assim a condição atual lhes parece mais favorável. Segundo o MEI 2: “Acho melhor aqui, mesmo com esse horário, porque quem tem carteira assinada só tem sete horas e vinte trabalhadas, mas no lado financeiro aqui é melhor e eu não trocaria pra não ser mandado”.

Fica evidente que a inclusão produtiva desses empreendedores pode até não estar relacionada à exploração de um patrão, mas submete-se à exploração de um horário de trabalho que ainda que seja definido por ele próprio, parece ser suficiente apenas para promover a manutenção da condição econômica dos indivíduos, sem a ascensão prevista na definição de Vahdat *et al.*, (2019).

Ainda sobre o MEI 2, o proprietário da empresa é diretamente auxiliado pelo cônjuge, o que aliás é uma característica comum nos pequenos negócios, mas neste caso em específico a esposa mostrava-se muito insatisfeita com a qualidade de vida da família em

decorrência do tempo demandado trabalhando. Ficou claro, neste caso, o desejo de sair da área de alimentos para outra área, como vendas de confecção e calçados em feiras livres, no intuito de pelo menos apenas revender e não ter que produzir o próprio produto.

Trabalhar com carteira assinada, se subordinando a um chefe e ao cumprimento de horários, mas com direitos trabalhistas, foi expresso como sendo o desejo de apenas dois dos entrevistados, MEIs 1 e 8.

Como MEI piorou 100%. Tem mais tempo dedicado à empresa do que a gente mesmo, porque querendo ou não quando você trabalha para os outros você tem horário. Chega 7h, sai 5h e esquece problema, esquece tudo. Aqui você não tem férias, feriado trabalha, dia santo trabalha, mas tirar o mês de férias? Como? Fechar uma semana? Tu é louco! O feriado mais longo que a gente fecha é no carnaval, 3, 4 dias. Melhor carteira assinada, melhor ainda se for concursado. Se Deus abençoasse, só pela tranquilidade mesmo porque o comércio é instável, ainda mais agora que tudo é instável e nem só o comércio. (MEI 1)

Segundo o MEI 8, como ser MEI apenas lhe trouxe prejuízos, ele hoje trabalha com carteira assinada e tenta conciliar o trabalho formal com o próprio negócio:

Eu trabalho mais de madrugada e nos finais de semana porque eu consegui emprego numa escola, o dia todo, sou celetista, aí à noite eu tenho aula da pós, então eu trabalho de madrugada e vou dormir 2, 3h da manhã, e ainda acordo cedo pra trabalhar. Eu produzo todo dia porque eu levo pra vender todo dia na escola. Final de semana eu faço os bolos de casamento, 15 anos, não tem carga horária, é direto. Teve encomenda eu pego. (MEI 8)

Para o MEI 7, ter um emprego formal para si próprio não é atraente porque poder estar presente na criação dos filhos tem um valor maior, contudo, ter um trabalho formal é uma expectativa que ele alimenta para o cônjuge.

Eu não quero porque eu tenho meus filhos, porque não tenho quem fique com eles e eu não quero deixar eles com qualquer pessoa. Eu prefiro ficar com eles e eu mesmo cuidar da criação deles. Agora para o meu esposo, na hora! Nossa renda é muito baixa. A gente vende hoje aí já compra alguma coisa que tá faltando, recheio, sabonete, o que tá faltando, mas eu seria só pra complementar a renda mesmo. Quem sabe no futuro, se o negócio crescesse ele até poderia ficar pra me ajudar, mas hoje seria melhor se ele tivesse um trabalho mesmo. Ele tinha plano de saúde e pagava o da gente individual, nós ficamos sem dinheiro pra pagar, aí a gente nem sabe como vai ficar as coisas. (MEI 7)

Com relação à ascensão econômica e social proporcionada pela formalização da empresa, a maior parte dos entrevistados consideraram que conseguiram ascensão econômica e social com a formalização do negócio.

De acordo com o MEI 5, seu negócio não tem muita projeção no bairro onde a empresa está instalada em decorrência do produto ser mais conhecido em outros bairros e na região metropolitana de Fortaleza, tem em vista que sua maior clientela são os restaurantes. “A gente é mais conhecido na cidade e região metropolitana do que aqui no bairro. E eu não faço venda aqui”.

Na percepção do MEI 7, seu produto não tem uma maior projeção no bairro porque ele ainda não utiliza redes sociais; contudo, não conseguimos extrair do empreendedor o porquê dele ainda não ter se posicionado para adotar a medida que julga ser uma impulsionadora do próprio negócio, se por acomodação ou se por falta de habilidades no uso de redes sociais.

Meu negócio é um pouco conhecido por aqui, mais nos locais que a gente vende, mas eu ainda não fiz um *instagram* comercial, tenho até que fazer isso porque ajuda a divulgar, então minha divulgação é só no boca-a-boca e aqui no bairro tudo é muito parado. (MEI 7)

Para o MEI 8, o negócio também não tem nenhum impacto no bairro onde mora: “Não, não é conhecido não, porque meu público é diferente, até me procuram pra ver preço, mas meu público é outro. Eu tinha serviço de entrega e isso facilitou muito. Eu não atendo ninguém na minha casa. Agora bolo de casamento eu mando até pro interior.”

De semelhante modo ocorre com o MEI 9, que descreveu que “meus clientes são mais dos bairros de fora, aqui do bairro mesmo quase nem tem”.

Para os demais MEIs entrevistados, o negócio tem uma boa projeção local, sendo conhecido no bairro ou comunidade. Para o MEI 1, “nós somos bem conhecidos, até porque só tem a gente. Tem confeitaria ali pra dentro, mas a gente é bolo normal”. Igualmente o MEI 4 considerou que “somos conhecidos aqui, sim, até mesmo em outros lugares porque a gente tá no ifood e assim, depois da gente ter passado um tempo no shopping a gente ficou conhecido, nossa marca ficou conhecida e as pessoas conhecem por isso”.

De um modo geral, todos consideraram ter melhorado seu nível econômico depois que abriram a própria empresa. Contudo, foi concordante entre eles a fala sobre os impactos econômicos sofridos em decorrência da pandemia da COVID-19 e pelo cumprimento dos decretos de isolamento social.

Os MEIs 3, 6 e 7 exercem atividades que tiveram seus horários de funcionamento reduzidos ou totalmente proibidos durante o isolamento social e descreveram maior dificuldade em passar pelo momento da pandemia.

A queda de vendas, o movimento, passamos muito tempo sem abrir, fechado, então a venda caiu muito. Como eu disse, entrega não dá. O cliente quer vir, sentar e comer. O pessoal perguntava se estava aberto e a gente dizia que só pra delivery, aí o pessoal dizia que queria comer aqui e não podia. A renda caiu demais, ficou muito difícil e ainda não achei melhora. Pra melhorar a gente tinha que poder abrir de noite. (MEI 3)

Eu tinha até um self servisse aqui, mas hoje eu nem monto o balcão porque não adianta ligar pra aquecer pouca comida. Como é pouco é melhor aquecer no fogão mesmo. Antes eu vendia 30, 35, 40 almoços, podia vender até mais. Sabe quantos eu vendo hoje? Tem dias de vender só seis. Nessa pandemia ficou tão ruim que tinha dias de eu fazer 300 salgados e colocar uma pessoa pra vender pra mim na rua, com um isopor. Aí também esse horário de não poder funcionar direito prejudicou muito. A polícia passava por aqui, mandava fechar se não tivesse no horário certo como se a gente fosse vagabundo, mas aqui tem cidadão também, a gente só quer trabalhar e não deixavam. (MEI 6)

Pra gente é mais fácil da gente vender com o comércio aberto, pra oferecer pras pessoas, como já ficou muito tempo fechado afetou muito. Meu esposo sai pra vender os salgados que eu faço todo dia, ele vende numa confecção da minha cunhada, na mercearia da minha mãe e nas oficinas. Ele vai de carro onde já sabe que tem clientes. Varia muito o tanto que a gente vende, varia de 40, 45, 50, varia muito, principalmente agora com a pandemia que reduziu bastante. (MEI 7)

Os MEI 1 e 2 não pararam de trabalhar durante a pandemia por exercerem atividades consideradas como sendo de caráter essencial, mas sentiram os reflexos da queda de renda na comunidade onde seu negócio está inserido.

O que a gente ganhou atrás a gente tá gastando agora, nessa pandemia. Até se ajeitar as coisas[...] Essa segunda leva da pandemia veio muito pesada. Primeiro porque não tem o auxílio, a primeira tinha o auxílio para o pessoal gastar dinheiro, dessa vez não tem. Aqui é assim, a gente vende hoje, pega o dinheiro, compra pra fazer amanhã, tiro um pouquinho pras despesas da gente, mas não compramos um quilo de farinha fiado. E também nós não temos que pagar funcionário. Porque se a gente devesse já teríamos quebrado há muito tempo. (MEI 1)

Foi muito difícil porque diminuí muito as vendas, o pessoal não vinha, comprava muito pouco, acho que tinha medo de vir. Na primeira onda, logo no começo do auxílio emergencial deu uma melhorada, mas depois piorou de novo e nós estamos até agora se arrastando, caiu tudo, até hoje. (MEI 2)

Já no caso dos MEIs 4 e 5, que estavam autorizados a funcionar durante a pandemia, os efeitos do fechamento do comércio reduziram drasticamente a produção, isso porque seus maiores clientes eram atividades que não puderam funcionar normalmente ou fecharam completamente em função dos decretos de isolamento.

Um dos maiores impactos foi escolas e restaurantes fechados, isso foi um choque. E também porque a maioria dos nossos clientes viraram nossos concorrentes e nas festas em casa, buffets, a festa acabou, então foi um impacto financeiro mesmo. Agora por último, foram os preços. As coisas subiram demais em relação ao nosso lucro, porque

eu não posso ficar aumentando os preços das coisas como tá aumentando porque senão a gente vai perder os clientes. E tá faltando produto, faltando matéria-prima, aí o preço subiu e ficou lá em cima. (MEI 4)

Houve uma redução de vendas, de capital. Meus clientes são restaurantes e eles também foram diretamente atingidos nessa pandemia. No período de pandemia mudou consideravelmente, então não está tendo dia certo (para produzir). Hoje está a cada dez dias ou uma vez por semana. Antes da pandemia era produção uma vez na semana, dois dias de entrega e quatro dias de prospecção. Hoje não tem mais nenhum dia de prospecção, que é a abertura de novos clientes. Hoje é só um dia de produção e um dia de entrega, somente isso. (MEI 5)

Para o MEI 9, que trabalha com pedidos sob encomenda, a redução das vendas foi significativa: “Diminuiu bastante as vendas. Logo no começo da pandemia, quando foi liberado o auxílio emergencial, eu estourei aqui no bairro mesmo, teve muito pedido, mas depois caiu demais as vendas”.

O mesmo parece ter ocorrido com o MEI 8, que apontou aumento de venda em alguns itens, mas vendas praticamente inexistentes nos pedidos mais expressivos: “Eu faço bolo de casamento, de 15 anos, bolos de festas, de todo jeito, mando até para o interior, mas nessa pandemia acabou, não tem mais festa. Tem um kit festa menor, pra 10 pessoas...”

Citando Hisrich e Peter (2004), Baggio (2014, p. 27) afirma que assumir os riscos financeiros, psicológicos e sociais do mercado é uma das características do empreendedor; segundo Leite (2000) o empreendedor deve ter a capacidade de assumir riscos calculados e poder para responder positivamente aos desafios; na visão de McClelland, as características do empreendedorismo são resumidas como sendo a habilidade de assumir riscos.

Trabalhando para o mercado e até mesmo como “empregado” deste, o microempreendedor está sujeito a todos os tipos de crises e riscos que possam surgir, o que poderá exigir dele um planejamento e capacidade de administração que talvez não faça parte da sua bagagem de vida. Muitas vezes sem formação na área e com pouca ou nenhuma reserva financeira, suportar momentos de crise podem interromper não só a ascensão financeira desse empresário como decretar a falência do negócio.

Com essa pandemia a gente tá só pagando os impostos. Graças a Deus que tá dando pra viver. Eu vendi um terreno que meu pai deixou pra mim, eu mesmo que construí minha casinha, eu mesmo faço isso aqui, os amigos me ajudam, trabalho no final de semana, mas com essa pandemia as vendas caíram 80%. (MEI 3)

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas, os sujeitos entrevistados demonstraram que têm satisfação em serem donos do próprio negócio e especialmente do

próprio tempo, de forma que, ao serem indagados se se consideravam empresários, apenas três dos empreendedores não se identificaram com esse papel.

Para o MEI 1 o sentimento de estar à frente do negócio parece ser uma carga pesada, pelo que percebemos, muito em decorrência de já terem experimentado uma situação financeira e social mais segura enquanto possuíam carteira assinada em uma empresa.

Eu acho que não (sou empresário), a gente é tão pequeno. E empresário sofre tanto assim? Pelo amor de Deus! Eu acho que empresário é aquele que está no nível que pode dizer que pode ficar tranquilo que tem alguém pra fazer por mim, posso ficar em casa, tenho meu gerente, quando o negócio anda sem mim. Esse MEI foi uma forma de formalizar os autônomos, os pequenos que antes não se qualificavam para o SIMPLES nacional. (MEI 1)

O MEI 2, por sua vez, informou que não poderia ser chamado de empresário porque isso atrairia a atenção “do pessoal da área” para seu negócio, ainda que estivéssemos conversando sozinhos na sua residência. “Porque é até ruim se a gente disser que é empresário o povo vem em cima da gente. Agora como MEI eu sou um empresário porque lá no papel diz que é”. Entendemos que o posicionamento desse empreendedor se referia à periculosidade da área onde seu negócio está inserido.

Enquanto que para o MEI 7, “empresário? Não (risos), sou não. Quem sabe se um dia eu crescer, né? Hoje a renda é muito baixa, não tem como ser empresário”.

Da mesma forma, o MEI 9 considerou que “ainda não (sou empresário) porque acho que meu faturamento é muito pouco. Se eu tivesse um faturamento maior, fosse mais conhecida pelo público, eu acho que eu poderia dizer que sou empresária”.

Já os MEIs 3 e 6 se identificaram prontamente como empresários, apesar das dificuldades enfrentadas. De acordo com o relato do MEI 3, “Eu me considero empresário, apesar de tá um pouco caído, mas todo mundo também está e é daqui que eu sustento os meus filhos, que eu ajudo a minha mãe”.

Conforme a fala do MEI 6, “Eu me identifico, sim, mas eu sou pequeno e queria ser mais, bem maior, quero crescer, mas aí só se Deus ajudar porque é tudo muito difícil, mas eu acho que sou empresária”.

O MEI 5, por sua vez, se considera empresário e detêm uma visão mais completa da administração do próprio negócio: “temos uma estrutura com muita coisa a fazer ainda nessa parte empresarial, que é se desvincular mais do processo de produção, fazer essa distinção, e estruturar mais a empresa pra trabalhar fora dela, que é uma característica necessária para assumir essa titularidade”.

Conforme discutido no referencial teórico, o sucesso financeiro descrito por Shumpeter como sendo uma consequência secundária do sucesso do empreendedor, na realidade parece ser um fim primário para o indivíduo que foi empreender para sobreviver. Inevitavelmente, o mercado e suas oscilações exigem do empreendedor ideias e inovações que o mantenham vivo e competitivo no mercado, sendo até mesmo exigido pelo consumidor que seu produto tenha algum diferencial.

7.2.4 A vigilância sanitária na percepção do MEI

Conforme o disposto no Quadro 6, identificamos nas entrevistas que os MEIs procuraram o licenciamento sanitário do empreendimento por dois motivos: entre os que exercem atividade de baixo risco o licenciamento sanitário foi providenciado após fiscalização sanitária para apuração de denúncia; entre os de alto risco, o licenciamento foi um pré-requisito para conquistar novos mercados e expandir negócios.

Nesse mesmo quadro vemos que entre os MEIs entrevistados apenas um deles já passou por algum tipo de treinamento promovido pela Prefeitura de Fortaleza.

Quando estimulados a falar sobre as fiscalizações sanitárias que já tiveram nas suas empresas, os MEIs 4 e 5, que exercem atividades como pequenas indústrias, classificadas pela ANVISA como sendo de alto risco sanitário, ambos declararam ter procurado a legalização sanitária porque este foi um documento exigido pelas empresas nas quais pretendiam ser fornecedores.

Quadro 6 – Aspectos Sanitários dos Microempreendedores

	Grau de Risco	Motivo do licenciamento	Treinamento realizado pela PMF
MEI 1	Baixo	Denúncia	-
MEI 2	Baixo	Denúncia	-
MEI 3	Baixo	Denúncia	-
MEI 4	Alto	Expansão do negócio	Boas Práticas de Manipulação
MEI 5	Alto	Expansão do negócio	-
MEI 6	Baixo	Denúncia	-
MEI 7	Baixo	Denúncia	-
MEI 8	Baixo	Expansão do negócio	-
MEI 9	Baixo	Legalizar	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas.

Segundo esses empreendedores, durante a fiscalização sanitária foram orientados sobre quais os documentos deveriam providenciar e adequações deveriam fazer, tanto no ambiente quanto nos procedimentos de produção e rótulos dos produtos, para terem a

autorização de funcionar como indústria e fornecer seus produtos para serem revendidos por terceiros.

Eu tenho total interesse em fazer a coisa certa pelo fato de que eu trabalho com um produto que já tem aceitação, eu não posso errar com o meu cliente. Eu tenho registro sanitário, eu tenho uma pessoa que faz a assinatura técnica do meu produto, então assim, todo esse processo se deu a partir do momento em que a vigilância sanitária veio aqui e nos solicitou. O que nós tínhamos anteriormente era só o CNPJ, mas a partir da fiscalização sanitária aí necessitou dos rótulos, que a gente também já tem. [...] e a partir disso foi que a gente conseguiu a vinculação da marca, o que nos deu um salto qualitativo e de imagem do produto grandioso. (MEI 5)

Traz muitos benefícios porque me dar a oportunidade de entrar em qualquer restaurante e expor o meu produto por conta da licença que eu tenho. Acho que contribuí demais porque fez com que meu trabalho crescesse. Já teve escola em que eu chegava lá e o dono da escola dizia que a fiscalização tinha ido lá e tinha dito que o meu produto estava regularizado, que tinha toda a documentação, então é bom a gente ouvir isso do cliente. (MEI 4)

Observou-se, no caso dos MEIs que exercem atividade industrial, que apesar da RDC nº 49/2013 possibilitar que o responsável técnico seja um profissional voluntário, sem custos para a empresa, nos dois casos os microempreendedores precisaram fazer a contratação formal dos empreendedores, coadunando com o relato do Fiscal 7, que mencionou que seria muito improvável que um profissional assumisse tal responsabilidade em uma empresa sem ser remunerado por este trabalho.

Com relação à orientação ou educação sanitária propriamente dita, de um modo geral os MEIs não demonstraram insatisfação ou fizeram comentários que se referissem ao tempo que os fiscais dedicaram à realização da fiscalização. Na realidade, nossa percepção foi a de que os microempreendedores não têm o entendimento de que a fiscalização tem esse caráter prioritariamente educativo em se tratando do MEI. Para muitos deles, é desconhecido até mesmo que não é feita a cobrança de taxa para o licenciamento.

Todas as vezes que eu fui fiscalizada eu fui bem assistida. As dúvidas que eu tinha tiravam e me passavam tudo direitinho. Se perguntasse, me pedissem pra explicar, explicavam, Por exemplo: eu tinha dúvida se poderia usar colher de pau, mas aí foram me orientando e assim eu evitava qualquer autuação, então eu acho que fui bem assistida nisso. Foi mais pra ensinar mesmo. (MEI 4)

A partir da fala do MEI 3, conseguimos perceber que mesmo condições básicas de higiene de manipuladores e que favoreçam a segurança dos alimentos, como uma pia disponível com água corrente e produtos de higiene na área de produção, parecem não ser de fácil compreensão. Apesar de ser uma condição imprescindível para um ambiente que

manipule alimentos, sensibilizar e conscientizar o empreendedor nem sempre é simples durante uma fiscalização, especialmente quando a mudança envolverá investimento financeiro e estrutural do ambiente.

Teve orientação, sim. Eles foram corrigindo os nossos erros, foram legais com a gente. Dizendo o que estava errado, o que estava certo, porque tem deles que nem quer conversa, mas foram bem legais. Não chegaram criticando, dizendo o que tinha que melhorar. A única coisa que exigiram pra mim que eu não gostei, que não tem como, foi que eu colocasse uma pia aqui. Como é que eu vou colocar a pia aqui? (MEI 3)

Quando a fiscalização decorre da apuração de uma denúncia, o denunciado costuma vincular a inspeção sanitária com a tentativa de alguém em prejudicar o negócio. Contudo, nos casos em que as denúncias são procedentes e o microempreendedor se dispõe a se regularizar as mudanças costumam ser vistas posteriormente de forma positiva, como um investimento que agrega valor ao produto.

Vocês vieram aqui a primeira vez por causa dele, com certeza foi ele (antigo proprietário do local) prejudicando nós, [...] aí teve fiscalização e eu aprendi algumas coisas, a gente teve que fazer a detetização. Vieram por denúncia, mas há males que vem para o bem. Acharam que iam me prejudicar mas fez foi melhorar. E todo mundo falou, disse que tava limpo, com piso novo, melhorou. (MEI 2)

Eu fui denunciada aí eu fui fiscalizada, me pediram pra fazer umas coisas, eu até fiz. Me ensinaram umas coisas que eu estava fazendo errado, aprendi foi muita coisa, só que nunca consegui me regularizar porque faltar uns documentos, aqui não tem IPTU então eu não consigo terminar a documentação. (MEI 6)

Identificamos na fala do MEI 6 que uma importante determinação da Resolução RDC nº 49/2013 não está sendo atendida na prática, em que a regularização fundiária está sendo um impeditivo para que o licenciamento sanitário seja concluído:

Art. 12 Os órgãos de vigilância sanitária, observando o risco sanitário, poderão regularizar as atividades do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário, instalados em:
I - Área desprovida de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária; (RDC nº 49, 2013).

A falta desse licenciamento poderá afetar diretamente o crescimento desse microempreendedor caso ele deseje fornecer seus produtos para estabelecimentos que exijam a licença sanitária dos alimentos por ele produzidos.

Ainda nos relatos dos MEIs percebemos que há uma descontinuidade das ações da VISA, em que nem sempre um local notificado vai voltar a ser fiscalizado para conclusão da

primeira inspeção sanitária. “Eles (VISA) vieram pra olhar a limpeza, as validades, falara muito da conservação, essas coisas. Tinha umas coisas que eles pediram pra fazer, uns documentos, mas aí eles demoraram a voltar, eu me mudei... aí também hoje eu não tenho a licença”. (MEI 7)

Ah! Eu acho que ajuda porque a gente aprende muita coisa, o cliente acaba notando umas diferenças. Também o pessoal foi até legal comigo, tiveram paciência, mas também foi só uma vez, nem voltaram. Eu até queria trabalhar direito, mas aqui é difícil. (MEI 6)

Eu tentei tirar minha licença sanitária, mas não lembro porque não deu certo. Me pediram algumas coisas, pouca coisa porque como eu já tenho uns cursos na área eu tenho noção de como fazer, mas também nunca retornaram. Até fiz o que pediram, mas demoraram, aí foi quando eu também eu vi que o MEI não valia a pena, então nem fui atrás de ver porque a licença não deu certo. (MEI 8)

Na prática, sem o acompanhamento de um responsável técnico ou sem o empenho do microempreendedor em manter as mudanças sanitárias realizadas, toda a evolução conquistada após a finalização de um processo de fiscalização pode retroceder completamente, o que em alguns casos é minimizado quando há uma regularidade nas fiscalizações, como ocorre quando há o monitoramento das licenças liberadas.

Para o MEI 1, ainda que saibam que muitas coisas precisam ser feitas, as mudanças realmente só ocorrem se for uma exigência, algo obrigatório, imposto, especialmente quando envolve custos financeiros.

[A fiscalização] Contribui, mas dificulta porque hoje em dia tudo é muito caro e como o negócio é pequeno a gente tem mais dificuldade pelos valores porque tudo hoje em dia é pago, mas depois que tudo está feito e que supera tudo a gente diz “que bom que veio”. É uma pressão pra resolver uma coisa logo que a gente sabe que tem que resolver mas fica procrastinando. A gente tem medo, todo mundo tem medo de fiscalização, mas a gente teve sorte porque estávamos como MEI, senão já tinha recebido era a multa que disseram pra gente. (MEI 1)

Segundo o MEI 3, a fiscalização “contribui sim, com certeza, porque vão dizendo pra gente o que tá errado e a gente abre os olhos para coisa que nem percebe”.

Quando o tema é capacitação, uma das diretrizes da RDC nº 49/2013 é o fomento de programas de capacitação para microempreendedor individual e demais sujeitos contemplados por esta lei. Contudo, entre os indivíduos entrevistados apenas um, o MEI 4, passou por um treinamento destinado a microempreendedores individuais de alimentos, realizado pela CEVISA há alguns anos, segundo a fala desse sujeito.

Já fiz algum curso do SEBRAE e fiz um curso da Prefeitura que eles fizeram só para os donos de empresas, lá naquele lugar ali depois da Aguanambi. Muito bom o curso,

gostei demais. Era sobre manipulação, sobre rotulagem, sobre umas coisas que iam mudar, foi uma manhã todinha. Foi muito bom! (MEI 4)

De acordo com o MEI 5, que também exerce atividade de alto risco sanitário, “eu já fui chamado pra um treinamento de microempreendedorismo, mas não deu certo a questão dos horários”. Contudo, este empreendedor possui cursos de capacitação promovidos por órgãos ligados ao governo: “tive [curso] do SEBRAE, que eu paguei pela consultoria, mas fui beneficiado por um incentivo. Teve também consultoria do SENAC. São todas pagas, mas eu só pago 30% do valor e o governo federal paga 70%”.

Os demais entrevistados informaram desconhecer e nunca ter feito nenhuma capacitação promovida pela Prefeitura de Fortaleza, e com exceção do MEI 7, já passaram por treinamentos de empresas de consultorias de alimentos, contratadas e pagas por eles mesmos para atender às exigências da vigilância sanitária.

Dentro do eixo de inclusão produtiva urbana discutido no referencial teórico, o estímulo à participação de cursos de formação profissional para desenvolver habilidades que atendam à demanda do mercado foi identificado entre dois dos entrevistados.

Eu fiz vários cursos pelo SEBRAE. De caixa, estoque, vendas, plano de negócio, vários, nem lembro quantos, mas pela prefeitura mesmo, nunca fiz. O de plano de negócios nunca saiu do papel, ficou só apostila mesmo. De alimentos eu já fiz tudo quanto é curso que você possa imaginar, de rotulagem, de tudo. Fiz pelo SENAC, SENAI, Escola de gastronomia social, etc. (MEI 8)

Eu já fiz vários treinamentos de empreendedorismo no SENAI, SEBRAE, na faculdade eu fiz vários outros, mas nunca fiz nada da prefeitura de fortaleza, não sabia nem que a prefeitura fazia esses cursos. Vou até procurar me informar sobre isso pra saber como é. (MEI 9)

De um modo geral, o que se apreendeu foi uma capacitação muitas vezes tardia, após anos de funcionamento do negócio e impulsionada por uma exigência da VISA.

Sobre esta análise, poderíamos trazer o que Melo (2020, p. 123) identificou sobre educação sanitária, quando a inspeção não pode ser considerada uma ação de educação sanitária, pois “educar é muito mais que transmitir conhecimentos técnicos, repassar unilateralmente as informações, ou mesmo impor uma legislação”, sendo “importante que a educação sanitária traga uma perspectiva mais dialógica de construção do conhecimento em saúde, com base em verdades e vivências numa relação de troca entre os profissionais e a sociedade”, em que o fiscalizado não seja apenas um sujeito passivo, receptor de normas, mas seja estimulado a perceber-se como ator social que pode modificar a sociedade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A figura do MEI foi instituída como nova categoria empresarial dentro do chamado Simples Nacional, com um regime de arrecadação de tributos e contribuições diferenciados para as micro e pequenas empresas, gestada sob a perspectiva da promoção da inclusão social e previdenciária em nível nacional de indivíduos que estivessem na informalidade.

Contemplando ao microempreendedor individual que exerce atividade de interesse sanitário, foi criada a Resolução - RDC ANVISA nº 49/2013, uma política destinada a regularização dessas atividades, promovendo a inclusão produtiva com segurança sanitária a partir do papel do fiscal de VISA e de elementos facilitadores de inclusão social e econômica.

Com base nessas perspectivas, essa pesquisa faz uma avaliação crítica da política de interesse sanitário, voltando seu olhar para o microempreendedor individual de alimentos, inovando por analisar não apenas a trajetória da construção da política do MEI, mas também apreendendo como esses sujeitos percebem os benefícios da política e por avaliar como o fiscal de vigilância sanitária contribui para que se efetive o processo de inclusão produtiva desses indivíduos.

Para esta análise destacamos o referencial teórico predominante que cerca o empreendedorismo, com sua visão lúdica e otimista do indivíduo inovador, dinâmico, resiliente e que não raro é incompatível com a realidade, além de trazermos a percepção dos principais atores envolvidos na implementação dessa política, em uma análise que atenda aos parâmetros qualitativos da avaliação em profundidade.

A pesquisa contempla as falas, as percepções e as interpretações dos atores envolvidos na implementação da política de inclusão produtiva e dos atores por ela beneficiados, respectivamente os fiscais de vigilância sanitária da área de alimentos e os microempreendedores individuais de alimentos.

De um modo geral, nas discussões trazidas pelos fiscais de VISA, percebemos um certo anseio dos profissionais em resgatar os significados de cada tema proposto, contextualizando com a realidade vivenciada por eles. Aprofundar os assuntos abordados não foi uma tarefa difícil tendo em vista que os agentes discorriam com muita facilidade e propriedade sobre os assuntos. Sentimos que eles pareciam ter uma certa necessidade de falar, de expor sentimentos, descontentamentos e insatisfações.

Por sua vez, nas entrevistas com os MEIs percebemos que os sujeitos se limitavam ao que lhes era perguntado, com um pouco de cautela em abordar alguns temas e de certo modo receosos em falar sobre a vigilância sanitária. Em muitas ocasiões os indivíduos precisaram

ser instigados a revisitar os assuntos; contudo, foi perceptível que havia uma limitação de entendimento ou compreensão sobre os questionamentos que eram feitos, o que também foi influenciado pela pouca desenvoltura nas falas, não colaborando para que fossem captadas as suas percepções com riqueza de detalhes.

Ao analisar o papel do fiscal de vigilância sanitária na formalização e desenvolvimento desses empreendedores, fomos confrontados pela necessidade de equilíbrio que esse profissional precisa ter entre o desenvolvimento econômico e a minimização dos riscos sanitários para o atendimento das diretrizes propostas pela política.

Tratada na Resolução por um viés social, a VISA fica responsável por intermediar interesses do mercado capitalista e de aspectos que envolvem saúde pública, uma dualidade por vezes difícil de ser administrada durante um processo de fiscalização.

Segundo a percepção dos fiscais, não é comum ver ascensão econômico-social entre os MEIs, contrariando uma das propostas principais da política. Quando se percebe essa ascensão, muitas vezes ela está relacionada a um maior grau de instrução dos empreendedores.

Empresários que possuem algum tipo de capacitação em gestão empreendedora estão mais preparados para desenvolver melhor um plano de negócios e identificam oportunidades de crescimento no mercado consumidor.

Por outro lado, na percepção dos MEIs que viram na formalização uma ascensão econômica, podemos traduzir como sendo o sentimento de pertencimento que o indivíduo tem do negócio, no qual ele trabalha em função de algo que é de sua propriedade, ainda que sem mudança de classe social ou possibilitando uma melhor qualidade de vida.

Se a missão da VISA é proteger e promover a saúde das pessoas, entendemos que sua competência não faz acepção de classes sociais. Contudo, precisamos refletir sobre qual segmento da sociedade está sendo realmente beneficiado por suas ações, se todos os consumidores, independentemente do nível social de baixa renda ou se prioritariamente aquele de maior poder aquisitivo.

Como educação sanitária e saúde têm um preço dentro da sociedade e estão mais acessíveis a quem pode pagar por elas, empresas com médio e grande porte, que possuem condições econômicas para arcar com os custos de uma consultoria de qualidade e podem custear as adequações sanitárias necessárias, conseguem ter acesso à implementação de padrões que favorecem tanto o crescimento da empresa quanto a aceitação de seus produtos no mercado consumidor.

Empresas menores, como os microempreendedores individuais, ficam dependentes das orientações da vigilância sanitária para se adequarem, mas ainda assim sem poder contar

com um capital que lhes possibilite investimentos para adequações mais complexas e, por vezes, até mesmo as mais insipientes ficam comprometidas.

As ações de educação sanitária visando à inclusão produtiva do MEI foram tímidas, pontuais, restritas às ações fiscais, dependendo da consciência que cada fiscal tem sobre o poder educativo da VISA e concorrendo com o tempo que o agente público tem disponível para atender o cumprimento de metas de produtividade – GEFAE.

O caráter social da VISA ainda é um reflexo do papel de saúde que este agente público entende possuir, proveniente de sua formação acadêmica ou da lotação anterior dos mesmos na Secretaria Municipal de Saúde do município ou ainda da percepção social que o fiscal tem do MEI, que em muitos casos está em uma posição econômica desfavorável, além de ter pouco ou nenhum entendimento sobre as normas sanitárias.

Não foram identificadas ações educativas sobre a política do MEI direcionadas para os fiscais de VISA, de modo a promover a conscientização do papel desse profissional para a inclusão produtiva dos pequenos negócios. A AGEFIS, por sua vez, não incorporou o caráter educativo às suas ações por entender que sua função está atrelada unicamente à dimensão fiscalizatória.

A partir da lei de liberdade econômica, a desburocratização para o funcionamento de atividades de baixo risco sanitário pode ter distanciado ainda mais o pequeno empreendedor da vigilância sanitária, restringindo o contato com a norma sanitária a uma fiscalização decorrente de denúncia, se esta algum dia ocorrer, ou ainda se o estabelecimento por algum motivo procurar voluntariamente sua regularização na VISA.

Com essa isenção das licenças para o baixo risco, haverá ainda o prejuízo de não termos uma renovação dos cadastros existentes, sem a inclusão de novos empreendimentos de interesse sanitário, ou seja, a desburocratização pode gerar uma insegurança sanitária ainda maior na sociedade.

Como a AGEFIS não dispõe de um sistema informatizado que relacione as empresas por enquadramento empresarial, é difícil obter a informação sobre quantos MEIs possuem licença sanitária.

Foram apontadas fragilidades da AGEFIS que, somadas aos aspectos anteriores, podem comprometer o alcance dos MEIs pela fiscalização, como: morosidade na tramitação dos processos administrativos; número insuficiente de fiscais para a demanda existente na cidade; e baixa frequência de fiscalizações, muito relacionada à dualidade demanda e quantitativo de profissionais.

Algumas potencialidades ainda não exploradas pela Agência também foram identificadas pelos agentes, como: a possibilidade de construir um canal de diálogo entre os órgãos de saúde e fiscalização; e a divulgação positiva das ações da VISA.

A fiscalização de MEIs também representa um obstáculo dentro da VISA por tratar-se de empresas que, em muitos casos, funcionam em imóveis residenciais, administradas por indivíduos com baixo nível de escolaridade e pouquíssima compreensão sobre as normas, além de baixo poder econômico para realizar as adequações necessárias.

Deste modo, na interpretação dos fiscais, o setor regulado em geral não compreende a importância da vigilância sanitária e, especificamente para o MEI, a VISA é um obstáculo ao crescimento do negócio, algo oneroso.

Por outro lado, quando o fiscal consegue participar de mudanças sanitárias e sociais, e não exercer apenas o papel precarizado de agente arrecadador, o fiscal de VISA se sente recompensado ao ver que a dimensão teórica da sua profissão se torna prática e real ao identificar que, a partir de uma relação positiva, o MEI incorporou e se sensibilizou para as mudanças necessárias.

Na visão dos MEIs, a vigilância sanitária contribui para o crescimento da empresa, entretanto, o empreendedor não identifica o caráter construtivo da VISA ao ser fiscalizado, orientado e notificado, mas somente após a implementação das mudanças gerar bons resultados, ou seja, educação sanitária que gera renda e não propriamente saúde.

No estudo documental, foram encontrados registros de programas municipais de capacitação para os empreendedores de alimentos, como aqueles voltados para a gestão dos negócios, mas os entrevistados não tinham conhecimento sobre os programas existentes, o que possivelmente pode estar ocorrendo por falhas na divulgação ou por ser usado um meio de comunicação pouco acessível a esse público.

Capacitações promovidas por órgãos ligados ao governo como os do SEBRAE ou “sistema S” pareceram ter um maior alcance entre os sujeitos empreendedores.

Ficou evidente que o trabalho feminino é muito presente dentro do microempreendedorismo, com mulheres à frente ou diretamente envolvidas na administração e funcionamento dos negócios. Na maioria dos casos foi a saída encontrada para que as mulheres pudessem estar presente na criação dos filhos e ainda assim ter uma fonte de renda.

Além das mulheres, é constante a presença de outros membros da família no negócio, mas absorvidos como mão de obra informal.

Apesar do pensamento predominante sobre o empreendedorismo envolver a inovação, a percepção que tivemos foi a de que os negócios dos MEIs não se deram por um

caráter inovador ou visão de mercado, mas por falta de oportunidade de trabalho e em decorrência do desemprego.

Não se subordinar a um patrão e ter horários flexíveis foram características que atraíram os indivíduos ao empreendedorismo, ainda que sob pena de extensas jornadas de trabalho, sem direito a férias e sem uma significativa ascensão econômica.

Mesmo que a formalização garanta direitos previdenciários e sociais, esses benefícios não foram atrativos para a maioria dos indivíduos entrevistados. A perspectiva de se aposentar não foi considerada na maioria dos casos, havendo até mesmo o descrédito com relação a essa possibilidade.

Muitos MEIs não possuem nem mesmo o conhecimento de que são isentos de taxas caso desejem se licenciar. A regularização em áreas em que ainda não há regularização fundiária também é um benefício ainda não alcançado.

Exigências de clientes, imposições do mercado, descontos em compras feitas através do CNPJ, facilidades para adquirir empréstimos e o medo da fiscalização foram outros motivos apontados para a necessidade de formalização.

De fato, concluímos que os benefícios propostos pela política não são sentidos pela maioria dos microempreendedores, que terminam acumulando múltiplas funções e passam a ser “os melhores funcionários das suas próprias empresas” sem que consigam alcançar a tão desejada posição do “patrão”, aquele que delega tarefas e usufrui do lucro do negócio.

Com relação à vigilância sanitária, esta vem atendendo a critérios de Estado prioritariamente quantitativos, entretanto, possui um grande potencial para influenciar o desenvolvimento sanitário, econômico e social dos microempreendedores individuais de alimentos, desde que também estejam amparados por ações governamentais que busquem preparar os pequenos empresários para enfrentar os desafios propostos pelo mercado através de apoio financeiro e educação continuada que promova aptidões gerenciais, sem perder o foco na promoção da saúde do consumidor.

Podemos afirmar que, hoje, a inclusão produtiva desses microempreendedores se dá de uma forma precária, se estabelecendo de forma frágil e instável, muito mais com o sentido de sobrevivência do que com o caráter da inovação ou por vocação, exigindo do indivíduo todo o tempo que ele puder dispor, com habilidades que muitas vezes ele não tem e com resultados que quase sempre não serão os esperados.

REFERÊNCIAS

ALVES, G.; ANTUNES, R. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ALVES, Giovanni. Crise estrutural do capital, maquinofatura e precarização do trabalho – a questão social no século XXI. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 235-248, jul-dez. 2013.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964-2019**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2009. Disponível em: <https://mega.nz/#F!vOpwmQiJ!nJFgpdsE-0mCF0yOOQYqCA!OXBjHDiT>. Acesso em: 13 jan. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Inclusão Produtiva - Anvisa Simplifica Regularização de Pequenos Negócios**. Brasília: Ascom/Anvisa, 2018. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/anvisa-simplifica-regularizacao-de-pequenos-negocios/219201. Acesso em: 20 dez. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução - RDC nº 49, de 31 de outubro de 2013**. Regulariza a Atividade de Interesse Sanitário do Microempreendedor Individual, do Empreendimento Familiar Rural e do Empreendimento Econômico Solidário. Brasília, DF: ANVISA, 2013. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049_31_10_2013.html Acesso em: 15 nov. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução - RDC nº 275, de 21 de outubro de 2002**. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Procedimentos Operacionais Padronizados aplicados aos Estabelecimentos produtores/Industrializadores de Alimentos e a Lista de Verificação das Boas Práticas de Fabricação em Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos. Brasília, DF: ANVISA, 2002. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2002/anexos/anexo_res0275_21_10_2002_rep.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução - RDC nº 153, de 26 de abril de 2017**. Dispõe sobre a Classificação do Grau de Risco para as atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária, para fins de licenciamento, e dá outras providências. Brasília, DF: ANVISA, 2017. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC_153_2017_.pdf/37faa961-3536-4645-bd66-40c8f0a359dd. Acesso em: 15 nov. 2019.

AGÊNCIA SENADO. **Congresso recebe Lei Geral das Microempresas**. 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/06/03/congresso-recebe-lei-geral-das-microempresas>. Acesso em: 24 nov. 2019.

ARNAIZ, Mabel Gracia. Mudanças econômicas e socioculturais e o sistema alimentar - em direção a uma nova ordem alimentar? *In*: CANESQUI, A. M.; GARCIA, R. W. D. (org.). **Antropologia e nutrição**: um diálogo possível [online]. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p.

147-164. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/v6rkd/pdf/canesqui-9788575413876-09.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BAGGIO, F. A., BAGGIO, D.K. Empreendedorismo: conceitos e definições. **Revista do Empreendedorismo, Educação e Tecnologia**, Passo Fundo, v. 1, n. 1, p. 25-38, jan. 2015. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistas/article/view/612/522>. Acesso em: 08 nov. 2019.

BARRETO, Luiz. O empreendedorismo como promotor da inclusão produtiva. *In*: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. p. 385-407.

BLEIL, Suzana Inez. O padrão alimentar ocidental: considerações sobre a mudança de hábito no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, São Paulo, v. 6, p. 1-25, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3322764/mod_resource/content/1/o-padrao-alimentar-ocidental-consideracoes-sobre-a-mudanca-de-habitos-no-brasil.pdf. Acesso em: 26 maio 2020.

BOTELHO, Maurílio Lima. **Crise da sociedade do trabalho: teorias em conflito**. 2009. 392f. Tese (Doutorado em Ciência Social em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2009.tese_.MAURILIO-LIMA-BOTELHO.pdf. Acesso em: 26 maio. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 986, de 21 de outubro de 1969. Institui normas básicas de alimentos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Decreto-Lei/Del0986.htm>. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 07 set. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 07 set. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/lcp/lcp128.htm>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços

correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 nov. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Guia de Políticas e Programas**. Brasília, DF, p. 38-39, 2017.

BRASIL. **Portaria MS/GM nº 1.565, de 26 de agosto de 1994**. Define o sistema nacional de vigilância sanitária e sua abrangência esclarece a competência das três esferas de governo e estabelece as bases para a descentralização da execução de serviços e ações de vigilância em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1994/prt1565_26_08_1994.html. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. Resolução CGSIM nº 48, de 11 de outubro de 2018. Dispõe sobre o procedimento especial para o registro e legalização do Microempreendedor Individual - MEI, por meio do Portal do Empreendedor. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 dez. 2018. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-gcsim-48-2018.htm>. Acesso em: 21 de nov. 2019.

CACCIAMALI, Maria Cristina; JOSÉ-SILVA, Maria de Fátima. O viés político antidistributivo predominate. A acentuação da desigualdade na distribuição de renda do trabalho no Brasil. 1950-2017. *In: Júnior, Macambira et al. (org.) Desmonte do Estado e das políticas públicas*. Fortaleza: IDT, 2020. p. 371-398. Disponível em: <https://gepolt-entreelas.net.br/wp-content/uploads/2020/11/2020-IDT-GEPOLT-Desmonte-do-Estado-e-das-Politiclas-Publicas.pdf>. Acesso em: 07 set. 2020.

CAMPOS, G. W. S. Vigilância Sanitária: responsabilidade pública na proteção e promoção da saúde. *In: Cadernos de texto da I Conferência Nacional de Vigilância Sanitária*, 2001, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, DF: ANVISA, 2001, p. 26-30.

CARNEIRO, Henrique. **Comida e sociedade: uma história da alimentação**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, 148p.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUSSI, Alcides Fernando. Perspectivas contemporâneas em Avaliação de Políticas Públicas. *In: SEMINÁRIO AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS CONTEMPORÂNEOS*, 2011, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: UFC, 2011.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUERRA, Eliana Costa. O Brasil no século XXI nos circuitos da crise do capital: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 41-60, jan/jun, 2015.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUERRA, Eliana Costa. A luta por direitos e a afirmação das políticas sociais no Brasil contemporâneo. **Revista de Ciências Sociais**, v. 39, p. 16-26, 2008.

CINTRÃO, Rosângela Pezza. Comida, vigilância sanitária e patrimônio cultural: conflitos entre políticas públicas. **RURIS: Revista do Centro de Estudos Rurais**, v. 8, n. 2, p. 147-173, 2015. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1991>. Acesso em: 22 jan. 2021.

COSTA, Ediná Alves. Conceitos e área de abrangência. In: ROZENFELD, S. (org.). **Fundamentos da Vigilância Sanitária [online]**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000, p. 41-48. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/d63fk/pdf/rozenfeld-9788575413258.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

COSTA, Patrícia Vieira *et al.* A estratégia de inclusão produtiva urbana no plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. (org.) **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. p. 289-321.

CUNHA, Tadeu Henrique Lopes da. O fordismo/taylorismo, o toyotismo e as implicações na terceirização. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v. 15, n. 47, p. 183-210, 2016.

CZERESNIA, DINA. O conceito de saúde e a diferença entre prevenção e promoção. In: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. (org.). **Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. p. 39-53. Disponível em: <http://www.fo.usp.br/wp-content/uploads/AOconceito.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

DORNELLAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo: transformando ideias em negócios**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 13p.

ELOI, N. M. **O mito da inclusão produtiva: o discurso ideológico de cidadania, inclusão social e crescimento econômico do estado brasileiro de FHC à Dilma**. 2014. 179f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

FAGNANI, Eduardo; CALIXTRE, André. A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). **Texto para discussão**, n. 295, Campinas, maio 2017. Disponível em: https://www.ncst.org.br/images_news/files/conteudo-anexado.pdf. Acesso em: 28 jan. 2020.

FERNANDES JR., Ottoni. Brasil dividido. **Revista desafios do desenvolvimento**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 8-14, nov. 2004. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/Desafios_Desenvolvimento_v.1_n.4_2004.pdf. Acesso em: 28 jan. 2020.

FORTALEZA. Decreto nº 14.501, de 18 de setembro de 2019. Dispõe sobre a regulamentação do Alvará de Funcionamento conforme disposto na Lei Complementar nº 270 de 02 de agosto de 2019 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, CE, 24 set. 2019. Disponível em: <https://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/fortalezaonline/servletrepositoriolegislacao?arquivo=>

Decreto_14.527_NOVEMBRO_DE_2019.pdf&pasta=legislacaoGeral. Acesso em: 24 jan. 2020.

FORTALEZA. Decreto nº 14.590, de 06 de fevereiro de 2020. Estabelece denominações para as 12 (doze) regiões administrativas do município de Fortaleza, e dá outras providências.

Diário Oficial do Município. Fortaleza, CE, 12 fev. 2020. Disponível em:

[https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/foruns-](https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/foruns-territoriais/assets/documents/DECRETO_N_14.590_DE_06_DE_FEVEREIRO_DE_2020.pdf)

[territoriais/assets/documents/DECRETO_N_14.590_DE_06_DE_FEVEREIRO_DE_2020.pdf](https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/foruns-territoriais/assets/documents/DECRETO_N_14.590_DE_06_DE_FEVEREIRO_DE_2020.pdf)
f. Acesso em: 24 jan. 2020.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 90, de 20 de julho de 2011. Implementa a Lei Complementar Federal n. 128/08 no Município de Fortaleza para estabelecer regras especiais para o microempreendedor individual e dá outras providências. **Diário Oficial do Município.** Fortaleza, CE, 26 jul. 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=174744>. Acesso em: 23 jan. 2021.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019. **Dispõe sobre o Código da Cidade e dá outras providências.** Fortaleza, CE, 2019. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/codigo-da-cidade/codigo_da_cidade_-_lei_complementar_n_270_de_02_de_agosto_de_2019.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

FORTALEZA. Portaria SMS nº 49, de 12 de fevereiro de 2021. Regulamenta as atividades de interesse sanitário sujeitas a licenciamento sanitário (alto e médio risco sanitário), bem como as atividades de interesse sanitário dispensadas de licença sanitária (baixo risco sanitário). **Diário Oficial do Município.** Fortaleza, CE, 12 fev. 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=409465>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FORTALEZA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Chamada Pública nº 002/20 - Credenciamento de 80 planos de negócios para participar do projeto mulheres empreendedoras...** Fortaleza, CE, 2020a. Disponível em: https://digital.fortaleza.ce.gov.br/images/pdf/edital-mulher-empresendedoraCHPCEL002_2020-ED5216-.pdf. Acesso em: 09 maio 2021.

FORTALEZA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Chamada Pública nº 003/20 – Credenciamento de 500 planos de negócios de empreendimentos...** Fortaleza, CE, 2020b. Disponível em: <https://com.pras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/detalhe-licitacao.asp?id=5731&fonte=>. Acesso em: 09 maio 2021.

FUSIOKA, Maria; PLATT, Adreana. Políticas públicas para o empreendedorismo em tempos de precarização do trabalho. **Revista Trabalho Necessário**, [S.l.], v. 12, n. 19, jun. 2018. ISSN 1808-799X. DOI: <https://doi.org/10.22409/tn.12i19.p8605>. Disponível em: [https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article /view/8605](https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/8605). Acesso em: 15 abr. 2020.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP Monitor Empreendedorismo no Brasil, 2016. Curitiba: IBQP, 2017. 208p. Disponível em: <http://ibqp.org.br/wp-content/uploads/2017/07/AF-GEM-Nacional-BAIXA.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2019.

GUIMARÃES, Alexandre Queiróz. Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local. **Ensaio FEE – Revista da Fundação**

de Economia e Estatística, v. 32, n. 2, nov. 2011, p. 313-338. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2381>. Acesso em: 16 dez. 2019.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programa de microcrédito. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n.1, p. 29-39, jan-jun. 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22513>. Acesso em: 16 dez. 2019.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In: I ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA NO CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, UnB-ESAF, 2015. p. 1-25.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31897>. Acesso em: 21 nov. 2020.

HAMMES, Elia Denise. A política pública do Microempreendedor Individual e a importância do espaço local na sua implementação. *In: XI SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 2015, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul, RS, UNISC, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14266/2709>. Acesso em: 21 nov. 2020.

HUNGER, R.; PEPE, V. L. E.; REIS, L. G. C. Inclusão produtiva com segurança sanitária de pequenos produtores na área de alimentos: um olhar a partir do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista Visa em Debate**, v. 8, n. 1, p. 62-70, 2020. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/1316>. Acesso em: 08 jan. 2021.

IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: inclusão produtiva, 2014. Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. p. 70. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94542.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

JESUS, Natália Cerri. **Rua 25 de Março: entre a informalidade, o empreendedorismo e as precarização**. 2016. 143 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/305700>. Acesso em: 14 set. 2020.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. L. Dossiê Balanço Crítico da Economia Brasileira (2003-2016) – Brasil Anos 2000, a Política Social Sob Regência da Financeirização. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, p. 191-211, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSvyFTytWTNkQBJNGM3M/?lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2020.

LEITE, Emanuel F. **O fenômeno do empreendedorismo**. Recife: Bagaço, 2000.

LEJANO, Raul. **Parâmetros para análise de políticas**: fusão de texto e contexto. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho Informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. *In*: SILVA, M; YAZBEM M. (org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 130-160.

LUCCHESI, Geraldo. **Globalização e Regulação Sanitária**: Os rumos da Vigilância Sanitária no Brasil. 2001. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública/ Fiocruz, 2001. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4551>. Acesso em: 19 dez. 2019.

MAIA, Alexandre Gori. Perfil e Dinâmica do Desemprego no Brasil nos anos 2000. **PESQUISA & DEBATE**, SP, v. 20, n. 2 (36) p. 259-273, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/7443/5433>. Acesso em: 19 dez. 2019.

MELO, Michelle Reinaldo Cavalcante de. **Avaliação das ações de vigilância sanitária a partir da atuação da agência de fiscalização do município de Fortaleza**. 2020. 155f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/52427>. Acesso em: 17 jan. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) *et al.* **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016.

MIZUTANI, Larissa Caetano. **A Anvisa e a regulação nas políticas públicas: o fomento dos pequenos empreendimentos**. *In*: Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Programa de Formação Aplicada - Regulação no Divã, 2015. 2. ed. Brasília: ANVISA, 2016. p. 167-185. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/educacao-e-pesquisa/publicacoes-sobre-educacao-e-pesquisa/programa-de-formacao-aplicada-regulacao-no-diva.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MOREIRA, Rafael de Farias Costa. Empreendedorismo e Inclusão Produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família. **Radar**, n. 25, 2013. p. 19-31. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/130507_radar25_cap2.pdf. Acesso em: 30 mar. 2021.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; MAGALHÃES, Emanuel Sebag. Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 38, p. 90-106, junho, 2014. Disponível em: <http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/56>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MORETTO, Amilton; JÚNIOR, Macambira. Intensificação do trabalho por conta própria: novas questões para a velha desproteção social. *In*: JÚNIOR, Macambira *et al.* (org.) **Desmonte do Estado e das políticas públicas**. Fortaleza: IDT, 2020. p. 343-367.

NAVARRO, Marcus Vinícius Teixeira. Conceito e controle de riscos à saúde. *In*: NAVARRO, Marcus Vinícius Teixeira. **Risco, radiodiagnóstico e vigilância sanitária**. Salvador: EDUFBA, 2009.

OLIVEIRA, Ana Maria Caldeira; DALLARI, Sueli Gandolfi. Vigilância sanitária, participação social e cidadania. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 617-624, set. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902011000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 abr. 2021.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 15-36, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702014000100015&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 maio 2020.

PEPE, V. L. E; Sá, M. C. Planejamento estratégico. *In*: ROZENFELD, S. (org.). **Fundamentos da Vigilância Sanitária [online]**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000. p. 197-232. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/d63fk/pdf/rozenfeld-9788575413258.pdf>. Acesso em: 29 maio 2020.

PAULANI, Leda Maria. A dependência redobrada. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 03 ago. 2012. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-dependencia-redobrada/>. Acesso em: 27 jan. 2020.

RAMOS, L.; REIS, J. G. A. **Emprego no Brasil nos anos 90**. Texto para discussão n. 468. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. 28p. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1988/1/td_0468.pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.

RESENDE, Antonio José Calhau. O Princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. **Revista do Legislativo**, Minas Gerais, p. 55-56, 2009. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/26/calhau26.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 07-15, jan-jun. 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22510>. Acesso em: 26 out. 2019.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, p. 55-73, mar. 2011. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21343/1/2011_art_lcrodrigues.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. *In*: Prado, E. C.; Diógenes, E. M. N. (org.). **Avaliação de Políticas Públicas: interface entre educação & gestão escolar**. Maceió: UFAL, 2011. p. 37-55.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de**

Ciências Sociais, UFPB, n. 16, p. 55-73, 2011. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21343/1/2011_art_lcrodrigues.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893>. Acesso em: 26 out. 2019.

ROSA, Bruno. Para economistas, medida ajudaria jovens no pós-crise. **Jornal O Globo**. São Paulo, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=202020200421>. Acesso em: 09 maio 2021.

SANTOS, Fernando Siqueira. **Ascensão e queda do desemprego no Brasil: 1998-2012**. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i13-a25aa641e3de121884a9966e761431c0.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

SEPLAG. **PPA Participativo e Regionalizado 2016/2019**. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-II-Anexo-I-Demonstrativo-de-Temas-Estrategicos-e-Programas.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2019.

SERASA S/A. SERARA EXPERIAN (Brasil). **Estudos e Pesquisas: a cada 10 segundos nascem um MEI no Brasil**, 04 jun. 2018. Disponível em: <https://www.serasaexperian.com.br/sala-de-imprensa/a-cada-10-segundos-nasce-um-mei-no-brasil-revela-serasa-experian>. Acesso em: 07 set. 2019.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Histórico da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas**. 2018. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/historico-da-lei-geral,8e95d6d4760f3610VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 24 nov. 2019.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Perfil do microempreendedor individual 2012 – série estudos e pesquisas**. 2012. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/estudos-e-pesquisas>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Perspectivas para um novo ano marcado pelo legado da COVID-19 – tendências de negócios para 2021**. Florianópolis, SC, 2021.

SILVA, A. B. da; LOPES, J. E. de G; RIBEIRO FILHO, J. F. PEDERNEIRAS, Marcleide Maria Macêdo. Um estudo sobre a percepção dos empreendedores individuais da cidade de Recife quanto à adesão a lei do microempreendedor individual (Lei MEI-128/08). **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 4, n. 3, p. 121-137, 2010. Disponível em: <https://www.cc.faccamp.br/ojs-2.4.8-2/index.php/RMPE/article/view/183>. Acesso em: 09 out. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Dossiê sociedade e políticas públicas**, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 out. 2020.

TAVARES, Maria Augusta. Acumulação, trabalho e desigualdades sociais. *In: Curso Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 239-254.

TAVARES, Maria Augusta. O empreendedorismo à luz da tradição marxista. **Revista em Pauta**, v. 16, n. 41, p. 107-121, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/36687>. Acesso em: 09 nov. 2019.

TONDOLO, Luana Pontes. **Resultados da política do microempreendedor Individual (MEI) para os empreendedores de baixa renda**. 2018. 105 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/8542>. Acesso em: 17 jun. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **A importância da Vigilância Sanitária no Sistema Único de Saúde (SUS)**. 2020. Disponível em: <https://www.ufc.br/noticias/noticias-de-2015/6255-nuteds-e-anvisa-realizam-gratuitamente-curso-basico-em-vigilancia-sanitaria>. Acesso em: 17 jun. 2020.

VAHDAT, Vahíd Shaikhzadeh *et al.* Inclusão Produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda. São Paulo: **Fundação Arymax**, 2019, p. 204. Disponível em: <http://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/>. Acesso em: 27 jan. 2021.

VASCONCELOS, Bernadeth. Lei da liberdade econômica deve impulsionar economia local. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/lei-da-liberdade-economica-deve-impulsionar-economia-local-1.2155368>. Acesso em: 23 fev. 2021.

VIEIRA, Tainá Arruda de Lima. **A agência de fiscalização de fortaleza no contexto da dominância financeira: uma avaliação da política municipal de fiscalização**. 2020. 161f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, 2020. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/52640>. Acesso em: 27 jan. 2021.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 135 p.

ZARPELLON, S. C. O empreendedorismo e a teoria econômica institucional. **Revista Iberoamericana de Ciências Empresariais y Economía**, n. 1. p. 47-55. 2010.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS FISCAIS DE CAMPO

1. É comum dentro da sua rotina de trabalho a fiscalização de MEIs? Se não é comum, a que você atribui a ausência desse tipo de fiscalização?
2. Você percebe alguma dificuldade para realizar esse tipo de fiscalização? (Discorra sobre o assunto)
3. Há direcionamentos específicos da AGEFIS quanto a realização desse tipo de fiscalização? Quais?
4. Você conhece a Política de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária – RDC 49/2013? Sabe qual o papel do fiscal de VISA dentro dessa política?
5. Você se considera como parte importante dentro do desenvolvimento dos pequenos negócios? Explique.
6. Na sua visão, o microempreendedor compreende a fiscalização sanitária como facilitadora de desenvolvimento do negócio ou como um obstáculo? (Discorra sobre o assunto)
7. Você vê a fiscalização sanitária do MEI com caráter punitivo ou orientativo? Tente explicar sobre as vantagens e desvantagens conforme sua resposta.
8. Esse processo fiscalizatório é eficiente? Consegue garantir que a inclusão produtiva se dê com segurança sanitária? Quais resultados você vê que lhe levam a essa conclusão?
9. Para você, como poderia ser direcionado o trabalho da fiscalização sanitária para que considerasse que esse tipo de trabalho fosse mais eficiente?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS MICROEMPREENDEDORES

1. Em que área de alimentos o negócio se desenvolve? Quais os seus dias e horários de trabalho? Quantos funcionários você possui hoje?
2. Você exerce apenas essa atividade remunerada ou possui outra? Qual?
3. Há quanto tempo o empreendimento existe? O negócio começou na informalidade ou já formalizado?
4. Por que você formalizou o seu negócio, visando quais benefícios e oportunidades?
5. Você encontrou alguma dificuldade para se formalizar? (Tente lembrar das etapas dessa formalização)
6. A formalização do seu negócio lhe possibilitou ascensão econômica e social? Como você identifica isso? Já utilizou algum tipo de microcrédito?
7. Você considera que o seu empreendimento começou a partir de uma visão empreendedora, uma visão inovadora, ou por falta de oportunidades no mercado de trabalho?
8. Você já possuía alguma experiência anterior na área de alimentos? Por que resolveu empreender nessa área?
9. Você já passou por algum tipo de treinamento promovido pela Prefeitura de Fortaleza? Teve algum custo? (Explique por qual treinamento passou)
10. Você conhece ou já ouviu falar sobre a Política de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária – RDC 49/2013? Se conhece, qual o significado dessa política para o seu negócio?
11. No seu empreendimento, você já recebeu orientações da Vigilância Sanitária ou considera que foi apenas um processo de fiscalização? Percebeu algum benefício para o seu negócio? Quais?
12. Para você, as fiscalizações sanitárias contribuem ou dificultam o desenvolvimento do seu negócio? Por quê?
13. Nos últimos anos, você percebeu alguma mudança nos processos de fiscalização sanitária? Quais? Se percebeu, como avalia essas mudanças?
14. Hoje, você se identifica como um empresário? Por quê?

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) – FISCAIS DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA

Você está sendo convidado por Samara de Mesquita Góes Cruz para ser participante da pesquisa intitulada “Inclusão produtiva com segurança sanitária: uma avaliação da política de interesse sanitário destinada aos microempreendedores de alimentos.”. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

A pesquisa tem por objetivo avaliar como a Política Pública sanitária do microempreendedor individual é entendida por seus beneficiados e qual a percepção desses sobre a efetividade da atuação do fiscal de Vigilância Sanitária. A finalidade desse trabalho é contribuir para a formulação e execução de políticas públicas voltadas para os microempreendedores de alimentos com maior potencial de atender aos anseios e necessidades identificados nesse tipo de negócio. A partir dessa pesquisa, as ações de fiscalização sanitária também poderão ser melhor direcionadas para o atendimento das demandas dos microempresários.

A sua participação consistirá em responder 09 (nove) perguntas de um roteiro de entrevista, com questões abertas, à pesquisadora do projeto. A entrevista ocorrerá com apenas um participante por vez, em local e horário pré-agendado por meio de contato telefônico e somente será gravada se houver autorização do entrevistado. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente quarenta minutos. As entrevistas serão transcritas e armazenadas em arquivos digitais, mas somente terão acesso a elas o pesquisador e o orientador.

Para um maior apoio no momento da entrevista, sugerimos que a mesma seja realizada no seu ambiente de trabalho, em local reservado e utilizando a estrutura disponível na Agência de Fiscalização – AGEFIS, com mesa, cadeira e ventilação adequada.

Solicitamos sua autorização para apresentar esse estudo em eventos e publicar em revista científica, nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto. Além disso, a qualquer momento, durante a pesquisa ou posteriormente, você poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa.

Informamos que os riscos da pesquisa com relação aos temas abordados, são mínimos, podendo ocorrer risco de constrangimento durante a entrevista; risco de desconforto ao ser abordado para participar do estudo e ao fornecer informações sobre a rotina do trabalho.

Com relação às medidas sanitárias para prevenção da contaminação por COVID-19, a pesquisa não poderá ocorrer caso o pesquisador ou o entrevistado apresentem algum dos sintomas da doença, sendo imprescindível que tanto o pesquisador quanto o participante da pesquisa mantenham um distanciamento social mínimo de 2 (dois) metros e utilizem álcool-gel 70% e máscara de proteção facial, itens estes que poderão ser fornecidos pelo pesquisador.

Como relação aos benefícios, não haverá um benefício imediato, mas você estará contribuindo para um melhor direcionamento da Política Pública e planos de fiscalização que estejam voltados para os microempreendedores individuais de alimentos, favorecendo o desenvolvimento econômico-social desses negócios de modo a atender aos requisitos mínimos de segurança sanitária.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela pesquisadora. Caso decida não participar do estudo, ou resolva a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano. É importante destacar que não terá nenhuma despesa ao participar da pesquisa e que a pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: Samara de Mesquita Góes Cruz

Instituição: Universidade Federal do Ceará

Endereço: Ac. Público, 856 – Campus do Pici, Fortaleza - CE, 60020-181

Telefone para contato: (85) 98839-1902

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8346/44. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado _____, ___ anos,
 RG: _____, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, ____/____/____

Nome do participante da pesquisa	Data	Assinatura
Nome do pesquisador principal	Data	Assinatura
Nome do Responsável legal/testemunha (se aplicável)	Data	Assinatura
Nome do profissional que aplicou o TCLE	Data	Assinatura

APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) – MICROEMPREENDEDORES DE ALIMENTOS

Você está sendo convidado por Samara de Mesquita Góes Cruz para ser participante da pesquisa intitulada “Inclusão produtiva com segurança sanitária: uma avaliação da política de interesse sanitário destinada aos microempreendedores de alimentos.”. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

A pesquisa tem por objetivo avaliar como a Política Pública sanitária do microempreendedor individual é entendida por seus beneficiados e qual a percepção desses sobre a efetividade da atuação do fiscal de Vigilância Sanitária. A finalidade desse trabalho é contribuir para a formulação e execução de políticas públicas voltadas para os microempreendedores de alimentos com maior potencial de atender aos anseios e necessidades identificados nesse tipo de negócio. A partir dessa pesquisa, as ações de fiscalização sanitária também poderão ser melhor direcionadas para o atendimento das demandas dos microempresários.

A sua participação consistirá em responder 14 (quatorze) perguntas de um roteiro de entrevista, com questões abertas, à pesquisadora do projeto. A entrevista ocorrerá com apenas um participante por vez, em local e horário pré-agendado por meio de contato telefônico e somente será gravada se houver autorização do entrevistado. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente uma hora. As entrevistas serão transcritas e armazenadas em arquivos digitais, mas somente terão acesso a elas o pesquisador e o orientador.

Para um maior apoio no momento da entrevista, sugerimos que a mesma seja realizada no seu ambiente de trabalho, onde entendemos que já existe uma estrutura disponível com mesa, cadeira e ventilação adequada.

Solicitamos sua autorização para apresentar esse estudo em eventos e publicar em revista científica, nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto. Além disso, a qualquer momento, durante a pesquisa ou posteriormente, você poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa.

Informamos que os riscos da pesquisa com relação aos temas abordados, são mínimos, podendo ocorrer risco de constrangimento durante a entrevista; risco de desconforto ao ser abordado para participar do estudo e ao fornecer informações sobre a rotina do trabalho.

Com relação às medidas sanitárias para prevenção da contaminação por COVID-19, a pesquisa não poderá ocorrer caso o pesquisador ou o entrevistado apresentem algum dos sintomas da doença, sendo imprescindível que tanto o pesquisador quanto o participante da pesquisa mantenham um distanciamento social mínimo de 2 (dois) metros e utilizem álcool-gel 70% e máscara de proteção facial, itens estes que poderão ser fornecidos pelo pesquisador.

Como relação aos benefícios, não haverá um benefício imediato, mas você estará contribuindo para a formulação e execução de políticas públicas voltadas para os microempreendedores de alimentos com maior potencial de atender aos anseios e necessidades identificados nesse tipo de negócio. A partir dessa pesquisa, as ações de fiscalização sanitária também poderão ser melhor direcionadas para o atendimento das demandas dos microempresários.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela pesquisadora. Caso decida não participar do estudo, ou resolva a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano. É importante destacar que não terá nenhuma despesa ao participar da pesquisa e que a pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: Samara de Mesquita Góes Cruz

Instituição: Universidade Federal do Ceará

Endereço: Ac. Público, 856 – Campus do Pici, Fortaleza - CE, 60020-181

Telefone para contato: (85) 98839- 1902

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8346/44. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado _____, _____ anos,
 RG: _____, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, ____/____/____

Nome do participante da pesquisa	Data	Assinatura
----------------------------------	------	------------

Nome do pesquisador principal	Data	Assinatura
-------------------------------	------	------------

Nome do Responsável legal/testemunha (se aplicável)	Data	Assinatura
--	------	------------

Nome do profissional que aplicou o TCLE	Data	Assinatura
---	------	------------

ANEXO A – AUTORIZAÇÃO DA AGEFIS PARA REALIZAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA

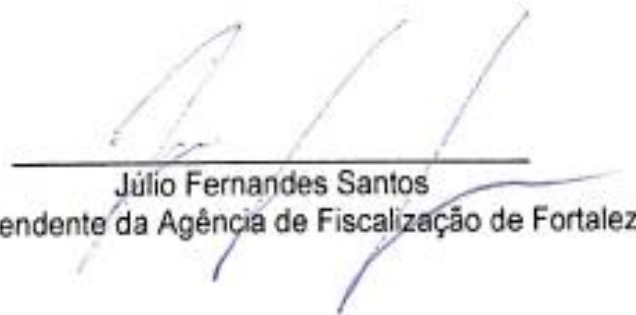


UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL À REALIZAÇÃO DE PROJETO DE PESQUISA

Declaro, para fins de comprovação junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Ceará-CEP/UFC/PROPESQ, que a Agência de Fiscalização (AGEFIS) dispõe de toda infraestrutura necessária para realização da pesquisa intitulada "Inclusão produtiva com segurança sanitária: uma avaliação da política de interesse sanitário destinada aos microempreendedores individuais de alimentos", a ser realizada pela pesquisadora Samara de Mesquita Góes Cruz.

Fortaleza, 30 de setembro de 2020



Júlio Fernandes Santos
Superintendente da Agência de Fiscalização de Fortaleza

ANEXO B – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

UFC - UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ /



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: INCLUSÃO PRODUTIVA COM SEGURANÇA SANITÁRIA: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INTERESSE SANITÁRIO DESTINADA AOS MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS DE ALIMENTOS.

Pesquisador: SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 40569020.4.0000.5054

Instituição Proponente: Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP)

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.506.266

Apresentação do Projeto:

O presente estudo trata-se de um projeto de pesquisa de dissertação de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira. Essa pesquisa pretende analisar a Política Pública de Interesse Sanitário, por meio da Inclusão produtiva com segurança sanitária referenciada na Resolução – RDC nº 49/2013, destinada ao microempreendedor Individual, como ferramenta para a promoção e geração de renda, emprego, trabalho, Inclusão social e desenvolvimento socioeconômico desses empreendedores. A pesquisa será realizada com trabalho de campo baseado em entrevistas semi-estruturadas e abertas, com roteiro orientativo elaborado a partir de bases conceituais encontradas na literatura pertinente ao assunto e baseado na vivência da pesquisadora. As entrevistas serão realizadas com microempreendedores de alimentos estabelecidos na área da Secretaria Regional I e com profissionais de campo da vigilância sanitária municipal, que fiscalizem a área de alimentos e que estejam lotados na Agência de Fiscalização. Por ter caráter qualitativo, o número de indivíduos envolvidos na pesquisa se limitará até o ponto de saturação encontrado nos posicionamentos das entrevistas.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo primário:

Avaliar como a Política Pública de Interesse sanitário, voltada para o microempreendedor

Endereço: Rua Cel. Nunes de Melo, 1000

Bairro: Rodolfo Teófilo

CEP: 60.430-275

UF: CE

Município: FORTALEZA

Telefone: (85)3368-8344

E-mail: comape@ufc.br

UFC - UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ /



Continuação do Parecer: 4.506.258

Individual, é entendida por seus beneficiados e qual a percepção desses sobre a efetividade da atuação do fiscal de Vigilância Sanitária.

Objetivo Secundário:

- Compreender o que motivou os indivíduos pesquisados a empreenderem na área de alimentos; - Avaliar se os direitos elencados na Resolução-RDC nº 49/2013 são percebidos por seus beneficiados;
- Analisar se há ações fiscais sanitárias específicas no município para o desenvolvimento dos microempreendedores de alimentos;
- Compreender como o fiscal de Vigilância Sanitária entende seu papel social como promotor do desenvolvimento de microempreendedores.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: Informamos que os riscos da pesquisa com relação aos temas abordados, são mínimos, podendo ocorrer risco de constrangimento durante a entrevista; risco de desconforto ao ser abordado para participar do estudo e ao fornecer informações sobre a rotina do trabalho.

Com relação às medidas sanitárias para prevenção da contaminação por COVID-19, a pesquisa não poderá ocorrer caso o pesquisador ou o entrevistado apresentem algum dos sintomas da doença, sendo imprescindível que tanto o pesquisador quanto o participante da pesquisa mantenham um distanciamento social mínimo de 2 (dois) metros e utilizem álcool-gel 70% e máscara de proteção facial, itens estes que poderão ser fornecidos pelo pesquisador.

Benefícios: Como relação aos benefícios, não haverá um benefício imediato, mas você estará contribuindo para um melhor direcionamento da Política Pública e planos de fiscalização que estejam voltados para os microempreendedores individuais de alimentos, favorecendo o desenvolvimento econômico-social desses negócios de modo a atender aos requisitos mínimos de segurança sanitária.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa relevante para área de Políticas Públicas na área de alimentos. Objetivos congruentes com método proposto. Sem há necessidade de detalhamento metodológico.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos foram apresentados.

Recomendações:

Sem recomendações.

Endereço: Rua Cel. Nunes de Melo, 1000

Bairro: Rodolfo Teófilo

CEP: 60.430-275

UF: CE Município: FORTALEZA

Telefone: (85)3366-8344

E-mail: comape@ufc.br

Continuação do Parecer: 4.506.256

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Todas as solicitações foram atendidas.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB INFORMACOES BASICAS DO PROJETO 1629313.pdf	12/01/2021 18:35:16		Acelto
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo de Consentimento Livre E Escarecido_MEI_V2.pdf	12/01/2021 18:34:24	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo de Consentimento Livre E Escarecido_Fiscals_V2.pdf	12/01/2021 18:34:08	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_pesquisa_V2.pdf	12/01/2021 18:33:50	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
Cronograma	Cronograma_V2.pdf	12/01/2021 18:31:53	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
Outros	Roteiro_de_entrevistas.pdf	14/10/2020 21:44:33	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Autorizacao_Institucional.pdf	14/10/2020 21:40:20	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
Outros	Termo_compromisso_utilizacao_dados.pdf	18/09/2020 15:55:24	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
Solicitação Assinada pelo Pesquisador Responsável	Carta_solicitando_apreciacao.pdf	18/09/2020 15:52:52	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
Orçamento	Declaracao_de_orcamento.pdf	18/09/2020 15:51:23	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
Declaração de concordância	Declaracao_de_concordancia.pdf	18/09/2020 15:47:36	SAMARA DE MESQUITA GOES CRUZ	Acelto
Folha de Rosto	Folha_de_rosto.pdf	17/09/2020 20:53:48	SAMARA DE MESQUITA GOES	Acelto

Endereço: Rua Cel. Nunes de Melo, 1000

Bairro: Rodolfo Teófilo

CEP: 60.430-275

UF: CE

Município: FORTALEZA

Telefone: (85)3366-8344

E-mail: comape@ufc.br

UFC - UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ /



Continuação do Parecer: 4.508.258

Folha de Rosto	Folha_de_rosto.pdf	17/09/2020 20:53:48	CRUZ	Aceito
----------------	--------------------	------------------------	------	--------

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

FORTALEZA, 21 de Janeiro de 2021

Assinado por:

FERNANDO ANTONIO FROTA BEZERRA
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Cel. Nunes de Melo, 1000

Bairro: Rodolfo Teófilo

CEP: 60.430-275

UF: CE

Município: FORTALEZA

Telefone: (85)3368-6344

E-mail: conep@ufc.br