

ANDERSON DE OLIVEIRA BARROS

**CARACTERIZANDO O MERCADO DE TRABALHO NAS MICRO E PEQUENAS
EMPRESAS: ANÁLISE SOBRE AS POSSIBILIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA AMPLIAR A FORMALIDADE DO EMPREGO**

**SALVADOR
2005**

ANDERSON DE OLIVEIRA BARROS

**CARACTERIZANDO O MERCADO DE TRABALHO NAS MICRO E PEQUENAS
EMPRESAS: ANÁLISE SOBRE AS POSSIBILIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA AMPLIAR A FORMALIDADE DO EMPREGO**

Monografia apresentada na Faculdade de Ciências
Econômicas da UFBA, como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antonio Mattos
Filgueiras

SALVADOR
2005

Ficha elaborada por Joana Barbosa Guedes CRB5-707

Barros, Anderson de Oliveira.

B277 Caracterizando o mercado de trabalho nas micro e pequenas empresas: análise sobre as possibilidades de políticas públicas para ampliar a formalidade do emprego / Anderson de Oliveira Barros – Salvador: A. O. Barros, 2005.
82 p. tab.
Monografia (Graduação em Economia) – UFBA, 2005
Orientador: Prof. Dr. Luiz Antonio Mattos Filgueiras

1. Mercado de trabalho – Micro e pequenas empresas 2. Políticas públicas – Mercado de trabalho 3. Emprego – Micro e pequenas empresas

CDD 331.12

Anderson de Oliveira Barros

Caracterizando o mercado de trabalho nas micro e pequenas empresas: análise sobre as possibilidades de políticas públicas para ampliar a formalidade do emprego

Aprovada em julho de 2005.

Orientador: _____

Prof. Dr. Luiz Antonio Mattos Filgueiras
Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA

Lielson Antonio de Almeida Coelho
Prof. da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA

Luiz Alberto Bastos Petitinga
Prof. da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA

RESUMO

Este trabalho monográfico objetiva caracterizar o mercado de trabalho informal no âmbito das micro e pequenas empresas e apontar a relevância do segmento para o desenvolvimento econômico do país. Além disso, é realizada uma abordagem crítica das principais políticas públicas de emprego brasileiras, evidenciando sua ineficácia no combate à redução da informalidade e na melhoria das condições de trabalho que envolvem atividades ligadas ao pequeno capital.

Palavras – chave: micro e pequenas empresas, mercado de trabalho, informalidade, políticas públicas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de empresas formais no Brasil, por porte e setor de atividade (2002).....	12
Tabela 2: Número de pessoas ocupadas nas empresas formais no Brasil, por porte e setor de atividade (2002).....	13
Tabela 3: Massa de salários pagos pelas empresas formais no Brasil, por porte e setor de atividade (2002).....	14
Tabela 4: Número de estabelecimentos formais no Brasil, por porte e região geográfica (2000).	15
Tabela 5: Número de trabalhadores no Brasil, por porte da empresa e por região (2000).....	16
Tabela 6: Taxa de mortalidade por região e Brasil (2000-2002).....	18
Tabela 7: Causas das dificuldades e razões para o fechamento das empresas – Brasil (2004).....	19
Tabela 8: Distribuição das empresas extintas, por setor de atividade, segundo o número de pessoas ocupadas – Brasil (2004).....	19
Tabela 9: Percentual de recuperação dos recursos aplicados pelos proprietários da empresa extinta - Brasil (2004).....	20
Tabela 10: Custo socioeconômico advindo da taxa de mortalidade empresarial no Brasil.....	21
Tabela 11: Principais indicadores de desempenho das empresas ativas e extintas – Brasil.....	22
Tabela 12: Experiência anterior ou conhecimento do ramo de negócio pelo proprietário /administrador – Brasil.....	27
Tabela 13: Sugestões de políticas públicas para apoio às micro e pequenas empresas, segundo a opinião dos proprietários/administradores das empresas (Brasil).....	31
Tabela 14: Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, por posição na ocupação, segundo o sexo e o nível de instrução – Brasil (2003).....	36
Tabela 15: Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, por posição na ocupação, segundo o sexo e os grupos de atividade - Brasil (2003).....	38
Tabela 16: Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, por sexo, segundo características selecionadas - Brasil (2003).....	40
Tabela 17: Rendimento médio do trabalho das pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, com rendimento, por sexo, segundo características selecionadas - Brasil (2003).....	41
Tabela 18: Conta própria e empregadores ocupados em empresas do setor informal, por sexo, segundo horas de trabalho por semana e dias de trabalho no mês - Brasil (2003).....	43
Tabela 19: Conta própria e empregadores ocupados em empresas do setor informal, por sexo, segundo grupos de idade e o nível de instrução - Brasil (2003).....	44
Tabela 20: Alíquotas incidentes do Simples por faixa de receita bruta.....	72

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	O AMBIENTE DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	10
2.1	INTRODUÇÃO.....	10
2.2	IMPORTÂNCIA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA ECONOMIA BRASILEIRA.....	10
2.3	DIFICULDADES ENFRENTADAS PELAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.....	17
2.4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO SEGMENTO.....	22
3	CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO INFORMAL NAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.....	33
3.1	INTRODUÇÃO.....	33
3.2	ANALISANDO OS DADOS.....	35
4	COMO AMPLIAR A FORMALIDADE NAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO....	47
4.1	INTRODUÇÃO.....	47
4.2	POLÍTICAS DE EMPREGO: BREVE HISTÓRICO.....	48
4.3	CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO: NEOLIBERAIS X SOCIAL DEMOCRACIA.....	49
4.4	POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL.....	51
4.4.1	Seguro-Desemprego.....	54
4.4.2	Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.....	56
4.4.3	Sistema Nacional de Emprego – SINE.....	57
4.4.4	Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR (1995 a 2002) e Plano Nacional de Qualificação – PNQ (2003 a 2007).....	58
4.4.5	Programas de Geração de Emprego e Renda.....	61

4.5	POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS PARA GERAÇÃO DE EMPREGO NAS MPE'S.....	67
4.5.1	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES).....	68
4.5.2	Outras sugestões de políticas.....	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
	REFERÊNCIAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

As micro e pequenas empresas (MPEs) têm assumido um papel extremamente importante nas economias em desenvolvimento. Sua relevância, como agente promotor do desenvolvimento econômico, se reflete na geração de renda e emprego e na contribuição para uma distribuição de renda mais equitativa. Tal fato justifica a realização desse estudo.

Diante disso, o principal objetivo deste trabalho monográfico é analisar o mercado informal de trabalho dos ocupados nas micro e pequenas empresas e as alternativas de políticas públicas – potenciais e já existentes – que contribuam para ampliar a formalidade do emprego.

O mercado informal pode ser conceituado a partir das características do funcionamento da pequena produção mercantil. O espaço econômico informal possui os seguintes aspectos específicos: **a)** o produtor direto é possuidor dos instrumentos, do estoque de bens e das qualificações para o desenvolvimento das atividades e / ou trabalho, portanto, ali a divisão capital / trabalho pode não existir ou não se encontra completamente delimitado. O trabalhador informal participa na produção como patrão e empregado simultaneamente; **b)** o produtor direto, além de empregar a si mesmo, pode engajar familiares e ajudantes como extensão de seu próprio trabalho e conjuga seu trabalho na produção com o de gestão; **c)** o trabalhador informal mantém e dirige sua atividade muito mais em virtude do emprego e do fluxo de renda gerados, do que na busca de uma taxa de rentabilidade competitiva; **d)** nessa forma de produzir, não existem relações impessoais e meramente de mercado entre os participantes – produtor direto, ajudantes e familiares. O produtor – trabalhador possui um controle extenso sobre o processo de trabalho dos outros participantes, e a forma como este será exercido dependerá fortemente da sua cultura, experiência de vida, renda auferida e de suas condições de vida em geral; **e)** o trabalho pode ser fragmentado em tarefas, mas esse fato não impede que o trabalhador, ou que seus ajudantes compreenda a globalidade do processo que origina o produto ou o serviço final; **f)** o processo de produção pode apresentar características de descontinuidade e / ou intermitência em virtude, tanto das características do próprio trabalho, como das do mercado e/ ou do próprio produtor; **g)** a receita gerada pela atividade informal é determinada pelas condições específicas do mercado

de bens e serviços, em que ela se insere, e não pelo mercado de trabalho (CACCIAMALI, 1994, p. 219).

O problema de pesquisa é tentar descobrir quais são as possibilidades de que políticas públicas constituam-se em instrumentos eficazes para ampliar o emprego formal nas micro e pequenas empresas. A resposta preliminar para este problema é que as políticas públicas são eficazes no combate à informalidade, mesmo diante da precariedade das relações de trabalho observada no âmbito das MPEs.

Além deste capítulo introdutório, este estudo possui mais quatro capítulos e as referências bibliográficas.

O Capítulo 2 será destinado à caracterização do ambiente das micro e pequenas empresas, apontando sua relevância para o desenvolvimento econômico do país – geração de emprego e melhor distribuição de renda – e suas dificuldades, como acesso ao crédito, excesso de burocracia e de obrigações tributárias, por exemplo. Além disso, serão abordadas as mais recentes políticas públicas de apoio jurídico e administrativo-gerencial a este segmento de empresas.

O Capítulo 3 tem a especial missão de caracterizar o mercado de trabalho informal das micro e pequenas empresas. Os dados foram extraídos da pesquisa **Economia Informal Urbana 2003 (ECINF)** realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

O Capítulo 4 analisa, basicamente, as principais políticas públicas brasileiras destinadas ao mercado de trabalho e suas limitações referentes à ampliação da formalidade do emprego no âmbito das pequenas unidades produtivas. Além disso, são apontadas sugestões de políticas específicas como meio de viabilizar a formalização dos ocupados neste segmento de empresas. Serão abordados também as diferentes concepções de políticas públicas e um breve histórico do seu surgimento.

Por fim, no Capítulo 5, é realizado um balanço final do estudo acerca da verificação da hipótese, principais limitações da pesquisa e sua significância para o meio acadêmico.

O AMBIENTE DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

INTRODUÇÃO

Este capítulo abordará as principais características do ambiente das micro e pequenas empresas no Brasil. Terá, portanto, a especial tarefa de traçar o perfil das pequenas unidades produtivas no que tange sua importância para economia brasileira, suas principais dificuldades e demandas relacionadas a políticas públicas.

A importância socioeconômica das MPEs é inegável. São milhões de empresas que se distribuem por todo o país, empregando em torno de 60% da população economicamente ativa e contribuindo para a geração de cerca de 25% da renda total. Os dados foram extraídos do SEBRAE e estão mais detalhados no item 2.2 deste trabalho.

O tópico 2.3 tem o objetivo de expor os principais obstáculos impostos ao segmento e que contribuem para elevar os índices de mortalidade prematura dos pequenos negócios, como oferta inadequada de crédito, excesso de burocracia e elevada carga tributária.

Por fim, reconhecendo-se a importância e as dificuldades do segmento como justificativas para a reivindicação de medidas que visem ao seu fortalecimento, serão analisadas as sugestões de políticas públicas destinadas às micro e pequenas empresas. Trata-se de propostas relacionadas ao combate à burocracia, expansão do crédito, tratamento fiscal diferenciado, educação empreendedora, dentre outras. A própria legislação brasileira prevê tratamento especial para as empresas de pequeno porte, nos artigos 170, inciso IX, e 179 da Constituição Federal.

2.2 IMPORTÂNCIA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA ECONOMIA BRASILEIRA

Por serem importantes na geração de emprego e renda e na inclusão social, as micro e pequenas empresas têm papel fundamental em qualquer estratégia de desenvolvimento mais igualitário. Além disso, sua importância social se reflete também no fato de distribuírem-se por todo o

território nacional, oferecendo emprego a segmentos sociais desfavorecidos no atual mercado de trabalho, como os jovens sem experiência e os adultos com mais de 40 anos.

Estão nos números o reflexo da importância dos pequenos negócios para a economia brasileira. Vale ressaltar que os dados apresentados a seguir têm como fonte o SEBRAE, que conceitua as empresas de acordo com o número de empregados, como mostra o Quadro 1. Além disso, essa pesquisa refere-se ao universo das atividades formalizadas.

Porte	Número de empregados	
	Indústria	Comércio/Serviços
5 Micro	Até 19	até 9
Pequena	de 20 a 99	de 10 a 49
Média	de 100 a 499	de 50 a 99
Grande	Acima de 499	acima de 99

Quadro 1 - Conceituação das empresas de acordo com o número de empregados

A Tabela 1 mostra o número de empresas formais no Brasil, por porte e setor de atividade. Em 2002, o total de unidades produtivas era de 4.918.370 nos setores da indústria, construção, comércio e serviços. Desse total, as micro e pequenas empresas, juntas, representavam 99,2%, ou seja, aproximadamente 4,9 milhões das firmas formais do país. As empresas de grande porte, por outro lado, representavam apenas 0,3% do total das firmas, com 15.102 unidades, enquanto que as médias constituíam 0,5% do universo, com 23.652 unidades.

O setor de atividade mais representativo é o do comércio. De 49,8% das firmas pertencentes a este setor, 95,4% são microempresas. O setor de serviços é também bastante importante, possuindo 37,7% do total das empresas formais do país e sendo composto, em sua grande maioria (92,3%), por microempresas.

Tabela 1 - Número de empresas formais no Brasil, por porte e setor de atividade (2002)

Setor de Atividade	Composição (%)	Porte Empresarial									
		Micro		Pequena		Média		Grande		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Indústria	9,8	439.013	90,7	37.227	7,7	6.548	1,4	1.430	0,3	484.218	100,0
Construção	2,6	116.287	91,9	8.282	6,5	1.694	1,3	221	0,2	126.484	100,0
Comércio	49,8	2.337.889	95,4	105.891	4,3	4.862	0,2	2.846	0,1	2.451.488	100,0
Serviços	37,7	1.712.418	92,3	122.609	6,6	10.548	0,6	10.605	0,6	1.856.180	100,0
Total	100,0	4.605.607	93,6	274.009	5,6	23.652	0,5	15.102	0,3	4.918.370	100,0

FONTE: SEBRAE, elaborado com dados do IBGE (Estatísticas do Cadastro Central de Empresas - 2002)

O número de pessoas ocupadas nas empresas formais em 2002 foi de 27.561.924 (Tabela 2). Desse total, 36,2% estavam empregadas nas microempresas, enquanto que as grandes empresas foram responsáveis pela absorção de 33% das ocupações. Juntas, as micro e pequenas empresas empregaram 57,2% da população, alcançando 15.757.076 pessoas.

Os setores do comércio e de serviços mais uma vez merecem destaque: empregam mais de 70% das pessoas, sendo que 58,9% dos empregos do setor do comércio são gerados pelas microempresas e 46,2% das ocupações do setor de serviços são absorvidas pelas grandes empresas.

Em alguns setores podemos notar que ainda existe uma forte concentração dos empregos por parte das grandes empresas. O setor da indústria, por exemplo, é composto por 0,3% de grandes empresas (Tabela 1), as quais respondem por 34,1% dos empregos do setor. Já o setor de serviços é composto por 0,6% de grandes empresas (Tabela 1), que concentram 46,2% das ocupações daquele setor.

Tabela 2 - Número de pessoas ocupadas nas empresas formais no Brasil, por porte e setor de atividade (2002)

Setor de Atividade	Composição (%)	Porte Empresarial									
		Micro		Pequena		Média		Grande		Total	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Indústria	24,0	1.571.608	23,7	1.471.254	22,2	1.322.673	20,0	2.256.721	34,1	6.622.256	100,0
Construção	4,7	356.660	27,3	339.777	26,0	327.135	25,0	284.005	21,7	1.307.577	100,0
Comércio	28,8	4.664.545	58,9	1.772.233	22,4	327.443	4,1	1.161.426	14,7	7.925.647	100,0
Serviços	42,5	3.374.388	28,8	2.206.611	18,8	722.852	6,2	5.402.593	46,2	11.706.444	100,0
Total	100,0	9.967.201	36,2	5.789.875	21,0	2.700.103	9,8	9.104.745	33,0	27.561.924	100,0

FONTE: SEBRAE, elaborado com dados do IBGE (Estatísticas do Cadastro Central de Empresas – 2002)

As micro e pequenas empresas, apesar de representarem 99,2% do total de estabelecimentos do país (Tabela 1) e de ocuparem 57,2% da população (Tabela 2), sob o ponto de vista da geração de renda, ainda estão bastante aquém das grandes empresas. De acordo com os dados da Tabela 3, as firmas de grande porte responderam por 61,3% dos salários e outras remunerações geradas em 2002, enquanto que os micro e pequenos negócios, juntos, foram responsáveis por 26% do total dessa renda.

Está claro, portanto, que a remuneração da mão-de-obra paga pelas pequenas unidades é bastante inferior àquela que é paga pelas grandes firmas. Esse fato tanto pode ser reflexo da baixa qualidade da maioria dos postos de trabalho gerados pelas MPEs, quanto pela menor qualificação dos trabalhadores nelas empregados (AMARO e PAIVA, 2005, p. 5).

Porém, essa realidade vem mudando. A composição dos trabalhadores empregados nas micro e pequenas empresas está cada vez mais heterogênea: são

(...) desempregados expulsos do funcionalismo público e/ou das empresas modernizadas e enxutas, os consultores altamente qualificados, mas vítimas da terceirização, e outros profissionais altamente preparados. Também se expande o segmento de pequenas unidades altamente especializadas onde é excelente a qualidade dos postos de trabalho. (Ibid., p. 5)

Tabela 3 - Massa de salários pagos pelas empresas formais no Brasil, por porte e setor de atividade (2002)

Setor de Atividade	Composição (%)	Porte Empresarial											
		2.3		Micro		Pequena		Média		Grande		Total	
		R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%
Indústria	34,1	5.490.308	7,46	10.038.462	13,6	15.760.867	21,4	42.311.468	57,5	73.601.105	100,0		
Construção	4,2	1.178.606	12,9	2.167.683	23,8	2.663.710	29,2	3.108.322	34,1	9.118.321	100,0		
Comércio	14,0	7.700.783	25,5	8.789.197	29,1	2.461.583	8,2	11.239.015	37,2	30.190.578	100,0		
Serviços	47,7	7.787.512	7,56	12.887.019	12,5	6.579.201	6,4	75.717.359	73,5	102.971.091	100,0		
Total	100,0	22.157.209	10,3	33.882.361	15,7	27.465.361	12,7	132.376.164	61,3	215.881.095	100,0		

Fonte: SEBRAE, elaborado com dados do IBGE (Estatísticas do Cadastro Central das Empresas – 2002)

Dentre os setores de atividade, o do comércio é aquele que reflete a maior importância das MPEs na geração de renda. Elas são responsáveis por 54,6% da massa salarial que remunera os trabalhadores desse setor. Já as grandes empresas têm uma maior participação na geração de renda no setor de serviços, concentrando 73,5% das remunerações, e na indústria, com 57,5% dos salários pagos nesse setor.

As micro e pequenas empresas representam 99,2% dos estabelecimentos formais do país, como foi visto na Tabela 1. Além disso, ainda de acordo com esta tabela, cada um dos setores da atividade econômica (indústria, construção, comércio e serviços) é constituído por mais de 95% de MPEs. Esse mesmo peso da presença das pequenas unidades produtivas pode ser observado também nas diferentes regiões do Brasil.

Como mostra a Tabela 4, as empresas com até 99 empregados têm presença maciça em todas as regiões. Na Região Norte, elas representam 61.319 estabelecimentos, ou seja, 97,8% do total das firmas ali localizadas. Na Região Nordeste, elas são 277.970, o que significa 98,1% do montante dos estabelecimentos da região. Já na Região Sudeste, são 1.174.489 MPEs, respondendo por 98,6% de todas as firmas da região. A Região Sul apresenta 474.507 micro e pequenos negócios, ou seja, juntos eles representam 98,9% de todas as empresas que compõem a região, sendo a mesma porcentagem observada na Região Centro-Oeste.

Tabela 4 - Número de estabelecimentos formais no Brasil, por porte e região geográfica (2000)

Porte da Empresa	Região					Total
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Micro (até 4 empregados)	40.259	191.127	825.369	351.515	127.727	1.535.997
Micro (de 5 a 19)	16.352	68.633	277.559	98.884	37.234	498.662
Pequena (de 20 a 99)	4.708	18.210	71.561	24.108	8.537	127.124
Média (de 100 a 499)	1.155	4.258	13.757	4.616	1.595	25.381
Grande (mais de 500)	242	1.074	2.604	826	380	5.126
Total	62.716	283.302	1.190.850	479.949	175.473	2.192.290

FONTE: AMARO; PAIVA (2005, p. 4)

Podemos notar, portanto, que os pequenos negócios estão bastante pulverizados por todas as regiões do país. Até mesmo no eixo Sul-Sudeste, região rica que abriga a maioria das grandes empresas de diversos setores, as micro e pequenas empresas também possuem uma importante participação na economia, por representarem cerca de 99% das firmas ali estabelecidas.

Além disso, as Regiões Sul e Sudeste são as que respondem pelas maiores proporções de trabalhadores empregados em unidades de menor porte. De acordo com a Tabela 5, a Região Sul emprega 2.353.166 pessoas em micro e pequenas empresas, o que representa cerca de 51,7% do total de trabalhadores da região. Essa mesma região possui a maior porcentagem de empregados em micro empresas (30,9%). Na Região Sudeste, 47,7% da mão-de-obra - mais de 6,5 milhões de funcionários - está trabalhando em estabelecimentos com até 99 empregados. Já as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste ainda apresentam quantidades importantes de trabalhadores em unidades de médio e grande porte: 61,7%, 61,4% e 58,7%, respectivamente.

Tabela 5 - Número de trabalhadores no Brasil, por porte da empresa e por região (2000)

Porte da Empresa	Região					Total
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Micro (até 4 empregados)	66.327	316.764	1.298.867	535.264	195.045	2.412.267
Micro (de 5 a 19)	148.726	608.630	2.461.519	871.606	328.261	4.418.742
Pequena (20 a 99)	191.374	722.443	2.813.751	946.296	326.854	5.000.718
Média (de 100 a 99)	241.926	911.253	2.782.306	937.306	325.936	5.198.727
Grande (mais de 500)	403.736	1.745.805	4.423.698	1.257.961	890.595	8.721.795
Total	1.052.089	4.304.895	13.780.141	4.548.433	2.066.691	25.752.249

FONTE: AMARO; PAIVA (2005, p. 5)

Outros aspectos têm contribuído para evidenciar o crescente grau de importância das MPEs. Na última década, medidas neoliberais transformaram a estrutura produtiva nacional, criando um novo ambiente marcado pela reestruturação industrial e abertura comercial. A nova realidade (caracterizada fortemente pela globalização) impõe ainda o fim do Estado empresário e que as grandes plantas industriais empreguem pouco para satisfazer as necessidades de permanente automação e de ganhos de competitividade.

Estruturas produtivas mais ágeis e melhor adaptadas às mudanças tecnológicas ganham cada vez mais espaço. Esse crescimento se deve também, em grande parte, à forte onda de terceirização que invadiu principalmente o setor de serviços (AMARO; PAIVA, 2005, p. 8).

Alguns dados interessantes refletem ainda a importância dos pequenos negócios para a economia brasileira. De acordo com o ex-presidente do SEBRAE Nacional, Silvano Gianni (2005, p. 2), as micro e pequenas empresas (no universo formalizado) respondem por cerca de 25% do PIB. Quando passa a ser considerado também o universo informal, estaremos falando de algo em torno de 10 milhões de unidades de pequeno porte que empregam mais de 60 milhões de brasileiros. Uma pesquisa do BNDES revelou que, de 1995 até 2000, 96% dos empregos foram criados por empresas com até 100 empregados.

Além disso, esse segmento de empresas é responsável também pela absorção de boa parte da mão-de-obra excluída do mercado formal de trabalho. São os adultos com mais de 40 anos, os jovens sem experiência, os desempregados que contam com o FGTS para investir em alguma oportunidade de negócio, a dona de casa que precisa complementar a renda familiar, etc (GIANNI, 2005, p. 3).

Está claro, portanto, que toda a relevância das MPEs para a economia do país - demonstrada nessa seção - é suficiente para justificar a adoção de políticas públicas voltadas para a superação de barreiras ainda impostas ao segmento. Na verdade, essas barreiras nem deveriam existir numa nação como o Brasil, tão desigual e marcada pelo desemprego.

2.3 DIFICULDADES ENFRENTADAS PELAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

As principais barreiras enfrentadas pelas MPEs serão abordadas, de maneira mais ampla, através da análise dos dados extraídos de um estudo feito pelo SEBRAE em parceria com a Fundação Universitária de Brasília (FUBRA), intitulado como **Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil**. O objetivo da pesquisa, realizada no primeiro trimestre de 2004 em todas as 26 Unidades da Federação e no Distrito Federal, foi avaliar as causas e taxas de mortalidade das micro e pequenas empresas brasileiras constituídas e registradas nos anos de 2000, 2001 e 2002 (SEBRAE, 2005, p. 5). Os dados e as informações referem-se a empresas já extintas e em atividade e foram levantados através de pesquisa de campo e do cadastro das MPEs nas Juntas Comerciais Estaduais.

De acordo com a Tabela 6, a taxa de mortalidade das empresas de pequeno porte no Brasil chega a 49,4% para aquelas que foram registradas em 2002 e que, portanto, possuem apenas dois anos de existência. 56,4% encerraram suas atividades com três anos de existência e praticamente 60% das micro e pequenas empresas não sobrevivem além dos quatro anos de abertura.

**Tabela 6 - Taxa de mortalidade por região e Brasil (%)
(2000-2002)**

Ano de Constituição	Região					Brasil
	Sudeste	Sul	Nordeste	Norte	Centro- Oeste	
2002	48,9	52,9	46,7	47,5	49,4	49,4
2001	56,7	60,1	53,4	51,6	54,6	56,4
2000	61,1	58,9	62,7	53,4	53,9	59,9

FONTE: SEBRAE / FUBRA

Com relação às regiões do país, o Sul é a que apresenta o maior percentual para as empresas com até dois e três anos de constituição, enquanto que o Nordeste possui a maior taxa de mortalidade (62,7%) para aquelas com até quatro anos.

Diante de taxas tão elevadas, vencer os obstáculos impostos às condições de sobrevivência no mercado torna-se um grande desafio para as MPEs. Conforme a Tabela 7 - elaborada com dados obtidos através de respostas estimuladas - as causas/dificuldades primordiais, que levam os pequenos empresários ao fracasso, são aquelas relacionadas à falhas gerenciais na condução dos negócios. Dentre elas estão a falta de capital de giro (descontrole de fluxo de caixa), problemas financeiros (alto grau de endividamento), ponto inadequado (planejamento inicial mal elaborado) e falta de conhecimento das ferramentas gerenciais.

Em seguida, os empresários reclamaram de fatores ligados à conjuntura econômica: dos entrevistados, 25% tiveram dificuldades devido à falta de clientes, 16% enfrentaram problemas com maus pagadores e 14% com a recessão econômica do país. Também para 14% dos entrevistados, a falta de crédito atrapalhou o andamento dos negócios.

A Tabela 9 revela o percentual estimado de recuperação dos recursos aplicados pela empresa extinta. Para a maioria dos pequenos empresários (62%), houve a recuperação de até 30% do capital investido. Praticamente metade deles (47%) conseguiu reaver pelo menos até 20% do montante aplicado. Sem dúvidas, é um percentual muito baixo, o que mostra um alto custo social causado pela mortalidade das MPE's.

Tabela 9 - Percentual de recuperação dos recursos aplicados pelos proprietários da empresa extinta - Brasil (2004)

Recuperação dos recursos	Brasil
Até 10%	23%
Acima de 10% até 20%	24%
Acima de 20% até 30%	15%
Acima de 30% até 40%	11%
Acima de 40% até 50%	9%
Acima de 50% até 60%	9%
Acima de 60% até 70%	3%
Acima de 70% até 80%	3%
Acima de 80% até 90%	3%
Total	100%

FONTE: SEBRAE / FUBRA

A Tabela 10 revela o custo socioeconômico (que engloba dispensa de mão-de-obra, perda de poupança, capital investido desperdiçado e etc.) proveniente da falência prematura dos pequenos negócios. Nos três anos pesquisados, estima-se que 772.679 estabelecimentos foram fechados. Além disso, a perda de ocupações chega ao expressivo número de 2.472.572, o que leva ao aumento do desemprego e da atividade informal. E, para o período, o desperdício econômico (perda de riqueza) alcança a ordem de R\$ 19,8 bilhões.

Tabela 10 - Custo socioeconômico advindo da taxa de mortalidade empresarial no Brasil

Ano	Empresas Encerradas	Perda de Ocupações	Desperdícios Econômicos
2000	275.900	882.880	R\$ 6,6 bilhões
2001	276.874	885.996	R\$ 6,7 bilhões
2002	219.905	703.696	R\$ 6,5 bilhões
Total	772.679	2.472.572	R\$ 19,8 bilhões

FONTE: SEBRAE / FUBRA

Mas, esses valores não refletem a perda total, pois parte dos recursos investidos foi recuperado, como já demonstrado na Tabela 9. Ademais, de acordo com a pesquisa, a criação de novas empresas é muito dinâmica, o que leva a um resultado líquido anual de aumento do número de MPEs e dos empregos que geram (SEBRAE, 2005, p. 18). De qualquer forma, políticas públicas que fossem capazes de reduzir a taxa de mortalidade desses empreendimentos evitariam a perda de ocupações e da poupança interna.

A comparação entre alguns indicadores de desempenho revela ao menos três diferenças importantes entre as empresas extintas e ativas (Tabela 11). A primeira diferença está relacionada com o capital médio investido. As empresas ativas, em todos os três anos, apresentaram uma capacidade de investimento bastante superior. Além disso, elas também demonstraram possuir maior poder de geração de empregos – na média, elas absorvem quase três vezes mais trabalhadores do que as empresas extintas. Por fim, existe um contraste bem evidente entre os dois segmentos: 26% das empresas ativas faturam acima de R\$ 120 mil, enquanto que apenas 6% das firmas que já fecharam as portas conseguiam alcançar esse patamar de faturamento.

Tabela 11 – Principais indicadores de desempenho das empresas ativas e extintas – Brasil

Indicador	Empresas Ativas			Empresas Extintas		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Capital médio investido (R\$)	53,6 mil	122,2 mil	44,5 mil	25,7 mil	22,6 mil	33,2 mil
Origem do capital fixo investido	Próprio (74%)			Próprio (74%)		
Empregos médios gerados	8,8	8,7	6,5	3,4	2,8	3,4
Faixa de faturamento	Acima de R\$ 120 mil (26%)			Acima de R\$ 120 mil (6%)		
Tipo de assessoria/auxílio	Não procurou (25%)			Não procurou (32%)		

FONTE: SEBRAE / FUBRA

Além do grau de importância das MPEs, as dificuldades abordadas acima reforçam a necessidade de adoção de políticas públicas eficazes para o fortalecimento do setor. Este tema será analisado na próxima seção.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO SEGMENTO

Diante da importância das micro e pequenas empresas para o desenvolvimento econômico do país, são necessárias políticas públicas que visem à superação das dificuldades impostas ao segmento.

Um dos desafios que se coloca para qualquer política pública, que vise desenvolver os pequenos negócios, é contribuir para a redução do alto grau de informalidade presente neste setor. A informalidade crescente está sendo estimulada, por um lado, pelas políticas liberais de redução de custos trabalhistas e também pela competitividade espúria (que se traduz em salários baixos, jornadas longas de trabalho, sonegação de impostos e de encargos sociais) praticada pelas pequenas unidades produtivas como uma forma de competir com as grandes empresas.

Frente a isso, este tópico tem o objetivo de citar as principais políticas públicas destinadas às MPEs, com base em estudos elaborados pelo SEBRAE, Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas (MONAMPE), Associação Nacional dos SEBRAEs Estaduais (ASBASE) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

- **Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples)**

Nos últimos anos, o Simples tem se mostrado uma das mais eficientes iniciativas de apoio às micro e pequenas empresas. O sistema permite a empresas que faturam até R\$ 1,2 milhão por ano, pagar seis diferentes tributos (IPI, Cofins, PIS, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Imposto de renda e Previdência Social) mediante alíquota única cobrada sobre a receita, utilizando apenas um guia de recolhimento. A análise mais detalhada desse sistema simplificado será realizada no Capítulo 4.

- **Combate ao excesso de burocracia**

Abrir uma empresa, por mais simples que ela seja, além de caro, é muito complicado. Cada esfera de governo – federal, estadual e municipal – tem seu próprio cadastro e, para cada inscrição, os documentos exigidos são muitos e não obedecem a uma padronização (LESSA, 2000, p. 40).

Uma pesquisa de opinião do SEBRAE Nacional, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, consultou empresários, contabilistas e órgãos intervenientes sobre os procedimentos que envolvam a abertura de micro e pequenas empresas. De acordo com a pesquisa, de âmbito nacional, abrir uma empresa leva um tempo mínimo de 45 dias e custa, em média, R\$ 500, só com taxas oficiais. A pesquisa também revela que uma das principais dificuldades está na falta da padronização e no excesso de quantidade dos documentos exigidos para o registro de empresas (LESSA, 2000, p. 40).

Um outro problema é a falta de padronização das taxas. O processo de registro envolve oito órgãos: na esfera federal, a Secretaria da Fazenda e o Departamento Nacional de Registro Comercial (DNRC); na área estadual, as Secretarias da Fazenda e da Saúde, a Junta Comercial e o Corpo de Bombeiros; e no âmbito dos municípios, as Prefeituras e suas Secretarias de Finanças (LESSA, 2000, p. 41).

Segundo o ex-presidente do SEBRAE Nacional, Sérgio Moreira, a burocracia é uma das principais causas de informalidade das pequenas empresas. Atualmente, são cerca de 10 milhões de empresas informais no Brasil e outras 4,5 milhões que atendem a todas exigências burocráticas. O desafio, portanto, é criar políticas públicas eficazes no combate à burocracia, para que os 10 milhões de negócios informais sejam atraídos para a formalidade (LESSA, 2000, p. 41).

O Simples, ao reunir vários impostos federais num só, além de ter contribuído para a simplificação e redução da carga tributária para o pequeno empresário, possibilitou também, segundo estudos do professor José Pastore, a formalização de 2,8 milhões de empregos – o que foi possível porque, com o novo imposto, o INSS é pago sobre uma estimativa de ganho e, assim, o empresário pode contratar o empregado com carteira assinada sem ter que pagar nada mais (LESSA, 2000, p. 42).

Outra medida desburocratizante é o Projeto Fácil. Este cria as Centrais Fácil de atendimento ao empresário, que recebe toda a documentação necessária para a abertura e legalização de empresas. Nestas centrais estão reunidas as representações de todos os órgãos por onde o empresário deve passar para legalizar o seu negócio. Isso simplifica e muito todo o processo: após 5 dias da entrega de toda a documentação, o empresário está apto a abrir sua empresa (LESSA, 2000, p. 42).

A desburocratização torna o serviço público mais rápido e eficaz, evitando dessa forma, que as pessoas exitem em procurá-lo (LESSA, 2000, p. 42).

- **Incubadoras de empresas**

A incubadora é uma instituição estruturada especialmente para apoiar o surgimento de microempresas, colocando à sua disposição recursos humanos, instalações físicas, equipamentos, laboratórios e infraestrutura administrativa e operacional (REIS, 2000, p. 40).

De modo geral, as incubadoras privilegiam empreendimentos que atuam em segmentos modernos, como biotecnologia, informática, química etc. Em países desenvolvidos, as empresas de bases tecnológicas, amadurecidas nas incubadoras, têm servido como instrumento para a promoção da inovação mediante o surgimento de novos produtos e processos (REIS, 2000, p. 43).

- **Programa Brasil Empreendedor**

O Brasil Empreendedor é o maior programa de capacitação empresarial do país e foi lançado em outubro de 1999 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República e fortemente centrado no SEBRAE Nacional, recebendo também apoio do BNDES, dos Bancos do Brasil, do Nordeste e da Amazônia, e da Caixa Econômica Federal, além de ONG'S (SENDRA, 2000, p. 40).

O grande objetivo do programa, que está por trás do apoio na forma de capacitação e crédito, é o combate ao desemprego. Os 500 mil novos postos de trabalhos criados comprovam que os micro e pequenos negócios, assim como a atividade informal, são grandes empregadores (SENDRA, 2000, p. 40).

O universo dos pequenos empreendedores inscritos no curso de capacitação empresarial incluía muitos trabalhadores informais, sem empresa registrada e grande parte semi-alfabetizados. Para atender a todos que quisessem abrir um negócio – mesmo que informal – foram firmados convênios com escolas, associações comerciais, prefeituras, cooperativas agrícolas, igrejas e instituições ligadas à indústria e ao comércio (SENDRA, 2000, p. 41).

O incentivo aos micro e pequenos negócios deve garantir uma expansão na participação desse segmento no PIB, que hoje está em torno de 25%. Garantirá, também, um aumento da sua participação nas exportações brasileiras, hoje em apenas 2%. Na Alemanha, por exemplo, o segmento responde por 62% das exportações (SENDRA, 2000, p. 42).

- **Educação à distância**

Não bastam recursos financeiros para que um empreendimento dê certo. É também imprescindível que o pequeno empresário seja capacitado o suficiente para gerir melhor sua empresa. Com a utilização da informática e das telecomunicações, a educação à distância garante um maior alcance e melhores resultados na formação do empresariado. Dessa forma, ela está se mostrando uma boa alternativa / complemento aos métodos tradicionais de treinamento (ABRINDO, 2002, p. 40).

Um programa lançado pelo SEBRAE, no final de 2001, visa ampliar, significativamente, o universo de pessoas capacitadas, com ênfase nos setores de menor renda, que tradicionalmente, não possui acesso à educação. Para isso, as mais variadas tecnologias, como TV, rádio e internet, vêm sendo utilizadas de acordo com o público alvo (ABRINDO, 2002, p. 40).

Cerca de 15 milhões de pequenos empresários informais no país não possuem acesso à capacitação e, por isso, iniciam o negócio sem saber os reais riscos do investimento (ABRINDO, 2002, p. 40).

As telessalas, a capacitação via internet (através de chats e grupos de discussão) e os programas de rádio encurtam a distância entre os instrutores e os alunos, além de proporcionar maior comodidade na escolha de horários aos participantes. Isso tudo faz com que um grande grupo de pequenos empresários, que se encontrava à margem da capacitação profissional, tenha acesso à educação empreendedora.

- **Educação empreendedora**

A Tabela 12 mostra que os pequenos empresários ainda estão bastante despreparados para a iniciação das suas atividades. Cerca de 26% dos proprietários das firmas já extintas revelaram não possuir qualquer conhecimento do ramo de negócio em que atua. Isso fortalece a necessidade de políticas públicas que contemplem uma melhor acessibilidade à educação empreendedora.

Visando investir na educação profissional com foco na geração empreendedora de ocupação e renda, o SEBRAE desenvolveu o Programa Integrado MEC / SEBRAE de Técnicos Empreendedores. Constitui-se em diferentes projetos integrados: Projeto Integrado de Formação Empreendedora na Educação Profissional de Nível Técnico; Projeto de Agências Articuladoras SEBRAE nas Instituições Federais de Educação Tecnológicas (IFETS); Projeto Incubadoras de Empresas – Físicas e Virtuais; Projeto Consultoria Técnica nas IFETS; e Projeto Prêmio Técnico Empreendedor (RODRIGUES, 2000, p. 40).

Tabela 12 - Experiência anterior ou conhecimento do ramo de negócio pelo proprietário/administrador (Brasil)

Conhecimento do ramo de negócio	Empresas	
	Extintas	Ativas
Nenhuma	26%	21%
Alguém na família tinha um negócio similar	19%	22%
Funcionário de outra empresa	19%	21%
Trabalhava como autônomo no ramo	12%	16%
Trabalhava como autônomo em outra atividade	8%	6%
Sócio / proprietário de outra empresa	7%	7%
Diretor / gerente de outra empresa	5%	5%
Outra experiência	4%	2%
Total	100%	100%

FONTE: SEBRAE / FUBRA

Tais projetos propõem capacitar os educadores de 139 Instituições Federais de Educação Tecnológica de todo o país, usando o método da educação à distância, como já descrito no tópico anterior (RODRIGUES, 2000, p. 40).

De acordo com o coordenador geral do programa, Vitor Brum, devido à escassez de vagas disponíveis e do crescente nível de exigência de qualificações, a única possibilidade dos desempregados obterem seu sustento será através de seus próprios recursos (FGTS, seguro desemprego, etc). Suas alternativas passam a ser a economia informal ou os pequenos negócios legalizados – entre eles os familiares (RODRIGUES, 2000, p. 41).

É por isso que, ainda segundo Brum, os pequenos negócios, mesmo informais, responsáveis pela renda de milhares de pessoas no país, precisam ser encarados como empresas, o que só é conseguido através da educação profissional (RODRIGUES, 2000, p. 41).

Um bom exemplo da concretização desse programa, é a Escola Técnica de Formação Gerencial SEBRAE Minas, que, desde 1994, vem desenvolvendo um importante trabalho na área de formação profissional, a partir de princípios como o empreendedorismo, a criatividade, a autonomia e responsabilidade social. O objetivo é o desenvolvimento integrado do ensino médio. Além das disciplinas tradicionais como História, Biologia Português, etc, os alunos têm no currículo as seguintes matérias profissionalizantes: Economia, Administração, Direito, Contabilidade, Informática, Sociologia, Filosofia, Psicologia, Inglês e Espanhol. Ao final do curso, o jovem estará capacitado para a condução do seu próprio negócio, para assumir a empresa da própria família, para ingressar no mercado de trabalho ou continuar os estudos numa universidade (RODRIGUES, 2000, p. 42).

A seguir serão abordadas políticas públicas com base num documento elaborado pelo SEBRAE – **O Crescimento Sustentável das Micro e Pequenas Empresas** (BESSONE, 1999, p. 40).

- **Passivo fiscal**

O documento diagnostica problemas básicos do setor, a começar pela necessidade de renegociação dos passivos fiscais dos micro e pequenos negócios, que somam algo em torno de R\$ 50 bilhões .O problema é que, para desfrutar do Simples, a empresa deve estar em dia com suas obrigações. Dessa forma, o sistema (Simples) não vem sendo tão eficiente na tarefa de estimular a formalização das MPEs (BESSONE, 1999, p. 41).

Além disso, os encargos financeiros que incidem sobre os pagamentos atrasados são elevadíssimos. As multas podem chegar a 20% e os juros de mora equivalem à taxa SELIC acumulada durante o período de atraso, acrescentada em 1% no mês em que o pagamento for efetuado (BESSONE, 1999, p. 41).

É preciso também rever os calendários de pagamentos vigentes, que foram elaborados em épocas de inflação acelerada. Hoje esses calendários se mostram inadequados, pois, por exemplo, o empresário tem que pagar a previdência antes de receber a fatura dos clientes que, após a estabilização, passaram a ter prazos maiores para o pagamento de suas contas (BESSONE, 1999, p. 41).

Assim, para que os tributos não se tornem impagáveis, é preciso haver uma negociação dos passivos fiscais a taxas menos extorsivas e um calendário de pagamentos compatível com a realidade das empresas.

- **Voracidade estatal**

As principais propostas do documento são (BESSONE, 1999, p. 41):

- a) expurgar a dívida de parcelas já derrubadas na Justiça (como juros sobre juros, por exemplo);
- b) separação do principal da dívida dos encargos, com taxas diferenciadas; e
- c) prazo de carência para pagamento em geral e pagamento em atraso de, pelo menos, 60 meses.

O documento também sugere dois aprimoramentos do Simples. Primeiro propõe sua extensão ao setor de serviços e a redução de 30% das alíquotas. Por fim, defende a eliminação dos impostos que recaem sobre as exportações das MPEs (BESSONE, 1999, p. 42).

- **Passivo bancário**

As micro e pequenas empresas, além do passivo fiscal, se encontram hoje com pendências bancárias. A inadimplência junto ao setor financeiro está estimada em 15%. Para as MPEs que estão em situação delicada, a tomada de empréstimos no sistema bancário é praticamente impossível (BESSONE, 1999, p. 42).

As propostas do Sebrae são (BESSONE, 1999, p. 42):

- a) Separar o principal dos encargos;
- b) Adotar uma taxa de correção dos encargos inferior à do principal;
- c) Negociação dos prazos de pagamento dos débitos em atraso para prazos compatíveis com a realidade econômica das empresas; e
- d) Incluir as pessoas físicas como beneficiárias da renegociação, visto que, entre elas, encontram-se muitos empresários que foram forçados a recorrer ao cheque especial e aos empréstimos pessoais.

- **Crescimento sustentado**

É fundamental que haja oferta de crédito proveniente de uma fonte que comporte taxas de juros baixas. Não basta haver renegociação de dívidas; é preciso financiamento para capital de giro a custos compatíveis com as possibilidades de pagamento (BESSONE, 1999, p. 42).

A proposta do SEBRAE para essa questão é o retorno da liberação de parte do compulsório bancário, para oferta de crédito às MPEs. Somados esses recursos aos do PIS / PASEP, pode-se prover capital de giro a preços e prazos razoáveis – juros entre 0,5% e 1% ao mês, com alíquota zero de IOF e isenção de taxa de abertura de crédito pelos bancos, e prazo de até 24 meses com carência de outros três (BESSONE, 1999, p. 42).

Os valores máximos de financiamento seriam de R\$ 30 mil para as micro e R\$ 120 mil para as pequenas empresas. Para terem acesso a esses créditos, as MPEs deveriam estar em dia com os impostos federais. Essa proposta se mostra interessante também para os bancos, pois o Banco Central não os remunera pelo compulsório (BESSONE, 1999, p. 43).

- **Seguro emprego**

Outro ponto que requer atenção especial, diz respeito às limitações que o setor enfrenta para gerar empregos. Assim, o documento propõe uma emenda constitucional que permita tratamento

diferenciado às MPEs na área trabalhista, visando à redução dos encargos trabalhistas (BESSONE, 1999, p. 43).

Com relação ao FGTS, o texto considera impraticáveis os mecanismos de multas e correção da dívida para o segmento. Isso é um agravante para a redução dos vínculos formais de trabalho. As multas por atraso de recolhimento chegam a 20% sobre o débito. A sugestão do SEBRAE é que a correção do principal não ultrapasse 12% ao ano (BESSONE, 1999, p. 43).

Propõe ainda, um fundo que aja para evitar a demissão de funcionários nos momentos em que as MPEs estejam enfrentando crises financeiras conjunturais. O Auxílio Emprego permitiria um alívio no fluxo de caixa e a redução de acordos informais entre patrões e empregados. Os recursos necessários viriam do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (BESSONE, 1999, p. 43).

Para finalizar, quais seriam as sugestões de políticas públicas de acordo com a opinião dos próprios pequenos empresários? Os dados da Tabela 13 ressaltam que as três principais demandas das MPEs, sejam elas ativas ou já extintas, estão relacionadas com crédito mais facilitado, desburocratização (tanto no ato do registro quanto no ato da baixa) e tratamento tributário diferenciado.

Tabela 13 - Sugestões de políticas públicas para apoio às micro e pequenas empresas, segundo a opinião dos proprietários/administradores das empresas (Brasil)

Políticas Públicas	Empresas	
	Extintas	Ativas
Crédito preferencial (juros e prazos)	56%	65%
Desburocratização do registro / baixa de empresas	47%	38%
Tratamento tributário diferenciado	38%	43%
Disponibilização de informações de mercado	23%	22%
Programa de treinamento de pessoal	23%	21%
Programa de cooperativismo	13%	11%
Programa para facilitar as exportações	8%	4%
Acesso às compras governamentais	7%	12%
Nenhuma	5%	3%
Outra medida	-	1%

FONTE: SEBRAE / FUBRA

Como se pode notar, todas as políticas e propostas apresentadas almejam a retomada do desenvolvimento econômico via micro e pequenas empresas. Todos os fatores que contribuam para seu fortalecimento e expansão são responsáveis por geração de emprego e renda ao país.

3 CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO INFORMAL NAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

3 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo principal analisar o mercado de trabalho informal no âmbito das micro e pequenas unidades produtivas. Para tal, foram utilizados os dados resultantes da pesquisa Economia Informal Urbana (ECINF 2003) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o SEBRAE.

Os principais conceitos utilizados pela pesquisa são (IBGE, 2005):

- a) Empreendimento - Empresa, instituição, entidade, firma, negócio ou, ainda, a atividade econômica desenvolvida com ou sem a ajuda de outras pessoas (empregados, sócios ou trabalhadores não-remunerados), com ou sem estabelecimento.
- b) Empregado - Pessoa que trabalha para um empregador (pessoa física ou jurídica), geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro, mercadorias, produtos ou benefícios (moradia, comida, roupas etc.). Também são considerados como empregados: a pessoa que está prestando serviço militar obrigatório remunerado, o sacerdote, ministro de igreja, pastor, rabino, frade, freira, outros clérigos, e os aprendizes e estagiários.
- c) Empregador - Pessoa que trabalha explorando seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado, contando ou não com ajuda de trabalhador não-remunerado membro da unidade domiciliar.
- d) Pessoa Ocupada - Pessoa com trabalho durante todo ou em qualquer parte do mês de referência da pesquisa, ainda que afastada por motivo de férias, licença, falta, greve etc., em empreendimentos não-agrícolas com até cinco empregados.
- e) Posição na Ocupação - Relação de trabalho existente entre a pessoa e o empreendimento em que trabalha. Segundo a posição na ocupação, as pessoas são classificadas em: trabalhador doméstico (não englobado na pesquisa), empregado com e sem carteira de trabalho assinada, conta própria, empregador, não-remunerado.

- f) Proprietário de Empresas do Setor Informal - Trabalhador por conta própria ou empregador com no máximo cinco empregados, morador em área urbana, que desenvolve atividades não-agrícolas, independentemente do número de não-remunerados e sócios.
- g) Conta própria – Pessoa que trabalha explorando seu próprio empreendimento, sem empregados, individualmente ou com sócio, com o auxílio ou não de trabalhador não-remunerado membro da unidade domiciliar.

Antes de descrever os dados da pesquisa acima citada, faz-se necessário explicar o motivo da sua utilização nesse estudo. A intenção inicial deste trabalho monográfico era caracterizar o mercado de trabalho informal das MPEs, localizadas na Região Metropolitana de Salvador, para o ano de 2004. Os dados seriam extraídos da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Porém, basicamente, dois cortes deveriam ser dados para a obtenção dos dados. Um, estaria relacionado à ausência de carteira assinada, para selecionar os ocupados do setor informal. O outro estaria condicionado ao número de pessoas ocupadas na empresa, a fim de se obter o conceito de micro e pequena empresa. Deveria ser dado ainda um terceiro corte relacionado aos setores de atividade econômica. Conseqüentemente, a amostra (limitada) da PED não suportou tanta desagregação, inviabilizando a análise confiável dos dados.

A alternativa foi analisar, então, os dados da ECINF 2003, que adota os seguintes critérios para o conceito de informalidade (IBGE, 2005):

- a) O ponto de partida da análise deve ser a unidade econômica – entendida como unidade de produção – e não o trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida;
- b) Fazem parte do setor informal as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo;
- c) As unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção;

- d) Embora útil para propósitos analíticos, a ausência de registros não serve de critério para a definição do informal na medida em que o substrato da informalidade se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica, e não a seu *status* legal ou às relações que mantém com as autoridades públicas. Havendo vários tipos de registro, esse critério não apresenta uma clara base conceitual, podendo, inclusive, causar resistência junto aos informantes; e
- e) A definição de uma unidade econômica como informal não depende do local onde é desenvolvida a atividade produtiva, da utilização de ativos fixos, da duração das atividades das empresas (permanente, sazonal ou ocasional) e do fato de tratar-se da atividade principal ou secundária do proprietário da empresa.

Além disso, a pesquisa considera como setor informal todas as unidades econômicas (não-agrícolas) de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, que é o local onde se concentra a parcela mais significativa da economia informal. O setor de serviços domésticos não foi incluso na amostra.

3.2 ANALISANDO OS DADOS

A Tabela 14 caracteriza as pessoas ocupadas de acordo com a posição na ocupação, sexo e grau de instrução. O total de pessoas ocupadas era de 13.860.868, sendo que 8.872.377 (64,0%) eram homens e 4.980.645 (36,0%) eram mulheres. Além disso, de acordo com a posição na ocupação, temos que: 9.514.629 (68,6%) eram conta-própria, 1.448.284 (10,4%) eram empregadores, 797.300 (5,8%) eram empregados com carteira assinada, 1.388.349 (9,7%) estavam empregados sem carteira assinada e 706.936 (5,1%) não possuíam remuneração. Com relação ao grau de instrução, o mais importante a ressaltar é que 6.896.515 (57,9%) sequer frequentaram o ensino médio.

A análise das pessoas ocupadas por posição na ocupação, segundo o nível de instrução, revela que boa parte não chegou a cursar o 2º grau: 63,1% (6.000.865) dos conta-própria, 56,1% (750.975) dos sem carteira assinada, 50,8% (359.121) dos não-remunerados, 40,2% (582.762) dos empregadores e 37,2% daqueles com carteira assinada possuíam até o ensino fundamental completo. Além disso, os números referentes a quem possuía nível superior são pouco expressivos: apenas 17,8% (264.687) dos empregadores, 6,3% (599.419) dos conta-própria, 4,3% (33.930) dos que tinham carteira assinada, 3,8% (26.810) dos não-remunerados e 1,7% (24.205) dos sem carteira assinada possuíam o 3º grau completo. Portanto, os empregadores eram aqueles com melhor grau de escolaridade.

Pode-se perceber também que as mulheres tinham maior grau de escolaridade que os homens. Cerca de 6,0% (536.189) dos homens e 8,3% (414.949) das mulheres possuíam o nível superior completo. Além disso, a proporção de mulheres (49,8%) que não cursou o 2º grau era menor que a dos homens (62,5%). Por outro lado, os homens constituíam a maioria dos ocupados em todas as categorias de ocupação, com exceção da classe dos não-remunerados, em que as mulheres somavam 452.238 contra 254.722 homens.

De acordo com a Tabela 15, os três setores de atividade que mais absorveram a mão-de-obra informal urbana, em empresas com até cinco empregados, foram: comércio e reparação com 4.831.701 ocupados, indústrias de transformação e extrativa com 2.237.918 e construção civil com 2.113.654. Juntos, portanto, esses setores absorveram 66,3% (9.183.273) do total de 13.860.868 pessoas.

Os três setores citados também foram responsáveis pela ocupação da maior parte dos homens. De um total de 8.872.377 homens, cerca de 68,1% (6.045.239) estavam ocupados na indústria, construção e comércio e reparação. Para as mulheres, naturalmente, os setores que mais se destacaram, além da indústria de transformação e extrativa (que empregou 23,9% delas) e comércio e reparação (onde cerca de 38,5% delas estavam ocupadas), foram os serviços de alojamento e alimentação e outros serviços coletivos, sociais e pessoais que empregaram juntos aproximadamente 23,0% (1.147.475) do total de mulheres. O segmento da construção civil não demonstrou ser relevante para as mulheres, como já esperado.

Do total dos empregados com carteira assinada (797.300), 15,5% (123.827) pertenciam ao setor da indústria e 42,8% (341.343) trabalhavam no comércio e reparação. Do total dos trabalhadores sem carteira assinada (1.338.349), 17,6% (235.403) estavam ocupadas na indústria e 35,5% (474.500) no setor do comércio e reparação.

A Tabela 16 revela o perfil das pessoas ocupadas (exclusive os proprietários) de acordo com a idade, vínculo de trabalho e relação de parentesco com o proprietário. Portanto, excluindo os proprietários, o total de empregados diminuiu de 13.860.868 para 2.895.367 pessoas, sendo que 55,5% (1.607.492) eram homens e 44,2% (1.280.890) mulheres.

Os grupos de idade mais representativos pertenciam à faixa que vai dos 18 a 24 e dos 25 a 39 anos. Cerca de 69,2% (2.004.644) da mão-de-obra empregada tinham entre 18 e 39 anos. Além disso, desse total, os homens representavam cerca de 58,1% (1.164.281) e as mulheres somavam 41,9%.

Com relação ao vínculo de trabalho, a maioria, 60,9% (1.763.224), trabalhava por tempo indeterminado, sendo que, desse total, 54,7% eram homens e 45,3% mulheres. Em termos relativos, porém, as mulheres trabalharam mais por tempo indeterminado: do total de 1.280.890, 62,4% delas trabalhavam por tempo indeterminado. Já entre os homens, essa proporção caiu um pouco para 60,0%.

Quando se considera a relação de parentesco, cerca de 54,4% dos ocupados não possuíam nenhuma ligação familiar com o proprietário da empresa, 18,1% eram cônjuges e 13,7% eram filhos.

Tabela 16 - Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, por sexo, segundo características selecionadas - Brasil (2003)

Características selecionadas	Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal (1)			
	Total	Sexo		
		Homens	Mulheres	Sem declaração
Total	2 895 367	1 607 492	1 280 890	6 986
Grupos de idade				
Menos de 10 anos	1 523	442	822	260
10 a 17 anos	339 164	206 784	132 380	-
18 a 24 anos	951 057	581 246	369 759	51
25 a 39 anos	1 053 587	583 035	470 548	4
40 a 59 anos	479 755	205 322	274 433	-
60 anos ou mais	58 522	26 456	32 066	-
Sem declaração	11 758	4 206	881	6 671
Vínculo de trabalho				
Trabalho por tempo indeterminado	1 763 224	963 741	799 482	-
Trabalho por tempo determinado	350 726	213 968	136 758	-
Trabalho por tarefa	278 840	227 150	51 638	51
Outros	491 830	200 720	291 106	4
Sem declaração	10 748	1 912	1 906	6 931
Relação de parentesco com o proprietário				
Nenhum	1 573 900	988 828	585 072	-
Cônjuge	524 686	331 054	193 580	51
Filho	396 113	56 623	339 486	4
Outros parentes	389 858	228 334	161 525	-
Sem declaração	10 811	2 653	1 227	6 931

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003

(1) Exclusive os proprietários

A Tabela 17 revela o rendimento médio das pessoas ocupadas, exclusive os proprietários e os não-remunerados, de acordo com o grau de instrução, posição na ocupação (com e sem carteira assinada) e faixa etária. No total, o rendimento médio ficou em R\$ 363,00, com os homens recebendo em média R\$ 378,00 e as mulheres R\$ 338,00. Em geral, para todas as categorias analisadas, os homens apresentaram um maior rendimento que as mulheres.

Tabela 17 - Rendimento médio do trabalho das pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, com rendimento, por sexo, segundo características selecionadas - Brasil (2003)

Características selecionadas	Rendimento médio do trabalho das pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, com rendimento (R\$) (1)			
	Total	Homens	Mulheres	Sem declaração
Total	363	378	338	240
Nível de instrução				
Sem instrução ou menos de um ano de estudo	331	344	272	-
Ensino fundamental ou 1º grau incompleto	339	357	273	-
Ensino fundamental ou 1º grau completo	371	395	316	-
Ensino médio ou 2º grau incompleto	292	299	281	240
Ensino médio ou 2º grau completo	371	396	351	-
Superior incompleto	441	522	379	-
Superior completo	795	1 017	668	-
Sem declaração	349	363	305	240
Posição na ocupação				
Empregado com carteira assinada	436	472	399	-
Empregado sem carteira assinada	316	335	275	240
Grupos de idade				
Menos de 10 anos	240	-	240	-
10 a 17 anos	181	174	196	-
18 a 24 anos	313	319	302	240
25 a 39 anos	416	438	378	-
40 a 59 anos	438	485	377	-
60 anos ou mais	395	413	357	-
Sem declaração	318	315	339	240

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

(1) Exclusive os proprietários.

Em relação ao grau de instrução, foi observado que quanto maior a escolaridade, maior o rendimento médio. A única exceção se referiu àqueles que tinham o 2º grau incompleto, que recebiam em média R\$ 292,00, enquanto que os que possuíam o 1º grau completo recebiam R\$ 371,00 (27,1% a mais).

Os jovens com idade até 24 anos e os idosos apresentaram menores rendimentos médios quando comparados às pessoas ocupadas na faixa etária dos 25 aos 59 anos. Os trabalhadores com idade entre 40 e 59 anos detinham os maiores rendimentos (R\$ 418,00).

Como já esperado, aqueles que trabalhavam com carteira assinada ganhavam em média 38,0% a mais (R\$ 436,00) em relação aos sem carteira de trabalho assinada (R\$316,00).

De acordo com a Tabela 18, os conta-própria e os empregadores representavam 10.965.501 ocupados, dos quais 66,3% são homens e 33,7% são mulheres. Dentre os homens, a maior parte (43,5%) trabalhava entre 40 e 60 horas semanais, enquanto que a maior parcela das mulheres (63,8%) trabalhava até 40 horas por semana. Em relação aos dias de trabalho no mês, 63,9% (4.642.497) dos homens e 56,2% (2.077.826) das mulheres trabalharam entre 21 a 30 dias.

A maior parte dos conta-própria, 35,2%, trabalhava entre 40 e 60 horas e, entre os empregadores, 49,6% tinham essa mesma jornada de trabalho. Cerca de 59,5% dos conta-própria e 73,0% dos empregadores trabalhavam entre 21 e 30 dias durante o mês.

A Tabela 19 mostra o número de conta-própria e empregadores ocupados de acordo com a faixa etária e grau de instrução. Em geral, em sua maioria, eles se encontravam na faixa etária entre 40 e 39 anos (45,6%) e possuíam o 1º grau incompleto (37,1%).

A maior parcela dos que trabalhavam por conta-própria possuía entre 25 e 59 anos (82,0%) e o 1º grau incompleto (39,0%). A maioria dos empregadores, 89,3%, se encontrava na faixa etária entre 25 e 59 anos e tinha concluído o 2º grau (28%).

Ainda de acordo com a ECINF 2003, pode-se extrair os seguintes dados (IBGE, 2005):

- a) A maior parte das empresas pertencia a trabalhadores por conta própria (88,0%), sendo apenas 12,0% de pequenos empregadores. Além disso, 95,0% tinham um único proprietário e 80% apenas uma pessoa ocupada.
- b) Em 65,0% dos casos a atividade era desenvolvida apenas fora do domicílio do proprietário, 27,0% exclusivamente no domicílio e em 8,0% no domicílio do proprietário e fora dele. Cerca de 70,0% das unidades produtivas utilizaram instalações e equipamentos próprios.
- c) A receita média das empresas pertencentes a empregadores (R\$ 6.033,00) era cerca de cinco vezes aquela obtida pelas empresas de conta própria (R\$ 1.164,00). Apenas 7,0% declararam ter utilizado empréstimo bancário para viabilizar o investimento realizado nos últimos 12 meses anteriores à pesquisa e 73,0% eram lucrativas.
- d) Das empresas pesquisadas, 88,0% não possuíam constituição jurídica, correspondendo a 93,0% das empresas de conta-própria e 56,0% das empresas de empregadores. Dessas empresas sem registro, 72,0% tinham receita média de até R\$ 1.000,00. Além disso, apenas 2,0% das empresas tinham aderido ao Simples.
- e) A grande maioria das empresas do setor informal (94,0%) não utilizou crédito nos três meses anteriores à pesquisa. Dentre aquelas que tiveram acesso ao crédito, a principal fonte dos recursos foi: bancos, públicos ou privados (para 58,0% das empresas), o próprio fornecedor (16,0%) e amigos ou parentes (16,0%).
- f) Aproximadamente 31,0% dos proprietários indicaram o fato de não ter encontrado emprego como o motivo de ter iniciado o empreendimento.

- g) Cerca de 76,0% dos proprietários de empresas não possuíam plano de previdência oficial por achar o custo elevado (41,0%) ou por desconhecer completamente as regras de aposentadoria (15,0%).
- h) Os serviços que os proprietários consideravam como mais importantes para o desenvolvimento de seus negócios variavam conforme a atividade principal do empreendimento. Para os proprietários da indústria de transformação e extrativa; comércio e reparação; serviços de alojamento e alimentação; transporte, armazenagem e comunicações; o crédito era considerado o mais importante. Para os proprietários de empreendimentos da construção civil; atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas; educação, saúde e serviços sociais, bem como outros serviços coletivos, sociais e pessoais, a formação profissional era mais relevante.

A análise de todos esses dados permitiu traçar o perfil dos ocupados do setor informal das micro e pequenas empresas. Dessa forma, pôde-se perceber algumas carências do setor relacionadas à mão-de-obra empregada (como baixos rendimentos médios e grau de escolaridade e desproteção social – refletida nos baixos índices de registros em carteira e contribuição para a previdência) e pontos em que políticas públicas poderão ser indícios de melhoria nas condições de trabalho e fortalecimento do setor, A seguir, o Capítulo 4 terá a principal meta de analisar essas políticas.

4. COMO AMPLIAR A FORMALIDADE NAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO

INTRODUÇÃO

A discussão realizada no Capítulo 3 criou as bases para a identificação das principais demandas do mercado de trabalho informal pertencente às micro e pequenas empresas. O atual capítulo abordará as políticas públicas de geração de emprego adotadas pelo Estado brasileiro, revelando suas limitações para alcançar os ocupados nas MPEs. Além disso, apresentará também sugestões de políticas específicas para melhorar as condições de trabalho e reduzir a informalidade neste segmento de empresas.

O Brasil apresenta um cenário marcado por um mercado de trabalho segmentado, crescente participação do setor informal, elevadas taxas de desemprego e profunda precariedade das relações de trabalho. Os desafios que se colocam para os implementadores de políticas públicas, portanto, devem ser: **a)** tornar o Sistema Público de Emprego um instrumento para a inclusão social, através da geração de emprego e renda; **b)** redução das taxas de desemprego; **c)** redução da informalidade; e **d)** reversão da queda da renda do trabalhador.

A seção a seguir traz um breve histórico a respeito do surgimento das políticas de emprego e sua evolução até os anos 90. A seção 4.3 aborda um rápido debate entre as duas principais concepções acerca do problema do desemprego: a corrente neoliberal e a social-democrata. Na seção 4.4, serão analisadas as políticas de emprego no Brasil, como o Seguro-Desemprego, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Sistema Nacional de Emprego (SINE), Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), o Plano Nacional de Qualificação e o PROGER. Por fim, a seção 4.5 expõe as políticas direcionadas especificamente às micro e pequenas empresas, como o Simples – que contribui de forma direta para ampliar a formalidade dos pequenos negócios e indireta para a formalidade das ocupações – e as Centrais de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (sugestão própria do autor).

POLÍTICAS DE EMPREGO: BREVE HISTÓRICO

As primeiras experiências em regulação do mercado de trabalho podem ser observadas ainda no século XVIII durante a Primeira Revolução Industrial na Inglaterra. Os programas voltados aos desempregados eram bastante limitados, baseando-se em transferências indiretas de renda com recursos e administração oriundos de fundos sindicais (POCHMANN, 1998, p. 220).

Mas, apenas com a crise de 1929 é que as ações públicas contra o desemprego se intensificaram. Houve, portanto, uma forte tendência em se abandonar os pressupostos neoliberais em detrimento de um conjunto de medidas comprometidas com o crescimento econômico e o pleno emprego. A partir da Segunda Guerra Mundial, a generalização dessas medidas se refletia em estímulo à demanda e à contração da oferta de mão-de-obra, além da expansão de agências públicas de emprego (POCHMANN, 1998, p. 221).

Entretanto, o início da década de 1970 foi caracterizado pelo abandono das políticas de intervenção no mercado de trabalho e na economia. A propagação de medidas neoliberais, como a perseguição desenfreada por baixas taxas de inflação, interrompeu o longo período de crescimento do pós-guerra. Como consequência, o nível de emprego tornou-se um elemento de ajuste das políticas macroeconômicas.

Os anos 80 e 90 foram marcados por modificações significativas nas ações públicas de emprego. Segundo Márcio Pochmann (1998, p. 222), tais modificações, organizacionais e funcionais, caracterizaram-se por priorizar ações compensatórias em detrimento das políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho. Dessa forma, empresas privadas das áreas de qualificação, treinamento e colocação ganharam espaço, na tentativa de prestar serviços que até então eram típicos do Estado.

A seguir, duas concepções antagônicas de políticas de emprego serão melhor analisadas: a corrente liberal e a social democrata.

CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO: NEOLIBERALISMO X SOCIAL DEMOCRACIA

O problema do emprego é encarado sob o enfoque de duas correntes, basicamente, a neoliberal e a social-democrata.

Para a concepção histórica da social-democracia, as políticas de geração de emprego e renda devem ser implementadas dentro de um projeto de desenvolvimento econômico-social mais amplo (POCHMANN, 1998, p. 225). Ou seja, as políticas de emprego não devem estar relacionadas “apenas às variáveis endógenas do mercado de trabalho, mas também ao objetivo maior de construção de sociedades menos heterogêneas, com plena incorporação dos trabalhadores” (POCHMANN, 1998, p. 224).

Contrariamente a essa concepção, para o neoliberalismo as ações governamentais devem estar comprometidas com o equilíbrio fiscal e serem mínimas. Conseqüentemente, os programas de geração de emprego devem ser focalizados; o mercado de trabalho desregulamentado, a abertura comercial e a estabilidade monetária levam automaticamente ao pleno emprego. No quadro a seguir, estão detalhadas as diferenças entre essas duas concepções.

É importante deixar claro que esse estudo possui uma visão totalmente contrária às idéias liberais. Alguns autores que compartilham dessas idéias, como José Pastore, acreditam que o mercado de trabalho brasileiro possui as relações de trabalho deterioradas por causa da inflexibilidade da legislação trabalhista, dos elevados encargos sociais e da baixa qualificação / produtividade dos trabalhadores. De acordo com Anselmo Luis dos Santos (1997, p. 242), pesquisador do Instituto de Economia da UNICAMP, o Brasil já possui um mercado de trabalho bastante flexível, além de encargos sociais baixos, em torno de 20% do custo da mão-de-obra.

Portanto, uma maior flexibilidade e redução dos encargos serviriam apenas para alcançar ajustes salariais e do nível de emprego segundo os interesses das empresas e do ritmo da atividade econômica, sem quaisquer restrições legais. Está claro que essas medidas não levam à elevação dos salários e do nível de contratações; têm apenas o objetivo de expor ainda mais os trabalhadores em um mercado desregulamentado.

Itens	Social-democrata	Neoliberal
Pleno emprego	Políticas econômicas e sociais comprometidas com o pleno emprego, por meio do crescimento, da ampliação do gasto público e da regulação do mercado de trabalho;	Políticas econômicas comprometidas com o equilíbrio das contas públicas, restrição do crédito e desregulação do mercado de trabalho;
Finalidade do pleno emprego	Garantir aos trabalhadores o acesso ao <i>status</i> da universalidade, tendo cada pessoa o direito ao trabalho, patrocinado pela existência de emprego com salários adequados ou pela garantia de renda, por meio da política social, que contribui para transformá-los em consumidores e cidadãos (segurança de renda e emprego);	Garantir a prevalência dos interesses individuais, tendo na concorrência o princípio da eliminação de empregos e empresas menos capazes, pois a capacidade de cada um é que define o acesso à cidadania e à condição de consumidor, predominando a insegurança na renda e emprego. Quanto mais livre o funcionamento do mercado de trabalho, mais fácil o alcance do pleno emprego;
Papel do Estado	O Estado deve-se fazer presente em todas as oportunidades que devam favorecer a construção de uma sociedade menos desigual, como forma de corrigir as distorções do mercado, aumentando, quando necessária, a participação no excedente econômico (sistema tributário progressivo);	O Estado deve deter a menor participação possível no excedente econômico, com sistema tributário proporcional e maior espaço para as decisões privadas;
Estado de Bem-Estar Social	A definição e construção do Estado de Bem-Estar Social são importantes, não apenas devido a sua capacidade de geração de emprego no setor de serviços (saúde, educação, serviços privados), mas como forma de alcançar padrões mais homogêneos de consumo;	As áreas sociais devem-se limitar ao contexto da seletividade e da focalização, paralela ao setor privado e direcionada exclusivamente para parcelas minoritárias da população;
Políticas sociais	A ampliação das políticas de garantias de mínimos de renda (seguro-desemprego vinculado ao programa de treinamento; subsídios para formação e treinamento de mão-de-obra).	A diminuição dos benefícios públicos e a criação de mecanismos de garantia de renda com menor valor possível para segmentos mais jovens do mercado de trabalho, objetivando estimular a aceitação de emprego com salários menores, se necessário, promovendo ocupações em pequenos negócios (auto-emprego).
Papel dos sindicatos	O sindicato aumenta o seu poder de força quando há relações democráticas de trabalho, maior presença no local de trabalho, contratação coletiva centralizada e pleno emprego. O fortalecimento do sindicato é condição necessária para maior representação dos interesses dos trabalhadores;	O sindicato possui papel reduzido, mais orientado para a definição de reivindicações dos trabalhadores por empresa, permitindo que os salários e a jornada de trabalho estejam associados à produtividade e às oscilações da economia;
Mercado de trabalho	A defesa de mecanismos institucionais, regulados para a constituição de um mercado de trabalho estruturado, com menos formas heterogêneas possíveis de ocupações e renda;	O mercado de trabalho deve ser a expressão da relação entre oferta e demanda de mão-de-obra, permitindo formas heterogêneas de ocupação e menores salários de acordo com a produtividade das empresas;
As relações de trabalho	As restrições administrativas e econômicas para as demissões e esforços para a ampliação dos contratos de longa duração.	A flexibilização dos contratos de trabalho é necessária para adequar o custo da mão-de-obra às oscilações do mercado, com baixas restrições econômicas e administrativas nos casos de demissão.

Quadro 2 - As concepções social democrata e neoliberal das políticas voltadas ao pleno emprego

FONTE: Márcio Pochmann (1998, p.225)

4.4 POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL

As expressões “políticas públicas de emprego” e “políticas para geração de emprego e renda” constituem-se numa referência direta aos programas de apoio a pequenos empreendedores – urbanos e rurais – e a microempresas em geral, tendo como base o crédito, a assistência técnica, a capacitação profissional, o incentivo à incorporação de ciência e tecnologia e a facilitação à comercialização (GUIMARÃES, 1998, p. 257). Esses programas objetivam, de uma maneira geral, a redução da pobreza e das desigualdades e a melhoria nas condições de vida do trabalhador via geração de emprego e renda.

No Brasil, as políticas de emprego são relativamente recentes. Durante as décadas de 1960 e 1970 o ritmo acelerado da industrialização – orientado pela lógica da substituição de importações – manteve elevados os níveis de crescimento do PIB e da ocupação formal. Não cabia, portanto, qualquer discussão acerca de implementação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento do desemprego (GUIMARÃES, 1998, p. 257).

Até meados da década de 1980 essa situação permaneceu inalterada: em 1986 cerca de 1,5 milhão de novos postos de trabalho foram criados, sendo que no ano anterior já tinham sido criados 1 milhão de postos de trabalho (GUIMARÃES, 1998, p. 258). Nessa época, acreditava-se que a estabilidade econômica levaria ao crescimento da economia e ao pleno emprego. A discussão entre os especialistas era a respeito dos rumos desse crescimento, sendo considerado quase um absurdo o debate sobre políticas específicas para o mercado de trabalho. Apesar disso, alguns programas chegaram a ser formulados. O mais importante foi o Seguro-Desemprego, criado durante o Plano Cruzado.

Do ponto de vista da geração de empregos, a década de 1990 é que deve ser considerada a década perdida. Isso pode ser explicado por uma série de fatores. Em primeiro lugar, o início dos anos 90 foi marcado pelo forte processo de abertura comercial que, num curto espaço de tempo, expôs as empresas brasileiras à concorrência com os produtos importados. A partir daí, a implementação do Plano Real só fez aprofundar a instabilidade econômica que se seguiu ao fim dos anos 80 (marcado pela crise da dívida externa, desequilíbrio no balanço de pagamentos e acelerado

aumento das taxas de inflação). Com o objetivo de exterminar o processo inflacionário, o novo plano econômico adotou uma série de medidas com resultados catastróficos para o mercado de trabalho:

- Sobrevalorização cambial, aliada à abertura comercial, provocando desequilíbrio no balanço de pagamentos brasileiro;
- Elevação das taxas de juros para manter um fluxo de capitais externos compatíveis com os déficits da balança comercial;
- A taxa de juros elevada inibiu o investimento em novas plantas produtivas e elevou o nível de desemprego;
- Deu-se início a processos de reestruturação organizacional culminando em redução do número de pessoal nas estruturas das empresas, agravando o desemprego;
- A ausência de um sistema de proteção social amplo estimulou o crescimento do setor informal da economia, que resultou em uma precarização das relações de trabalho e na ausência de direitos sociais e trabalhistas para grande parte dos trabalhadores do país.

Portanto, apenas na década de 1990 é que o debate sobre o problema do desemprego passou a ganhar mais densidade. Os temas relacionados ao controle da inflação perderam espaço para a discussão de políticas direcionadas ao mercado de trabalho.

No atual contexto, as políticas de emprego devem priorizar a empregabilidade, que se traduz na melhoria das condições de cada cidadão para procurar, obter ou produzir uma ocupação que lhe garanta renda suficiente para sua manutenção e de sua família (GUIMARÃES, 1998, P. 259).

O ideal é que essas políticas estejam voltadas para todo o conjunto do mercado de trabalho e não apenas para grupos menos favorecidos. Trata-se, portanto, de melhorar a empregabilidade média dos trabalhadores – independente de sua situação ocupacional –, visando garantir que quem já possui emprego continue empregado; que os desempregados tenham mais oportunidades de

emprego; e que aqueles que se encontram no setor informal consigam melhorar suas condições de trabalho e de acesso à renda. Dessa forma, a inclusão social passa a ser uma meta central de qualquer política de emprego, que possui os seguintes demandantes (GUIMARÃES, 1998, p. 260):

- Trabalhadores do setor informal, prestadores de serviços, assalariados sem carteira assinada, artesãos, conta própria, etc;
- Trabalhadores que perderam seus empregos recentemente e não obtiveram colocação em ocupações formais com renda e qualificação compatíveis, alojados no setor informal como pequenos empreendedores;
- Trabalhadores atualmente empregados, mas que correm riscos de demissão por causa da idade e / ou desatualização frente às inovações produtivas;
- Desempregados em geral, especialmente os homens com mais de 35 anos, chefes de família e com baixa escolaridade, que têm poucas chances de conseguir um novo emprego com carteira assinada;
- Trabalhadores ocupados em profissões de baixa qualificação, que tendem a ser substituídos por trabalhadores mais jovens e devem sentir mais dificuldades em encontrar novos empregos no setor formal;
- Jovens que não conseguirão ingressar no mercado de trabalho formal por vários motivos, como falta de experiência ou insuficiência da oferta de empregos.

Vale ressaltar que, como já foi frisado, a experiência brasileira no campo das políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho é recente. O país não conta ainda com um Sistema Público de Emprego sólido e capaz de implementar ações que abracem todos os cidadãos demandantes – citados acima – de maneira plena e satisfatória. Mas, nos últimos 15 anos foram adotadas algumas políticas / programas destinados à geração de emprego e renda e à qualificação e intermediação de mão-de-obra, que serão analisadas a seguir.

Antes disso, faz-se necessário estabelecer a distinção entre programas finalísticos e não-finalísticos. De acordo com Araújo e Lima (2005, p. 5), os primeiros são destinados aos segmentos mais desfavorecidos da população, via transferência de renda (como o Seguro-

Desemprego, por exemplo). Já os programas não-finalísticos têm um caráter menos assistencialista e são dirigidos a projetos de geração de emprego e qualificação profissional (a exemplo do PROGER e do PLANFOR).

4.4.1 Seguro-Desemprego

O seguro-desemprego integra o conjunto da seguridade social (mas, apesar disso, será tratado nesse estudo como uma política de emprego) e objetiva, fundamentalmente, fornecer assistência financeira temporária ao trabalhador formal desempregado – que tenha sido dispensado de seu emprego sem justa causa – e dar suporte na procura por uma nova ocupação. Foi criado em 1986 (Decreto-lei nº 2.284, regulamentado pelo Decreto-lei nº 92.608 no mesmo ano) durante o Plano Cruzado, sendo considerado o mais antigo instrumento de política pública para o mercado de trabalho.

Inicialmente, o programa se mostrou bastante limitado. Sua cobertura – calculada a partir da relação entre o total de trabalhadores segurados e o total de trabalhadores demitidos do setor formal – não alcançava 5% dos desempregados do setor formal, representando cerca de 150 mil pessoas (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 82). Mas, a partir de 1990, a Lei nº 7.998 adaptou o programa aos princípios da Constituição Federal de 1988, fazendo com que a cobertura alcançasse quase 40% dos trabalhadores (cerca de 2,8 milhões de pessoas). Esse avanço, proporcionado pela nova lei, só foi possível graças à redução das exigências para o recebimento do benefício. Em meados da década de 1990, cerca de 65% dos trabalhadores demitidos sem justa causa estavam inscritos no programa, sendo que a taxa de habilitação – porcentagem de segurados em relação aos requerentes – se elevou para quase 100% (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 83).

Para ter direito ao seguro-desemprego, o trabalhador dispensado sem justa causa deve satisfazer os seguintes critérios: ter recebido salário nos últimos seis meses; ter trabalhado pelo menos seis meses nos últimos 36 meses; não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada (exceto auxílio-acidente ou pensão por morte); e não possuir renda própria para o seu sustento e de sua família (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 83).

O valor do benefício é calculado com base na média dos três últimos salários, não podendo ser inferior ao salário mínimo nem superior a dois salários mínimos. Além disso, o número de parcelas mensais a serem pagas é determinado pelo tempo em que o trabalhador esteve empregado, não podendo exceder a cinco parcelas. A Lei nº 8.900 de 1º de julho de 1994 estabeleceu os seguintes critérios para a definição da quantidade de parcelas a serem pagas: três parcelas para o trabalhador que comprovar vínculo empregatício de, no mínimo, seis meses e, no máximo, onze meses no período de referência; quatro parcelas para aquele que comprovar vínculo empregatício de, no mínimo, doze meses e, no máximo, 23 meses no período de referência; e cinco parcelas para o trabalhador que comprovar vínculo empregatício de, no mínimo, 24 meses no período de referência (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 85).

De acordo com os critérios citados acima para a concessão do Seguro-Desemprego, fica evidente o seu alcance limitado enquanto política pública. Trata-se de um benefício voltado apenas para uma parte do setor formal do mercado de trabalho e que desconsidera totalmente os trabalhadores do setor informal, que representa cerca de 50% da PEA. Além disso, a alta rotatividade da mão-de-obra, característica de vários setores do mercado de trabalho brasileiro, faz com que boa parcela dos trabalhadores formais deixe de cumprir o requisito de pelo menos seis meses de carteira assinada (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 15).

Existe também um grave problema a ser enfrentado: uma parte expressiva dos beneficiários do programa não teria direito a receber as parcelas do Seguro-Desemprego. Isso ocorre porque o trabalhador e a empresa fazem acordos informais visando maximizar benefícios e minimizar custos. Por um lado, o segurado que consegue um novo emprego prefere não ter a carteira assinada para não perder direito ao benefício, acumulando o salário e as parcelas que ainda tem a receber; por outro, a empresa, temporariamente, consegue se livrar dos encargos sociais. Essa prática reflete a ineficiência do Estado no que se refere à fiscalização e a existência de incentivos para que os agentes burlam as obrigações sociais e os impostos (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 15).

A limitação mais significativa do Seguro-Desemprego que interessa ao presente estudo, diz respeito à desconsideração do setor informal. Os trabalhadores desse segmento ficam totalmente

desprotegidos nos momentos de desemprego ou falta de trabalho. Para aqueles que estão ocupados nas micro e pequenas empresas, cujo mercado de trabalho é caracterizado pela precarização, informalidade e alta rotatividade da mão-de-obra, o alcance do programa é nulo. Porém, torna-se impossível incluir esses trabalhadores no programa, já que isso significaria a descaracterização do Seguro-Desemprego.

Apesar dessas limitações, os dados a seguir mostram a importância do Seguro-Desemprego enquanto política de proteção aos desempregados.

Ano	Beneficiados	Recursos
1994	4.040.603	R\$ 3.454.814.399,47
1995	4.757.753	R\$ 6.681.724.303,15
1996	4.381.007	R\$ 7.173.608.828,34
1997	4.429.865	R\$ 7.160.252.268,56
1998	4.388.525	R\$ 8.025.371.748,85
1999	4.362.528	R\$ 6.857.782.945,34
2000	4.233.865	R\$ 6.140.507.474,59
2001	4.762.560	R\$ 6.653.692.536,51
2002	4.904.245	R\$ 6.501.192.550,77
2003	5.072.876	R\$ 6.940.177.271,89

Quadro 3 - Beneficiados e Recursos do Seguro Desemprego – Brasil – em valores reais de maio de 2004 (IGP-DI/FGV)

FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego

4.4.2 Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

A Lei 7.998/90 ampliou a cobertura do Seguro-Desemprego graças à criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que forneceu os recursos necessários para custear o programa, tornando-o independente do orçamento da União. Ao mesmo tempo, proporcionou também uma maior margem de manobra para a melhoria do pagamento dos benefícios (BARBOSA; MORETO, 1998, p.86).

O FAT é constituído por recursos originados da arrecadação do PIS/PASEP, das remunerações dos recursos depositados nas instituições financeiras federais, além das multas, juros e correção monetária das contribuições recolhidas com atraso. Sua gestão é realizada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que é composto de forma tripartite e paritária, contando com a participação de três representantes dos trabalhadores, três dos empresários e três do governo. Dessa forma, os recursos são administrados de maneira transparente e democrática, podendo até haver flexibilidade no número de parcelas do Seguro-Desemprego pagas a algumas categorias de trabalhadores, se julgado necessário pelo Conselho (BARBOSA; MORETO, 1998, p.86).

Apesar da sua fundamental importância para o financiamento das políticas de emprego, o FAT, como qualquer outro fundo de recursos públicos no Brasil, também sofre desvios de suas reservas – seja para financiar gastos com saúde e custeio agrícola, como para cobrir os déficits públicos (BARBOSA; MORETO, 1998, p.87). Mesmo assim, o Fundo tem se mostrado uma fonte de financiamento estável, possibilitando a ampliação dos horizontes das políticas públicas de emprego acerca da intermediação e formação profissional.

4.4.3 Sistema Nacional de Emprego – SINE

O Sistema Nacional de Emprego (SINE), instituído em 1975 sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), é o órgão responsável pela operacionalização do Programa Seguro-Desemprego e pela gradual consolidação do ainda incipiente Sistema Público de Emprego brasileiro. Sua criação está fundamentada na Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

De acordo com o Ministério do Trabalho, em geral, as atribuições do SINE são: concessão do benefício Seguro-Desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, apoio ao PROGER e geração e divulgação de informações sobre o mercado de trabalho. No caso específico da intermediação da mão-de-obra (colocação e recolocação), o sistema visa o setor formal da economia, disponibilizando vagas das empresas cadastradas para os trabalhadores

desempregados e aqueles que procuram o primeiro emprego (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 88).

Até 1981, as decisões de gastos eram de responsabilidade do governo federal. A partir de 1989, os governos estaduais passaram a custear a folha de pagamento dos SINEs, enquanto o MTE respondia pelas despesas com equipamentos, material permanente, consultoria, ampliação dos postos e despesas afins (BARBOSA & MORETO, 1998, p. 90).

A nova estrutura de funcionamento do SINE passou a vigorar em 1993. Dessa forma, a coordenação do serviço de intermediação de mão-de-obra passou a cargo da Secretaria de Políticas de Emprego e Salários do Ministério do Trabalho, sendo que a execução ficou sob a responsabilidade dos governos estaduais, através de convênios firmados entre os seus respectivos SINEs e o governo federal (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 89).

O atual modelo descentralizado é interessante do ponto de vista de tornar o sistema mais ágil e adequado às realidades e demandas locais (GUIMARÃES, 1998, p. 264). Porém, a descentralização trouxe consigo o problema da descontinuidade administrativa, pois os convênios são firmados obedecendo aos interesses políticos dos governos estaduais. Além disso, faz-se necessário o estabelecimento de uma diretriz institucional clara por parte do governo federal. O resultado se reflete num sistema bastante desigual, com unidades estaduais bem distintas e sem uma estratégia comum de alcance nacional. Tal estratégia só pode ser implementada em nível federal, já que somente a União é capaz de interferir de forma plena na política macroeconômica.

4.4.4 Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR (1995 a 2002) e Plano Nacional de Qualificação – PNQ (2003 a 2007)

A formação profissional no Brasil durante os anos 40 até os anos 80 foi realizada por intermédio das instituições de ensino formal (escolas técnicas) e do sistema “S” (composto pelo SESC, SENAI, SENAT, SENAR, etc). Mas essa formação profissional era restrita ao segmento formal do mercado de trabalho e não estava articulada com outras políticas de emprego. Só em 1990, a Secretaria de Formação Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho tomou a iniciativa de

promover cursos à mão-de-obra, embora com oferta restrita de vagas e sem articulação com as necessidades regionais / setoriais do mercado de trabalho (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 90).

Em 1995, a política de qualificação da mão-de-obra ganhou uma nova dimensão através da criação do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), substituído em 2003 pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). De acordo com os termos estabelecidos pelo CODEFAT e pelo MTE, o objetivo do plano era garantir uma oferta de educação profissional permanente, que pudesse contribuir para: **a)** reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; **b)** combater a pobreza e a desigualdade social; e **c)** aumentar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 6).

Um aspecto importante a ser ressaltado é que o PLANFOR estava direcionado não somente aos trabalhadores que recebiam o seguro-desemprego, mas a todos os cidadãos que buscavam uma ocupação. Dessa maneira, o seu público-alvo era constituído principalmente por grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho. Assim, o plano procurou priorizar, no mínimo, 80% dos recursos e 90% das vagas para quatro categorias: **a)** pessoas desocupadas (incluindo os novos entrantes no mercado de trabalho – primeiro emprego); **b)** pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural (incluindo os trabalhadores da administração pública e trabalhadores domésticos); **c)** empreendedores urbanos/rurais; e **d)** pessoas autônomas, cooperadas e autogeridas. Além disso, 16% dos recursos e os 10% restantes das vagas eram destinados à capacitação de outros grupos definidos com base em prioridades locais/regionais. Os outros 4% dos recursos destinavam-se aos Projetos Especiais, como Apoio à Gestão (inclusive monitoramento e supervisão), Avaliação Externa e Estudos Egressos (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 6).

A execução do PLANFOR era realizada através de parcerias via convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenção entre o MTE / SEFOR e a rede de educação profissional do país, que abrange os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal, as universidades públicas e privadas, o sistema “S”, os sindicatos de trabalhadores, as escolas e fundações de empresas e as organizações não governamentais (ONGs). Além disso, sua implementação também estava fundamentada nos Programas Estaduais de Qualificação (PEQs),

mediante convênios plurianuais firmados entre o MTE / SEFOR e as Secretarias de Trabalho de cada estado através dos SINEs (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 92).

Os PEQs visavam a qualificação e requalificação profissional e foram homologados pelas Comissões Estaduais de Emprego, obedecendo aos critérios definidos pelo CODEFAT, como estar em conformidade com os objetivos globais do PALNFOR e estar articulado com as políticas públicas de trabalho e geração de renda. Eles estavam direcionados não apenas aos beneficiários do Seguro-Desemprego, mas também aos beneficiários do programa de geração de emprego e renda – que será analisado a seguir –, os trabalhadores com risco de perda do emprego, os desempregados e os autônomos.

A principal crítica que se faz ao PLANFOR diz respeito à incoerência que se percebe entre seu objetivo e seu público-alvo (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 7). Tendo como meta a garantia de uma educação profissional permanente que possibilitasse ganhos de produtividade, qualidade e competitividade ao setor produtivo, o plano distanciou suas ações do seu público originalmente determinado (que era composto pelos trabalhadores mais vulneráveis do mercado de trabalho). Dessa forma, os cursos de qualificação passaram a priorizar aqueles segmentos com maiores vantagens em termos de inserção no mercado de trabalho, pois tais segmentos eram capazes de responder melhor às expectativas e metas do plano. Outra crítica se refere à falta de qualidade dos cursos, que não eram capazes de preparar de maneira satisfatória seus treinandos. Isso se deveu, em parte, ao seu funcionamento isolado em relação às escolas técnicas e ao sistema “S” (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 91).

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ) representa a evolução de outras experiências (como o próprio PLANFOR, por exemplo) no campo da qualificação profissional desenvolvidas pelo Governo Lula. Está projetado para funcionar durante o período de 2003 a 2007. Tem como objetivo mais amplo promover a inclusão social mediante o estímulo à geração de emprego, trabalho e renda.

O PNQ concebe a qualificação como um processo que extrapola o aspecto meramente técnico, associando-o a uma dimensão educativa que lhe confere um caráter social e participativo. Não compartilha, portanto, com a mesma visão neoliberal que inspirou a criação do PLANFOR e que

enxergava a falta de qualificação dos trabalhadores como causa do desemprego. Nesse sentido, ele conta com duas estratégias de implementação: **a)** Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs) – têm como meta a articulação de ações de qualificação profissional, que encontram lugar em um determinado espaço territorial, com as demandas sociais; e **b)** Projetos Especiais de Qualificação (PROEQs) – são direcionados ao desenvolvimento de inovações metodológicas no campo da qualificação profissional realizadas por entidades da sociedade civil organizada. Os produtos gerados são de domínio público, possibilitando a difusão dessas metodologias.

O Plano Nacional de Qualificação aplicou em 2003 o total de R\$37.920.000,00 e atingiu cerca de 121.466 beneficiados; em 2004, os recursos passaram da ordem de R\$ 55.763.000,00 e beneficiou mais de 135.000 pessoas, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego.

4.4.5 Programas de Geração de Emprego e Renda

Após a implantação do Plano Real, uma série de programas de geração de emprego e renda foi criada na tentativa de contornar as conseqüências negativas da abertura comercial para o mercado de trabalho brasileiro. Esses programas compreendem: **a)** o sistema PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda), que abrange o PROGER Urbano (Pessoas Jurídica e Física / setor informal), PROGER Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); e **b)** o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO), o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) e o PROTRABALHO (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 8).

Em linhas gerais, o PROGER, criado em 1994 pela Resolução CODEFAT nº 59, tem como objetivo conceder linhas especiais de crédito a segmentos que normalmente possuem pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro tradicional. Os recursos, originários do FAT, são distribuídos através dos agentes financeiros, como o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, a Caixa Econômica Federal e o BNDES.

O **PROGER Urbano**, de acordo com a Resolução CODEFAT nº 59, tem por finalidade fortalecer a política pública de combate ao desemprego através de financiamentos a micro e pequenos empreendedores privados, nos setores formal e informal da economia, com apoio técnico do SEBRAE e outras entidades credenciadas, em operações de investimento e capital de giro, que gerem emprego e renda. Destina – se a um público tipicamente urbano, como pessoas físicas e jurídicas, suas cooperativas e formas associativas de produção, pessoas que atuam no setor informal, além de profissionais liberais, recém-formados, trabalhadores autônomos, prestadores de serviço, artesãos e micro e pequenos negócios familiares (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 9).

As condições impostas ao tomador do empréstimo são: **a)** prazo máximo de oito anos, com até três de carência, variando de acordo com a natureza da pessoa (física ou jurídica), o agente financeiro, a linha de crédito, a atividade financiada e a previsão de início do retorno do investimento; **b)** encargos financeiros correspondentes a TJLP mais uma taxa fixa de juros de 2% a 6% ao ano, variando em função da linha de crédito e da natureza da atividade financiada; e **c)** teto para o financiamento, de R\$ 5 mil para pessoas físicas e de R\$ 50 mil para pessoas jurídicas (investimento + capital de giro).

O **PROGER Rural**, instituído pela Resolução CODEFAT nº 82 de 1995, tem como objetivo fixar o homem no campo, incrementando sua atividade e proporcionando melhoria na qualidade de vida do meio rural. Dessa forma, seu público-alvo é composto por pequenos e mini produtores rurais, inclusive ligados às atividades pesqueiras, extrativa vegetal e de aqüicultura, mediante linhas de crédito de investimento e de custeio, de forma individual ou coletiva, em operações que gerem emprego e renda.

O produtor rural precisa corresponder aos seguintes critérios para a obtenção do crédito: **a)** ser proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro de área de terra não superior a quatro ou seis módulos fiscais, conforme legislação em vigor; **b)** estar executando o trabalho de forma direta e pessoal, com ou sem o auxílio da família, admitida a ajuda de terceiro quanto a atividade o exigir; e **c)** comprovar renda bruta anual de até R\$48 mil, com a proporção de no mínimo 80% oriunda da atividade agropecuária ou extrativa vegetal (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 10).

O PROGER Rural possui as seguintes condições de financiamento: **a)** prazos variáveis de acordo com o tipo de operação: investimento, até oito anos, incluídos até três anos de carência; capital de giro associado, aquisição de insumos e matéria-prima, até vinte e quatro meses, incluídos até seis meses de carência; custeio agrícola, até 02 anos; custeio pecuário, até um ano; **b)** encargos financeiros, para investimento e capital de giro, conforme estratificação similar á estabelecida para os prazos, importando em TJLP + taxa fixa de juros de 2,5% a 6%, de acordo com o agente financeiro, a linha de crédito e a atividade financiada; custeio agrícola e pecuário – taxa fixa de juros de 8,75% ao ano, com equalização pelo Tesouro Nacional e sujeita ao Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central; e **c)** tetos de financiamento: Individual, R\$ 48 mil por beneficiário; Coletivo, R\$ 150.000,00 – limitado a R\$ 30 mil por beneficiário. (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 10).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) surgiu com a função de complementar as ações do PROGER Urbano e Rural. Criado sob a Resolução CODEFAT nº 93 de 1995, o programa tem os seguintes objetivos: proporcionar o aumento da produção e da produtividade agrícolas, gerar e sustentar ocupações produtivas no campo e melhorar a renda e a qualidade de vida das pessoas e famílias engajadas na agricultura familiar, contribuindo para desestimular o êxodo rural (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 10).

A importância fundamental do PRONAF se reflete no público a que ele se destina. O programa prioriza a concessão de crédito a produtores familiares, inclusive os assentados da reforma agrária, em operações de investimento e custeio. Os encargos financeiros envolvidos são bastante inferiores aos dos outros programas, não ultrapassando 4% ao ano. Os agentes financeiros são o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o BNDES.

O Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO) foi instituído pela Resolução CODEFAT nº 103 e estruturado em três etapas. O PROEMPREGO I (1996 a 1998) foi criado com o objetivo de criar novos empregos, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de mais baixa renda, e propiciar a diminuição dos custos de produção

no contexto internacional, preservando e expandindo as oportunidades de trabalho e assegurando o equilíbrio do meio ambiente. Os segmentos alcançados pelo programa foram: transporte coletivo de massa, saneamento ambiental, infra-estrutura turística, infra-estrutura voltada para a melhoria da competitividade do País e revitalização de sub-setores industriais em regiões com problemas de desemprego. O total de recursos aplicados no período chegou a R\$ 6 bilhões (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 11).

O PROEMPREGO II (1999 a 2001) surgiu como uma extensão do primeiro, tendo como objetivo principal estender os recursos a outros setores que apresentassem forte potencial para gerar emprego e para melhorar a qualidade vida das populações beneficiadas. Esta segunda versão do programa contou com recursos da ordem de R\$ 9 bilhões e foi desdobrada em dois conjuntos distintos de investimentos: Subprograma Melhoria de Qualidade de Vida do Trabalhador e Subprograma Expansão do Emprego, tendo sido acrescentados como alvos os segmentos de saúde, educação, melhoria da administração tributária municipal e “projetos multissetoriais integrados”, além de comércio e serviços, energia, telecomunicações, infra-estrutura viária e construção naval, pequenas e médias empresas, bem como o apoio ao segmento de exportações (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 11).

Já o PROEMPREGO III (2002 a 2004) teve como prioridade os setores da energia e transportes, além de saneamento e turismo. Também contou com o apoio de R\$ 9 bilhões em recursos.

O **PROTRABALHO**, instituído pela Resolução CODEFAT nº 171 de 1998, surgiu com o propósito de financiar projetos estruturantes em setores estratégicos voltados para a organização de pólos de desenvolvimento integrado. Seu público-alvo era formado por pequenas, médias e grandes empresas industriais, agro-industriais, comerciais, de turismo e de serviços, em empreendimentos localizados na área de atuação do Banco do Nordeste (ARAÚJO; LIMA, 2005, p.12).

Os objetivos do PROTRABALHO compreendiam: **a)** aumentar o número de empregos diretos e indiretos; **b)** contribuir para a manutenção dos empreendimentos financiados, dentro do enfoque de cadeia produtiva e sustentabilidade dos projetos; **c)** financiar setores estratégicos para a

alavancagem do desenvolvimento regional; e **d**) melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores na Região (ARAÚJO; LIMA, 2005, p.12).

O **Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP)**, instituído em 1996, é o instrumento utilizado pelo BNDES para operar o microcrédito. Tem como propósito atingir segmentos da população de baixa renda que encontram dificuldades no acesso ao crédito comercial (BARBOSA; MORETO, 1998, p. 95).

O PCPP é operacionalizado por Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), denominadas **clientes**, que realizam a intermediação financeira com os **beneficiários finais**, administrando os créditos na tentativa de tornar o programa auto-sustentável. Essa foi a maneira encontrada para dar a flexibilidade necessária a um programa voltado para microempreendedores, formais ou informais, e às microempresas (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 12).

A diferença básica entre o PCPP e o PROGER está na origem dos recursos. Enquanto o segundo utiliza integralmente os recursos do FAT, no primeiro uma parte tem origem na contrapartida das instituições clientes.

Nos últimos anos, o programa de microcrédito ganhou novas versões e foi fortemente ampliado, visando driblar o excesso de garantias e alcançar uma maior parcela da população.

A análise comparativa das políticas públicas de emprego permite enxergar de forma mais clara seus limites e possibilidades relacionados à resolução do problema de pesquisa e verificação da hipótese desse estudo. Vale ressaltar que o Brasil apresenta um processo de organização dessas políticas ainda em marcha, indicando ser muito precoce uma avaliação definitiva da efetividade dos seus resultados.

As políticas públicas de geração de emprego têm sido eficazes para ampliar o emprego formal nas micro e pequenas empresas? Num primeiro momento, uma análise superficial poderia

responder de forma positiva a esse questionamento (problema da pesquisa). As ações descritas dispõem de um bom volume de recursos, técnicos capacitados para sua operacionalização e uma ampla rede de instituições (bancos, ONGs, SEBRAE, órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, etc.) envolvidas para atender as necessidades do micro e pequeno empresário. Porém, ao se analisar o público-alvo e a finalidade dessas políticas, fica evidente o seu alcance limitado sobre o universo do pequeno capital.

Como já foi destacado, o Seguro-Desemprego funciona como um mecanismo de proteção social, que oferece um benefício temporário apenas aos trabalhadores que perderam o emprego sem justa causa. Portanto, o mercado informal de trabalho não está contemplado. Além disso, o objetivo do programa não é gerar empregos. As ocupações informais nas micro e pequenas empresas, conseqüentemente, não são atingidas pelo programa.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador consiste num instrumento que viabiliza praticamente todas as ações públicas de geração de emprego e renda. Não está direcionado especificamente para o mercado de trabalho informal das MPEs.

O SINE tem apresentado um resultado apenas razoável para a intermediação de mão-de-obra. Com relação ao desafio de consolidar o Sistema Público de Emprego, os resultados são muito tímidos. Como já frisado, falta uma diretriz institucional clara por parte do Governo Federal, havendo uma desarticulação entre os objetivos na esfera intergovernamental.

Os planos de qualificação da mão-de-obra demonstraram, ao menos, uma forte preocupação com o segmento informal do mercado de trabalho. Desde sua implantação em 2003, em substituição ao PLANFOR, o PNQ já beneficiou quase 300.000 pessoas segundo dados do Ministério do Trabalho. Trata-se de uma tentativa de qualificar melhor o profissional, elevando sua escolaridade e melhorando sua empregabilidade. Mas, não necessariamente essa ação se reflete num maior grau de formalização das ocupações.

Com relação aos programas de geração de emprego e renda, pode-se notar que o PROEMPREGO e o PROTRABALHO destinavam-se a clientela bem diferentes daquelas focadas pelo PROGER

e PRONAF. Os empreendimentos de maior porte eram apoiados pelos dois primeiros programas, enquanto que os micronegócios e as atividades informais são priorizados pelos dois últimos.

Fica evidente o importante papel desempenhado pelo PROGER e por outras ações como o PCPP para o desenvolvimento dos pequenos negócios. Porém, apesar do total dos recursos destinados a esses programas ter sido muito expressivo (no período de 1999 a 2002, só o PCPP aplicou mais de R\$ 320 bilhões de acordo com o MTE), não há um sistema de acompanhamento e avaliação permanente que seja capaz, por exemplo, de contabilizar a quantidade de empregos gerados (ARAÚJO; LIMA, 2005, p. 13). Não se sabe ao certo, portanto, qual o impacto desses gastos em termos de geração de emprego e renda. Em hipótese alguma esse fato diminui o vital papel desempenhado por esses programas na formalização dos empregos.

De acordo com essa análise, podemos afirmar com uma razoável margem de segurança que, em geral, as políticas públicas de emprego não estão plenamente adequadas à mão-de-obra ocupada nas micro e pequenas empresas. Conforme a caracterização do universo informal das pequenas unidades produtivas, abordada no Capítulo 3, pode-se perceber que somente ações destinadas especificamente ao segmento serão capazes de vencer a precariedade das relações de trabalho e o alto grau de informalidade das ocupações.

4.5 POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO NAS MPES

A análise realizada até o momento revelou razões suficientes para justificar a adoção de políticas direcionadas ao segmento das micro e pequenas empresas. Tais razões compreendem: **a)** sua importância para a economia brasileira (conforme descrito na seção 2.2); **b)** as dificuldades enfrentadas pelo segmento para desenvolver suas atividades e expandir os negócios (expostas na seção 2.3); **c)** o elevado grau de informalidade e precarização das relações de trabalho (analisado no Capítulo 3); e **d)** o alcance limitado das políticas de geração de emprego e renda sobre o setor (abordado na seção anterior).

Portanto, serão descritas a seguir ações voltadas exclusivamente às MPes que têm demonstrado – ou que poderão demonstrar – um resultado relativamente satisfatório no que tange à formalização

das ocupações e ao seu fortalecimento. Essas ações referem-se a políticas que já estão sendo implementadas, como é o caso do Simples, e que poderão vir a ser adotadas num futuro próximo.

4.5.1 Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES)

O Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES) consiste num regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido, aplicável às pessoas jurídicas consideradas como microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos definidos na Lei nº 9.317 de 1996. Trata-se de uma forma simplificada e unificada de recolhimento de tributos, por meio da aplicação de percentuais favorecidos e progressivos, incidentes sobre uma única base de cálculo, a receita bruta.

Dessa forma, para efeito de enquadramento das pessoas jurídicas no Simples, considera-se microempresa aquela que tenha auferido, no ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 120.000,00. São consideradas empresas de pequeno porte, aquelas que tenham auferido, no ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 120.000,00 e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00. Além disso, considera-se receita bruta o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia (operações realizadas pela empresa em nome de terceiros), não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionalmente concedidos.

A inscrição no SIMPLES implica pagamento mensal unificado dos seguintes impostos e contribuições (Lei 9.317/96, art. 3º, § 1º):

- a) Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ;
- b) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP;
- c) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL;
- d) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS;
- e) Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI

- f) Contribuições para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que tratam o art. 22 da Lei nº 8.212/1991 e o art. 25 da Lei nº 8.870/1994.

O SIMPLES poderá também incluir o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal (ICMS) ou o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) devida por microempresa e empresa de pequeno porte. No entanto, para isso, é preciso que a Unidade Federada (UF) ou o Município onde a empresa esteja estabelecida venha a aderir ao SIMPLES mediante convênio. Não poderá pagar o ICMS pelo SIMPLES, ainda que a UF onde esteja estabelecida seja conveniada, a empresa que:

- a) seja estabelecida em mais de uma UF;
- b) exerça, mesmo que parcialmente, atividade de transporte interestadual ou intermunicipal.

A opção pelo SIMPLES não exclui a incidência dos seguintes tributos ou contribuições, devidos na qualidade de contribuinte ou responsável, para os quais deverá ser observada a legislação vigente aplicável às demais pessoas jurídicas:

- a) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);
- b) Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros (II);
- c) Imposto sobre Exportação, para o Exterior, de produtos Nacionais ou Nacionalizados (IE);
- d) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR;
- e) Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF);
- f) Contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- g) Contribuição para a Seguridade Social, relativa ao empregado.

Além disso, a Lei 9.317/96 em seu artigo 9º veda a determinadas empresas a adesão ao sistema unificado de pagamento de tributos e contribuições, conforme segue a seguir:

- a) Excesso de Receita Bruta: não poderá optar pelo SIMPLES a pessoa jurídica que na condição de ME tenha auferido receita bruta superior a R\$ 120.000,00 no ano-calendário imediatamente anterior; na condição de EPP tenha auferido receita bruta superior a R\$ 1.200.000,00 no ano-calendário imediatamente superior.
- b) Sociedades Anônimas: as empresas constituídas sob a forma de sociedades por ações de capital aberto ou fechado estão impedidas de se inscrever no SIMPLES.
- c) Participação de Entidade Pública: a pessoa jurídica constituída sob qualquer forma, de cujo capital participe entidade de administração pública, direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, não pode se beneficiar do sistema.
- d) Pessoa Jurídica com Sede no Exterior: o SIMPLES é vedado à empresa que seja filial, sucursal, agência ou representação, no País, de pessoa jurídica com sede no exterior.
- e) Sócio Pessoa Jurídica: as empresas que tiverem como sócio pessoa jurídica estão impedidas de enquadrar-se no sistema unificado de tributação.
- f) Participação da Empresa em outra Pessoa Jurídica: a empresa que participar no capital de outra pessoa jurídica.
- g) Participação em outra Empresa pelo Titular ou Sócio: não pode se enquadrar no SIMPLES à empresa cujo titular ou sócio participe com mais de 10% do capital de outra pessoa jurídica. No entanto, a empresa não perderá o direito ao enquadramento, se a soma da receita bruta anual das empresas interligadas não ultrapassar o limite de R\$ 1.200.000,00, ou limite proporcional, no caso de início de atividades. Da mesma forma, não perde direito ao enquadramento a empresa cujo titular ou sócio participe de várias pessoas jurídicas, com menos de 10% do capital social de cada uma delas, ainda que a soma dos percentuais de participação resulte em mais de 10%.
- h) Sócio Estrangeiro no Exterior: as pessoas jurídicas que tenham sócio estrangeiro, residente no exterior, participando de seu capital social, não poderão optar pelo SIMPLES. Portanto, se o sócio residente no exterior for brasileiro, ou, ainda, se o sócio estrangeiro for residente no Brasil, não haverá qualquer restrição.
- i) Restrições pela Atividade Explorada: empresas que exercem as atividades de instituições financeiras e empresas equiparadas; atividades imobiliárias; locação ou administração de imóveis; armazenamento e depósito de produtos de terceiros; propaganda e publicidade, excluídos os veículos de comunicação; factoring; prestação de serviços de vigilância,

limpeza, conservação e locação de mão-de-obra; prestação de serviços profissionais e industrialização por conta própria ou por encomenda, de bebidas e cigarros são vedadas à opção pelo regime simplificado.

- j) Empresa com Débito Inscrito: se a empresa tiver débito inscrito em Dívida Ativa da União ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), ficará obrigado a providenciar sua regularização junto a esses órgãos.
- k) Sócio ou Titular Inscrito em Dívida Ativa: a empresa que o titular ou sócio que participe de seu capital com mais de 10%, esteja inscrito em Dívida Ativa da União ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cuja exigibilidade não esteja suspensa.
- l) Sócio com Bens Incompatíveis: não poderá beneficiar-se do sistema unificado o seu titular ou sócio com participação em seu capital superior a 10%, adquira bens ou realize gastos em valor incompatível com os rendimentos por ele declarados.
- m) Empresa Resultante de Cisão: se a empresa for resultante de cisão ou de qualquer outra forma de desmembramento não poderá aderir ao SIMPLES, exceto no que se referir operações realizadas antes da vigência da Lei 9.317/96.

Com relação ao cálculo do valor devido mensalmente, é necessário definir, em primeiro lugar, a faixa de receita bruta acumulada em que se encontra a microempresa e a empresa de pequeno porte. Para isso, a pessoa jurídica deverá verificar o total da receita bruta acumulada, dentro do ano-calendário, até o próprio mês em que está fazendo a apuração. Posteriormente, basta aplicar a alíquota correspondente sobre a receita bruta mensal auferida pela empresa, conforme a tabela abaixo.

Tabela 20 – Alíquotas incidentes do SIMPLES por faixa de receita bruta

Imposto	Percentuais por Faixa de Receita Bruta											
	Microempresa			Empresa de Pequeno Porte								
	até	De	De	Até	De	de						
Contribuição	R\$	60.000,01	90.000,01	240.000,00	240.000,01	360.000,01	480.000,01	600.000,01	720.000,01	840.000,01	960.000,01	1.080.000,01
	60.000,00	90.000,00	120.000,00	0	360.000,00	480.000,00	600.000,00	720.000,00	840.000,00	960.000,00	1.080.000,00	1.200.000,00
IRPJ	zero	zero	Zero	0,13%	0,26%	0,39%	0,52%	0,65%	0,65%	0,65%	0,65%	0,65%
PIS/PASEP	zero	zero	Zero	0,13%	0,26%	0,39%	0,52%	0,65%	0,65%	0,65%	0,65%	0,65%
CSLL	zero	0,4%	1%	1%								
COFINS	1,8%	2%		2%								
Contribuição Previdenciária	1,2%	1,6%	2,0%	2,14%	2,28%	2,42%	2,56%	2,7%	3,1%	3,5%	3,9%	4,3%
SUBTOTAL	3%	4%	5%	5,4%	5,8%	6,2%	6,6%	7%	7,4%	7,8%	8,2%	8,6%
IPI		0,5%		0,5%								
Total	3,5%	4,5%	5,5%	5,9%	6,3%	6,7%	7,1%	7,5%	7,9%	8,3%	8,7%	9,1%

FONTE: SEBRAE

O recolhimento do SIMPLES deverá ser efetuado até o décimo dia do mês subsequente àquele em que a receita bruta tiver sido auferida. Na hipótese do último dia do prazo de pagamento recair em dia considerado como não útil (sábado, domingo, feriado ou em que os estabelecimentos bancários não funcionem), o prazo será prorrogado para o primeiro dia útil subsequente, sem qualquer acréscimo.

Graças a essa simplificação no pagamento de impostos e contribuições, que se traduziu em redução de custos sem burocracia e contabilidade complexa, desde quando foi criado, em dezembro de 1996, o SIMPLES teve a adesão de mais de dois milhões de micro e pequenas empresas em todo o país, segundo os dados da Secretaria da Receita Federal (EM DEFESA, 2002, p. 40).

Por outro lado, o SIMPLES tem apresentado sinais de que precisa ser aperfeiçoado. De acordo com o Gráfico 1, quase 70% das MPEs que encerraram as atividades no Brasil eram optantes pelo sistema. O MONAMPE e o SEBRAE apresentaram uma série de propostas para o aprimoramento do programa.

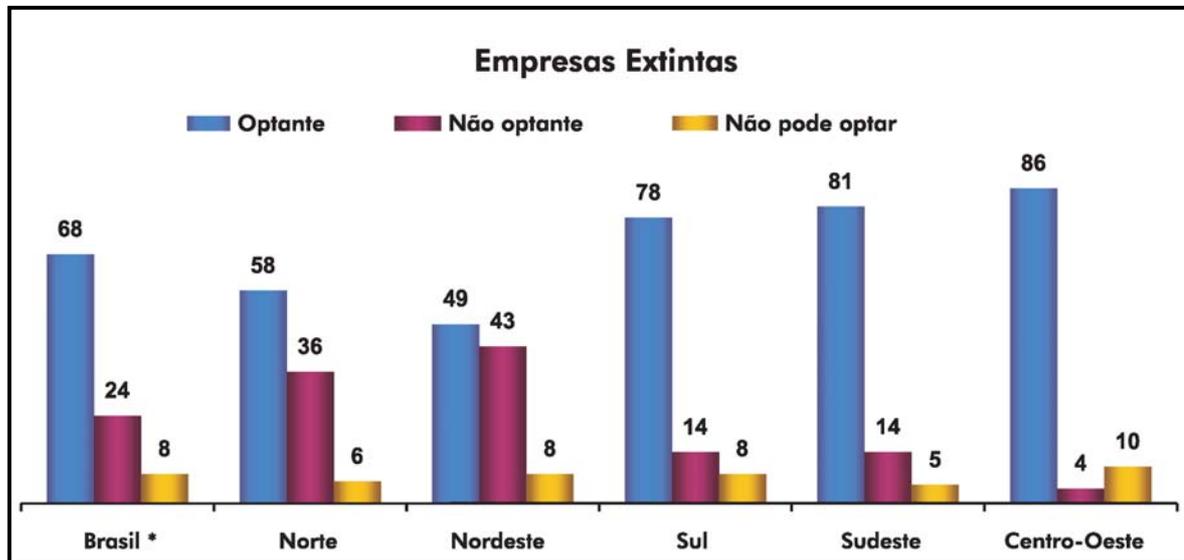


Gráfico 1 - Situação das empresas extintas em relação ao Simples Federal (%) - Brasil e Região

FONTES: SEBRAE / FUBRA

Uma das principais sugestões é ampliar para R\$ 1,62 milhão o limite de enquadramento das empresas no Simples, de maneira a aumentar o acesso ao sistema (EM DEFESA, 2002, p. 40). Esse limite representa a correção dos valores do sistema pela inflação, considerando o período de 1996 até 2002 (EM DEFESA, 2002, p. 41). O congelamento do limite tem feito com o que muitas empresas, de um ano para o outro, sejam excluídas do SIMPLES, mesmo que nada tenham feito mudar sua condição de micro ou pequeno negócio. Em algumas situações acontece o absurdo de algumas empresas preferirem faturar menos para não deixarem de ser enquadradas como MPes pelo SIMPLES.

Além da ampliação do SIMPLES é preciso haver mudanças nas alíquotas e tabelas de incidência do sistema. Uma pesquisa do SEBRAE mostrou que mais e 90% dos que aderiram, ao Simples são microempresas – aquelas que faturam até R\$ 120 mil por ano, segundo a legislação tributária. Já as empresas de pequeno porte mostram grau bem menor de adesão, o que pode ser explicado pela forte progressividade das alíquotas: enquanto as microempresas recolhem de 3% a 5% da receita em impostos, as de pequeno porte recolhem de 5,4% a 8,6%. Por isso, as alíquotas devem ser mais suaves, menos onerosas. Além disso, o limite de faturamento anual, para que as

microempresas possam aderir ao Simples deve ser ampliado para R\$ 244 mil, como sugere o Estatuto das Microempresas (EM DEFESA, 2002, p. 41).

Segundo os empresários, um dos grandes defeitos do Simples é a sua cumulatividade. Ele não permite o desconto de custos ou tributos cobrados sobre matérias-primas e produtos intermediários. Isso encarece a produção e torna os produtos menos competitivos no confronto com os estrangeiros (EM DEFESA, 2002, p. 42).

Outra limitação do SIMPLES é não permitir que as grandes empresas exportadoras abatam, em forma de crédito tributário, o imposto já pago pelas micro e pequenas empresas produtoras e fornecedoras de insumos. Isso causa um forte desestímulo à aquisição de produtos intermediários das empresas de pequeno porte para a produção voltada à exportação (EM DEFESA, 2002, p. 43)

Portanto, podemos perceber que apesar do avanço proporcionado pelo Simples na formalização dos pequenos negócios (juridicamente falando), há ainda a necessidade constante de aprimoramento do sistema. Além disso, seu alcance sobre a formalização dos empregos nas MPEs é de forma indireta. Poderíamos dizer que a legalização da micro e pequena empresa é o passo inicial para legalizar também suas ocupações.

Na próxima seção, serão abordadas sugestões de políticas públicas direcionadas ao mercado de trabalho das micro e pequenas empresas.

4.5.2 Outras sugestões de políticas

Além do SIMPLES, outras ações poderiam ser implementadas para incentivar, especificamente, a formalização das ocupações no âmbito dos pequenos negócios.

A principal proposta consiste na criação das **Centrais de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (CENAMPEs)**, que teriam a função de atender, de maneira rápida e desburocratizada, às principais demandas dos micro e pequenos empreendedores. Elas funcionariam como

verdadeiras centrais de atendimento, sendo responsáveis, em linhas gerais, pelo registro jurídico das empresas ainda não legalizadas, pelo apoio técnico e financeiro e pela implementação de medidas de incentivo à criação ou manutenção dos empregos formais.

As Centrais de Apoio poderiam ser constituídas com recursos do FAT e estariam presentes nas principais regiões metropolitanas do país. Seu público-alvo seria composto por micro e pequenas empresas (classificadas de acordo com os critérios estabelecidos pelo Simples) formalizadas ou não. As empresas cadastradas passariam a contar com os seguintes serviços / benefícios:

- a) Assessoria jurídica e contábil para formalizar a abertura do negócio;
- b) Apoio técnico-gerencial para aquelas que estariam iniciando as atividades;
- c) Treinamento e qualificação para os ocupados (empregados, empregadores e conta-própria);
- d) Registro dos empregados, com a incidência de encargos sociais mais baixos;
- e) Concessão de crédito, quando necessário, obedecendo aos critérios dos programas de microcrédito já existentes;
- f) Enquadramento no Simples;
- g) Serviço de negociação de dívidas.

Como se pode notar, a novidade trazida pela criação das CENAMPES não está refletida no tipo de serviço prestado (já que existem instituições que prestam alguns desses serviços), mas sim na maneira centralizada e simplificada com que ele poderá ser oferecido. Dessa forma, o pequeno empresário teria a sua disposição todos os serviços necessários ao funcionamento das suas atividades num só lugar, de forma prática, fácil e econômica – pois os serviços serão gratuitos num primeiro momento e o empresário não irá precisar se deslocar aos diferentes órgãos especializados, como bancos, secretarias de governo ou SEBRAEs.

O processo de abertura dos negócios poderia obedecer à mesma lógica de funcionamento das Centrais Fácil – abordadas na seção 2.4. Dessa maneira, em poucos dias o empresário poderia estar com sua atividade legalizada, pois contaria com a comodidade de encontrar, em apenas um

local, todos os representantes dos órgãos pelos quais ele necessita passar para formalizar sua empresa.

As empresas inscritas também passariam a contar com descontos sobre os encargos sociais visando à diminuição do custo do trabalho. O objetivo final seria transferir um maior peso dos encargos sociais para as grandes empresas, principalmente para os bancos, e isentar as micro e pequenas empresas. Isso criaria mais um estímulo à geração de empregos nas MPEs.

Outro benefício, com o qual as pequenas unidades produtivas poderiam contar, está relacionado com as compras governamentais. As empresas cadastradas estariam automaticamente habilitadas a participarem dos leilões e licitações dos governos federal, estaduais e municipais. Claro que para isso acontecer seria necessário que cada governo estabelecesse critérios e limitasse quais os segmentos de micro e pequenas empresas poderiam ter acesso.

Outros dois importantes incentivos para as empresas cadastradas nas CENAMPEs seriam a concessão de linhas especiais de microcrédito (com limites e prazos de financiamento mais elásticos) e a oferta de cursos de qualificação profissional.

Vale ressaltar, que o objetivo final do programa visa à formalização das ocupações no âmbito das micro e pequenas empresas. Portanto, a proposta desse estudo é que o Ministério do Trabalho, na posição de coordenador de uma política dessa magnitude, deveria exigir uma contrapartida para as pequenas empresas que se beneficiassem desses incentivos oferecidos. Através da RAIS ou do CAGED, seria possível acompanhar se os empreendimentos estão realmente gerando e conseguindo manter empregos formais. Caso isso não ocorresse, essas empresas estariam descadastradas do programa.

Para finalizar, uma questão deve ser esclarecida (problema da pesquisa): qual seria o impacto da implantação das Centrais de Apoio às Micro e Pequenas Empresas na ampliação da formalização das ocupações? A resposta a esse questionamento depende do grau de interesse político por parte do Governo Federal, do volume de recursos necessários e disponíveis e da capacidade do Ministério do Trabalho em promover um rigoroso método de acompanhamento, controle e fiscalização dos empregos gerados. Caso exista uma expectativa positiva ao redor dessas

variáveis, associada a uma conjuntura econômica favorável, pode-se afirmar que os incentivos gerados pelas CENAMPEs serão capazes de ampliar a formalidade do emprego nas microempresas e empresas de pequeno porte.

Essa afirmação encontra respaldo no fato de que, pela primeira vez, o Governo Federal estaria exigindo e perseguindo uma meta fundamental em qualquer política pública de geração de emprego: a criação e manutenção de postos de trabalho formais por parte daqueles empregadores que se beneficiam das políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do Capítulo 2, pôde-se ter uma clara visão da importância do segmento das micro e pequenas empresas na geração de emprego e renda. Na seção 2.2, a análise do setor formal, apesar de ser mais restrito, deixou bem nítida a dimensão da representatividade econômica que as MPEs possuem. As dificuldades apontadas na seção 2.3 já deixavam clara a necessidade de políticas de apoio que ajudassem a reduzir o alto índice de mortalidade dos pequenos negócios.

Os dados analisados no Capítulo 3 foram extremamente importantes para a caracterização do perfil dos ocupados nas empresas de micro porte (até 5 funcionários). O conceito de informalidade adotado pela ECINF, baseado na pequena unidade produtiva, serviu perfeitamente para satisfazer as pretensões do presente estudo, que foram a de analisar e propor políticas públicas.

O Capítulo 4, mais denso de todos, teve o fundamental papel de criticar as políticas públicas e não apenas descrevê-las superficialmente. Além disso, ficou clara a total discordância em relação ao discurso neoliberal para o enfrentamento do desemprego. Houve também uma preocupação em abordar a evolução das políticas públicas de emprego no Brasil e no mundo. O balanço final do capítulo deixou mais evidente o alcance limitado das políticas de emprego brasileiras, sugerindo que somente políticas específicas para as empresas de pequeno porte seriam capazes de melhorar o quadro do mercado de trabalho analisado no Capítulo 3.

A análise final da verificação da hipótese (mesmo diante da precariedade das relações de trabalho, observada no âmbito das micro e pequenas empresas, as políticas públicas são capazes de ampliar a formalidade do emprego) tem que ser realizada de maneira desmembrada. Isso se deve ao fato das políticas públicas terem sido abordadas, nesse estudo, sob dois ângulos distintos: um, mais amplo e geral, analisou as políticas de emprego implementadas pelo Governo Federal; o outro procurou uma abordagem mais específica das políticas destinadas às MPEs. Como conseqüência, chegou-se às seguintes conclusões:

- a) Quando são consideradas as políticas de emprego oficiais, fica evidente a impossibilidade de aceitação da hipótese. Vimos, no Capítulo 4, que o país não conta ainda com um Sistema Público de Emprego sólido e que as políticas tradicionais não são capazes de satisfazer, de maneira plena, as necessidades daqueles que estão ocupados nas micro e pequenas empresas.
- b) As políticas destinadas diretamente às MPEs não possuem fortes indícios de que são capazes de melhorar as condições de trabalho e ampliar a formalidade. Nesse caso, a confirmação da hipótese também fica comprometida. Não podemos confirmar com total segurança, porque, como vimos, a implementação dessas políticas dependem muito de vontade política. Além disso, não é possível se conhecer o comportamento dessas políticas nos momentos de baixo crescimento econômico. De qualquer maneira, políticas como o PROGER Urbano, o SIMPLES e os programas de microcrédito têm ajudado, em alguma medida, a fortalecer e formalizar o segmento.

Por ora, acredita-se que esse estudo mostrou um resultado bastante positivo, na medida em que reforçou a importância do pequeno capital na economia brasileira, tão comumente esquecida pelo próprio meio acadêmico.

REFERÊNCIAS

- AMARO, Meiriane Nunes; PAIVA, Silvia Maria Caldeira. **Situação das Micro e Pequenas Empresas**. Disponível em:<
<http://www.senado.gov.br/web/conleg/artigos/economicas/SituacaodasMicro.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2005.
- ARAÚJO, Tarcisio Patricio de; LIMA, Roberto Alves de. **Políticas públicas de emprego como instrumentos de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil**. Disponível em:<
<http://apipucos.fundaj.gov.br/pob/pob11.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2005.
- AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP. IE, 1998, p. 125-168.
- BARBOSA, Alexandre F.; MORETO, Amilton. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, 1998, v. 1, p.81-120.
- BESSONE, Flávia. Mutirão contra o desemprego. **Revista Rumos**, n. 164, P. 40-43, set. 1999.
- BESSONE, Flávia. Nem tanto nem tão pouco. **Revista Rumos**, n. 169, p. 40-43, fev. 2000.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda. In: CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 121-143.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. A Economia Informal 20 Anos Depois. Indicadores Econômicos FEE. **Análise Conjuntural**, Porto Alegre, v.21, p. 217-232, abr. 1994.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; PIRES, Julio Manuel. Perspectivas das micro e pequenas empresas ante o contexto atual da economia mundial e brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 27, nº especial, p. 85-115, 1997.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. Flexibilidade e micro e pequenas empresas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 82-87, 1997.
- CAVALCANTI, Clóvis; DUARTE, Renato. **O setor informal de Salvador: dimensões, natureza, significação**. Recife: SUDENE/FUNDAJ, 1980. 172 p.
- GIANNI, Silvano. **A participação das micro e pequenas empresas no desenvolvimento econômico e social do Brasil**. Disponível em:<
http://www.sebrae.com.br/br/osebrae/arq_osebrae/discursos/180803_palestra_maceio.doc>. Acesso em: 12 fev. 2005.

GUIMARÃES, Ivan Gonçalves Ribeiro. Políticas públicas e o emprego: tendências internacionais e experiências brasileiras. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Economia e Trabalho: textos básicos**. Campinas: UNICAMP. IE, 1998, p. 253-275.

IBGE. **Economia informal urbana 2003**. Disponível em: <<http://www.dce.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/DowContador?OpenAgent&unid=6ABB48F6DE4879E303257007006C47F0>>. Acesso em: 11 jun. 2005.

LESSA, Daniela. Nem Kafka poderia imaginar. **Revista Rumos**, n. 179, p. 40-43, dez. 2000.

PASTORE, José. **Tributos que espantam empregos**. Disponível em: <<http://www.josepastore.com.br/artigos/empregos/052htm>>. Acesso em: 05 jan. 2003.

PASTORE, José. **Tecnologia, legislação e emprego**. Disponível em: <<http://www.josepastore.com.br/artigos/empregos/113htm>>. Acesso em: 05 jan. 2003.

PASTORE, José. **Como reduzir a informalidade?** Disponível em: <<http://www.josepastore.com.br/artigos/relaçoestrabalhistas/170htm>>. Acesso em 05 jan. 2003.

REIS, Luiz C. Dias. Onde germina o futuro. **Revista Rumos**, n. 171, p. 40-43, abr. 2000.

POCHMANN, Márcio. Os Desafios da Micro e Pequena Empresa no Capitalismo Brasileiro. In: ARAÚJO, Tarcisio Patricio de; LIMA, Roberto Alves de (Org.). **Mercado de Trabalho e Políticas de Emprego**. Recife: Universitária/UFPE, 2001, p. 423-435.

POCHMANN, Márcio. Trabalho informal: desemprego disfarçado? **Revista Rumos**, n. 168, p. 16-19, jan. 2000.

POCHMANN, Márcio. Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Economia e Trabalho: textos básicos**. Campinas: UNICAMP. IE, 1998, p. 219-233.

RODRIGUES, Márcia. A chave dos novos tempos. **Revista Rumos**, n. 178, p. 40-43, nov. 2000.

SACHS, Ignacy. Informalidade: políticas para sair dela. **Revista Rumos**, n. 206, p. 39, mar. 2003.

SANTOS, Anselmo Luis dos. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi (Org.) **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?**. 2. ed. Campinas: Scritta, 1997, p.221-252.

SEBRAE. **Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/DowContador?OpenAgent&unid=9A2916A2D7D88C4D03256EEE00489AB1>>. Acesso em: 06 mar. 2005.

SENDRA, Cláudia. Deu certo. Vem aí a parte II. **Revista Rumos**, n. 175, p. 40-43, ago. 2000.

ABRINDO novos horizontes. **Revista Rumos**, n. 196, p. 40-43, maio. 2002.

EM DEFESA de uma grande conquista. **Revista Rumos**, n. 197, p. 40-43, jun. 2002.

EM DEFESA de um negócio cidadão. **Revista Rumos**, n. 200, p. 40-43, set. 2002.

MANUAL de sobrevivência na selva. **Revista Rumos**, n. 199, p. 40-43, ago. 2002.

CHEGOU o que estava faltando. **Revista Rumos**, São Paulo, n. 190, p. 40-43, nov. 2001.

MAIS RECURSOS para uma urgência nacional. **Revista Rumos**, São Paulo, n. 201, p. 40-43, out. 2002.

POLÍTICAS de emprego. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/3-PolEmprego.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2005.

