UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

Jéssica Pedro

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Maria Hemília Fonseca

Ribeirão Preto, São Paulo
2014

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

JÉSSICA PEDRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Privado e de Processo Civil da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de bacharel em direito.

Área de concentração: Direito do Trabalho.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Maria Hemília Fonseca

Ribeirão Preto, São Paulo
2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Pedro, Jéssica
As políticas públicas de trabalho e renda e as micros e pequenas empresas no Brasil – Ribeirão Preto, 2014.
p.159 ; 30 cm

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP.
Orientador: Fonseca, Maria Hemília.

1. Políticas Públicas. 2. Geração de Trabalho e Renda. 3. Direito ao trabalho. 4. Micros e pequenas empresas.

PEDRO, Jéssica. **As políticas públicas de trabalho e renda e as micros e pequenas empresas no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obtenção de título de bacharel em direito. Ribeirão Preto, 2014.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.Dr._____

Instituição: _____Julgamento:_____

Assinatura:_____

Prof.Dr._____

Instituição: _____Julgamento:_____

Assinatura:_____

Prof.Dr._____

Instituição: _____Julgamento:_____

Assinatura:_____

À Deus pela oportunidade de renovação em sua Misericórdia infinita.

*Àqueles que me proporcionaram a vida em sua mais completa magnitude: Pai e Mãe***.**

A minha melhor amiga, a quem tive o privilégio de chamar de irmã.

Ao meu melhor amigo e companheiro que muitas vezes acreditou mais em mim do que eu mesma.

Agradeço imensamente à Profª. Drª Maria Hemília Fonseca pelos valiosos ensinamentos.

A todos os Professores por me proporcionarem uma base sólida para enfrentar os desafios da vida pós-faculdade.

"Sem o trabalho, o homem permaneceria na infância de sua inteligência moral. Por isso, ele não deve seu sustento, sua segurança e seu bem-estar senão ao seu trabalho e a sua atividade. E àquele que é muito fraco de corpo, Deus deu a inteligência para isso suprir; mas é sempre um trabalho".

LIVRO DOS ESPÍRITOS – O TRABALHO

RESUMO

Em virtude da significativa importância que as micros e pequenas empresas assumiram no contexto econômico e social do Brasil contemporâneo, o presente trabalho objetivou verificar, dentre o cenário das políticas públicas, em que medida o elo construído entre os mecanismos de geração de emprego e renda e as micros e pequenas empresas poderia contribuir para a efetivação do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva. Para a consecução de tal propósito, a pesquisa organizou-se em duas etapas principais. Na primeira etapa, objetivou-se analisar o cenário teórico das políticas públicas de trabalho e renda, a sua correlação com o direito ao trabalho, bem como a importância do setor das micro e pequenas empresas nas políticas públicas de geração de trabalho e renda. Já em sua segunda etapa, o trabalho destinou-se ao estudo dos programas federais de geração de trabalho e renda, com o escopo de averiguar existência de uma política pública destinada ao setor das micro e pequenas empresas no Brasil. A base metodológica eleita foi a documental, operacionalizada por meio de um amplo levantamento bibliográfico destinado a construir uma base doutrinária e documental acerca da temática ora exposta.

ABSTRACT

In view of significant importance that micro and small companies assumed in the economic and social context of Brazil, this research aimed to verify, among the scenario of public policy, in what extent the link built between the mechanisms of generation of employment and income, and the micro and small companies could contribute to the realization of the right to work in its collective dimension. To achieve such a proposal, this search is organized in two stages. In its first stage, analysis the theoretical scenario of government policies on labor and income, its correlation with the right to work, and the importance of the micro and small enterprises sector in public policies to generate employment and income. In its second stage, this work was devoted to the study of federal programs of generating employments and income targeted, directly or indirectly, to the micro and small enterprise in the Brazilian scenario, with the aim to, in the end, the existence of an active policy aimed at micro and small companies in Brazil. The methodological basis elected was the documentary, operationalized through a broad literature survey aimed to build a doctrinal and documentary based on the theme now exposed.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Classificação do porte da empresa de acordo com o SEBRAE

TABELA 2: Conceitos de porte de empresa de acordo com os Programas de crédito governamentais e dos bancos privados

TABELA 3: Dificuldades no gerenciamento da empresa e motivos para o encerramento de atividades

TABELA 4: Estrutura de emprego por dimensão de empresa no Chile.

TABELA 5: Total de empregos gerados – comparativo entre 1º sem/2013 e 1ºsem/2013

TABELA 6: Saldo líquido de empregos gerados pelas MPE no exercício de 2013

TABELA 7: Total de empregos gerados em um comparativo entre 2012 e 2013

TABELA 8: Distribuição dos clientes por situação jurídica – 3º trimestre de 2013

TABELA 9: Classificação sobre a facilidade de "fazer negócios"

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Clico das Políticas Públicas

FIGURA 2: Estilos de Políticas Públicas

FIGURA 3: Categoria dos atores de Políticas Públicas

FIGURA 4: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Saldo líquido de empregos gerados pelas MPE em abril/2013

GRÁFICO 2: Saldo líquido de empregos gerados pelas MPE em junho/2013

GRÁFICO 3: Saldo de empregos gerados em de 2013 – comparativo entre MPE e MGE

LISTA DE SIGLAS

BB – Banco do Brasil

BID – Banco Interamericano para o Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

CEF – Caixa Econômica Federal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Cepal – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FMI – Fundo Monetário Internacional

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEC – Ministério da Educação

MEI – (Programa) Microempreendedores Individuais

MGE – Médias e Grandes Empresas

MME – Ministério das Minas e Energia

MPE – Micro e Pequenas Empresas

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PEA – População economicamente ativa

PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLANFOR - Plano Nacional de Formação Profissional

PLANTEQS - Planos Territoriais de Qualificação

PLANSEQS - Planos Setoriais de Qualificação

PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PNQ – Programa Nacional de Qualificação

PROESQS - Projetos Especiais de Qualificação

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

PRÓ-JOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio

SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SEST - Serviço Social de Transporte

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SPTER – Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **21**

CAPÍTULO 1 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E DIMENSÕES **23**

1.1 Aspectos conceituais 23

1.2 O problema público 27

1.3 Dimensões de políticas públicas 28

1.3.1 Dimensão temporal 29

1.3.2 Dimensão comportamental 37

1.3.3 Dimensão de atores (stakeholders) 39

1.3.4 Dimensão espacial 41

1.3.4 Dimensão de conteúdo 42

CAPÍTULO 2 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA: MODELO BRASILEIRO E CONTEXTUALIZAÇÃO JURÍDICA **45**

2.1 Modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda 45

2.1.1 As Políticas Sociais 45

2.1.2 As políticas (públicas) sociais de Trabalho e Renda: conceitos e características 48

2.1.3 Breve histórico das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil 55

2.1.3.1 O Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER): as diretrizes de construção *64*

2.1.4 Caracterização do modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda 67

2.2 Contextualização jurídica das políticas públicas de trabalho e renda 76

2.2.1 Políticas públicas de trabalho e renda e o direito ao trabalho 77

CAPÍTULO 3 – AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E A GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA **83**

3.1 Caracterização das micro e pequenas empresas: conceitos e estruturas 83

3.1.1 Aspectos conceituais 84

3.1.2 Estrutura organizacional das micro e pequenas empresas 90

3.2 As micro e pequenas empresas e seu papel na geração de trabalho e renda 95

3.2.1 Cenário Internacional 96

3.2.2 Cenário Nacional 101

CAPÍTULO 4 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL: UMA REALIDADE? 109

4.1 Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER 110

4.1.1 PROGER Urbano – Investimento – Micro e Pequenas Empresas 114

4.1.2 PROGER Rural 118

4.1.3 PROGER Turismo – Investimento – Micro e Pequenas Empresas 119

4.1.4 FAT – Empreendedor Popular 120

4.1.5 FAT – Fomentar – Micro e Pequenas Empresas 121

4.1.6 PROGER – Exportação 122

4.1.7 FAT – Exportar 123

4.1.8 PROEMPREGO 123

4.2 Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado 125

4.3 Programas de Qualificação Profissional 128

4.3.1 Plano Nacional de Qualificação (PNQ) 130

4.5 Políticas públicas de formalização das empresas 134

4.2 Políticas públicas de geração de trabalho e renda e as micro e pequenas empresas no Brasil: uma realidade? 137

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO 145

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 151

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, tem como título *As Políticas Públicas de Trabalho e Renda e as Micros e Pequenas empresas no Brasil*, e destina-se averiguar a existência de políticas públicas de geração de trabalho e renda destinadas ao setor das micro e pequenas empresas.

Para a consecução do propósito acima elencado, foi encadeada uma discussão sustentada em objetivos específicos organizados em quatro capítulos. O Capítulo Primeiro, intitulado "As *Políticas Públicas: conceitos e dimensões"* destinou-se à construção do cenário teórico acerca das políticas públicas, pontuando-se, em termos condizentes ao presente trabalho, os conceitos, as características e as dimensões ilustradas pela doutrina especializada.

Em seguida, o Capítulo Segundo intitulado de "*As políticas públicas de geração de trabalho e renda: modelo brasileiro e contextualização jurídica"* objetivou sistematizar os aspectos doutrinários concernentes ao tema. Destinou-se, nesse sentido, à construção de uma base teórica consolidada para a caracterização do modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda, bem como à demonstração de sua correlação jurídica necessária com o Direito ao Trabalho em sua dimensão coletiva.

Dentre ao contexto de efetivação do direito ao trabalho por meio das políticas públicas de trabalho e renda, o presente trabalho procurou destacar participação das micro e pequenas empresas na geração de trabalho e renda. Com base nisso, o Capítulo Terceiro, com o título "*As micro e pequenas empresas e a geração de trabalho e renda",* objetivou ponderar o papel desempenhado pelo micro e pequeno empreendimento na geração de emprego e renda.

Com esse propósito, analisou os conceitos e características dessa tipologia empresarial, para, em seguida, ponderar acerca dos apontamentos doutrinárias e estatísticas que demonstram a potencialidade desse setor empresarial na geração de novos postos de trabalho, tanto no cenário nacional como no internacional.

Demonstrado que a implementação de políticas públicas de trabalho e renda no cenário econômico e social do Brasil requer, necessariamente, a formulação de intervenções governamentais destinados ao setor das micro e pequenas empresas, o Capítulo Quarto,

intitulado "*As políticas públicas de geração de trabalho e renda e as micro e pequenas empresas no Brasil: uma realidade?"* destinou-se ao estudo dos programas federais de geração de trabalho e renda dirigidos, direta ou indiretamente, às micro e pequenas empresas no cenário brasileiro, com o escopo de, por fim, averiguar a existência de uma política pública ativa destinada ao setor.

Para operacionalização dessa pesquisa optou-se pela análise documental, que consiste em uma série de operações que visam estudar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias jurídicas e sociais com as quais podem estar relacionados. Desse modo, foi realizado um levantamento bibliográfico na literatura publicada e nos documentos oficiais, com objetivo de construir uma base teórica acerca dos objetivos específicos acima elencados.

Adverte-se, entretanto, que o presente trabalho não pretendeu construir uma análise exaustiva da temática, vez essa que ultrapassaria os instrumentos teóricos e estatísticos compreensíveis em nível de graduação. Ademais, seriam necessários utilizar-se de instrumentos teóricos muito mais aprofundados da Sociologia, da Ciência Política, da Economia e da Administração Pública, bem como de outros ramos específicos do Direito.

CAPÍTULO 1 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E DIMENSÕES

O estudo sobre políticas públicas no Brasil constituiu, nos últimos sessenta anos, um aparato teórico consistente que se destina à compreensão dos fenômenos de natureza político-administrativa (SECCHI, 2013). As *policy sciences* instituíram um marco teórico-disciplinar de diagnóstico e tratamento dos problemas públicos que, muito embora sejam compostos por estudos setoriais e específicos, compartilham de um instrumental analítico e de um vocabulário próprio que se estende a todos os fenômenos da área de políticas públicas.

A par dos setores específicos de intervenção governamental, "as políticas públicas são desenhadas em contextos institucionais com traços comuns, onde os atores públicos se comportam de maneira semelhante e os conteúdos das políticas públicas podem ser analiticamente reduzidos a categorias gerais" (SECCHI, 2013). Nesse sentido, o conhecimento teórico acerca dos fenômenos políticos é subsídio preliminar e necessário ao entendimento de quaisquer dos problemas públicos e de suas respectivas intervenções governamentais.

Posto isto, o objetivo desse capítulo é desenvolver o estudo das políticas públicas em geral pela apresentação, não exaustiva, dos aspectos conceituais, das características e das cinco dimensões – temporal, comportamental, espacial, de atores e de conteúdo – que compõe seu estudo[1]. Assim sendo, concentram-se, nesses pontos teóricos, os objetos de estudo dos itens que se seguem.

1.1 Aspectos conceituais

De acordo com as comunidades epistêmicas dos países anglo-saxões, o termo "política" assume duas conotações: *politics e policy* (RUA, 2009; SECCHI, 2013). A primeira conotação refere-se ao uso de instrumentos políticos que expressam relações de poder sobre o

[1] Os estudos de políticas públicas, especialmente no Brasil, ainda são muito recentes e, por tal, existem muitas divergências conceituais na literatura sobre o tema (LIMA, 2012, p. 50). Dessa maneira, ressalva-se que o estudo acerca das políticas públicas se realizará a partir do marco teórico adotado para esse estudo, qual seja, o estabelecido pelo Professor Leonardo Secchi, em sua obra "Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos".

homem, por meio da obtenção e manutenção dos recursos necessários (RUA, 2009, P. 18). O segundo sentido do termo "política" tem relação com orientações de decisões e ações (SECCHI, 2013, P. 1).

Policy, adaptado a epistemologia latina, vincula-se a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, por meio da formulação de propostas, da tomada de decisões e dos processos de implementações por organizações políticas (RUA, 2009, P. 19). Nesse sentido, políticas públicas (*public policy)* referem-se ao conteúdo de "política" que determina a construção de processos de decisões e atuações "relativas a alocações imperativas de valores envolvendo bens públicos" (2009, P. 20).

Assim, a definição de políticas públicas é presumível como um processo de decisão política que resulta em diretrizes às atividades ou passividades dos atores envolvidos, com o escopo mediato de enfrentar problemas públicos (SECCHI, 2013, P. 2). Em outros termos, definir políticas públicas é apontar dois elementos fundamentais: o primeiro, de ordem subjetiva, compreendido como a intencionalidade da tomada de decisão dos atores envolvidos e, o segundo, de cunho objetivo, definido na necessidade de enfrentar um problema eleito como coletivamente relevante.

Segundo SECCHI (2013, P. 2), toda significação é arbitrária e suscita lacunas conceituais. Por essa razão, o autor levanta dois pontos divergentes: *(i)* quem são os atores das políticas públicas e *(ii)* qual o conteúdo essencial de uma política pública. O primeiro aspecto, nesse sentido, refere-se à divisão doutrinária entre as abordagens estatista e multicêntrica dos atores protagonistas das políticas públicas. O segundo aspecto, por sua vez, diz respeito ao conteúdo das políticas públicas, que pode ser tomado tanto em uma concepção estruturante como em uma concepção programática.

No que tange aos atores protagonistas, segundo Secchi (2013, P. 2), "a abordagem estatista ou estadocêntrica considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais". Essa concepção determina como critério caracterizador de uma política como pública a personalidade jurídica do ator protagonista (2013, P. 2), ou em outros termos, a política somente é pública quando o ator é estatal (BUCCI, 2002). Nesse sentido, Salisbury (1995) afirma que políticas públicas são decisões sancionadas ou autorizadas por atores governamentais.

Corroborando a corrente estatista, Rua (2009, P. 20) assevera que a determinação da dimensão pública de uma política vincula-se a sua imperatividade decorrente da personalidade jurídica de direito público do ator emanador. Enfatiza, nesse sentido, que "mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado" (2009, P. 20) [2].

A defesa pela exclusividade estatal de fazer políticas públicas deriva da argumentação objetiva da superioridade do Estado em fazer leis em paralelismo com a sua superioridade (e monopólio) em tomar decisões políticas, bem como dos argumentos axiológicos decorrentes da tradição intervencionista do Estado brasileiro quando dos problemas estruturais da sociedade (SECCHI, 2013, P. 3).

Em contrapartida, a abordagem multicêntrica ou policêntrica "atribui o adjetivo pública a uma política quando o problema que se tenta enfrentar é público" (SECCHI, 2013, P. 3). Segundo essa concepção, a dimensão pública de uma política vincula-se aos aspectos objetivos da tomada de decisão, o que significa dizer que sua caracterização fundamental não se refere às características dos atores envolvidos, mas do objeto, que deve ser eleito como coletivamente relevante.

A consequência fundamental dessa abordagem é a pulverização dos atores protagonistas das políticas públicas. O Estado perde o monopólio da decisão política e convive com outros atores, de tal forma que organizações privadas, organizações não governamentais, redes de políticas públicas, dentre outros passam a ser protagonistas no estabelecimento de políticas públicas.

No que tange a participação coadjuvante dos atores não estatais, a concepção multicêntrica é mais abrangente que a estatista. Nesse viés, os atores não estatais tem o

---

[2] Nesse sentido, a autora exemplifica com a distinção entre o Programa Bolsa Família e o Movimento pela Cidadania contra a fome e miséria: "Por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso 'movimento do Betinho', que deu ajuda a muitas famílias carentes era uma ação privada, ainda que tivesse interesse público. Já o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria. Embora os objetivos dos dois sejam equivalentes e vários dos que atuaram no primeiro hoje atuem como gestores do segundo, a diferença entre eles é que o Programa Bolsa Família baseia-se em decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do Estado e por isso, consiste em uma política pública e não em uma ação privada de interesse público".

privilégio de estabelecer e liderar todo o ciclo, e não mais (e apenas) influenciar o processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Destaca-se que na concepção multicêntrica, caracterizada pela pluralidade de atores, chamam-se políticas governamentais as políticas públicas elaboradas pelos atores estatais. Nessa perspectiva, ressalta-se que a noção de políticas públicas vai além das políticas governamentais, na medida em que o governo não é a única instituição a servir à comunidade política (HEIDEMANN, 2010, P. 31).

Não obstante, as políticas governamentais são o subgrupo de maior destaque nas políticas públicas. A centralidade (e não exclusividade) do Estado fundamenta-se em três pontos: a existência do Estado moderno tem como pilar essencial a elaboração de políticas públicas que assegurem a efetividade de direitos; o Estado tem a sua disposição a maior parte dos recursos necessários à elaboração das políticas públicas e, por fim, embora a coerção não seja o único instrumento de política pública[3], o Estado detém o monopólio do uso da força legítima (SECCHI, 2013, P. 5).

Dessa maneira, pontua-se que a essência conceitual de políticas públicas na visão multicêntrica é o *problema público* (SECCHI, 2013, P. 4). Essa abordagem (multicêntrica) impede que a análise de uma política como pública tenha como pressuposto a personalidade jurídica estatal do ente elaborador, atribuindo um enfoque menos positivista e mais interpretativo ao estudo das políticas públicas. Ou em outros termos, permite que o *corpus* teórico e o instrumental analítico tenham como objeto um "amplo espectro de fenômenos político-administrativos de natureza estatal e não estatal" (2013, P. 4).

No tocante ao segundo aspecto conceitual, referente ao conteúdo das políticas públicas, a primeira concepção doutrinária afirma que somente a macropolítica, ou também chamada de macrodiretrizes estratégicas podem ser consideradas políticas públicas (COMPARATO, 1997). Segundo essa concepção, uma política pública é sempre estruturante, na medida em que concebe como política pública apenas o *conjunto* de diretrizes e ações. Dessa maneira, os programas, planos e projetos não têm autonomia em relação à estrutura que se forma por meio deles.

---

[3] Definidos como os mecanismos disponíveis no processo de implementação das políticas públicas.

Em contrapartida, parcela da doutrina adota uma concepção mais abrangente de políticas públicas. De acordo com Secchi (2013, P. 7), "políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional". Nesse sentido, os programas, planos e projetos, quando individualmente considerados, constituiriam políticas públicas autônomas quanto à sua estrutura interna, mas interrelacionadas em uma concepção macro.

Posto isto, retoma-se ao conceito adotado de políticas públicas para complementá-lo quanto aos questionamentos levantados e ora, já enfrentados. Definido como o processo de decisão política dos atores envolvidos para o enfrentamento de problemas públicos, a concepção aqui adotada de política pública agrega-se as correntes que ampliam tanto o aspecto subjetivo – atores – como o aspecto objetivo – conteúdo.

Portanto, nesse trabalho adota-se a concepção teórica de que políticas públicas são tanto as macropolíticas estruturantes, como as políticas de nível intermediário e operacionais, sejam elas elaboradas por atores estatais ou não estatais, desde que se destinem à superação de um problema coletivamente relevante – problema público, filiando, nesse viés, à corrente multicêntrica.

1.2 O problema público

A adoção da teoria multicêntrica de políticas públicas faz necessária a conceituação de "problema público". De acordo com a doutrina, "um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor" (SECCHI, 2013, P. 10). Em outras palavras, uma situação temporal e espacial produz um problema sempre em relação a uma expetativa ideal de melhoria no futuro da mesma circunstância fática.

O problema existe sempre em dois aspectos temporais: (i) o *status quo* e (ii) potencialidade de modificação no futuro. Sjoblom (1984 apud SECCHI, 2013, P. 10), nesse sentido, define "problema" como a diferença entre a situação atual e uma situação ideal – e futura – possível. No teor desse entendimento, o adjetivo "público" advém quando a discrepância temporal possível refere-se a uma realidade pública (SECCHI, 2013, P. 10).

A determinação de um problema público, objeto de uma eventual política pública, envolve três etapas: *(i)* a identificação do problema, que se realiza intersubjetivamente entre os atores envolvidos no processo de elaboração de uma possível política pública respectiva; *(ii)* a delimitação de um problema, que consiste na definição dos elementos essenciais que constituem a situação fática inadequada, bem como na construção das diretrizes que indicam o conjunto de causas, obstáculos e avaliações do problema público; *(iii)* a avaliação da possibilidade de solução, haja vista que um problema sem solução perde a referenciabilidade a uma expectativa de melhora futura, deixando, assim, de ser um problema. (SJOBLOM, 1984 apud SECCHI, 2013, P.10).

Assim sendo, pode-se concluir que o problema público existe quando os atores intersubjetivamente envolvidos na política pública consideram em situação fática a potencialidade de alcance de melhorias na situação inadequada que seja coletivamente relevante para a sociedade em que se realiza, ou seja, que atinja a realidade pública.

Concluída a definição de "problema público", o conceito de política pública apresenta-se mais completo. Desse modo, e por fim, políticas públicas podem ser definidas como o processo de tomada de decisões políticas dos atores envolvidos para o enfrentamento de problemas públicos, ou em outros termos, para a resolução de situações coletivamente relevantes que portam a potencialidade de adequação no futuro.

Vistos os aspectos conceituais de políticas públicas, necessário que se analise o seu processo de formulação e operacionalização como pressupostos básicos a verificação de existência de uma política pública. Por essa razão, os *itens* que se seguem destinam a apresentação, não exaustiva, das cinco dimensões que a doutrina elenca como essenciais no estudo de políticas públicas, a saber: temporal, comportamental, espacial, de atores e de conteúdo.

1.3 Dimensões de políticas públicas

A análise de políticas públicas nasce da preocupação em se estudar os fenômenos de natureza político-administrativos. Uma definição recorrentemente aceita propõe que a análise de política "tem como objeto os problemas com que se defrontam os formuladores de política (*policymakers*) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento" (RUA, 2009, P. 23).

Desse modo, em uma empreitada multidisciplinar e dinâmica, visa interpretar as causas e consequências das ações de governo (WILDAVSKY, 1979, p. 15 apud SECCHI, 2013), por meio de um esquema teórico que decompõe o processamento de uma política pública em etapas, tendo como objetivo tanto melhorar o entendimento da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das mesmas (RUA, 2009, P.25) [4].

Para o estudo dos componentes que constituem uma análise de políticas públicas, adotou-se, em derrogação do modelo do *policy cycle*, o modelo de dimensões analíticas sobre os elementos que constituem uma política pública (SECCHI, 2013, PREFÁCIO). Isso porque, segundo o Secchi, o ciclo de políticas públicas dá "ênfase no processo de elaboração de políticas públicas em fases interdependentes, desde o nascimento até a extinção", sem, entretanto, considerar todas as dimensões analíticas (2013; PREFÁCIO).

Em razão disso, serão estudadas as dimensões analíticas necessárias para uma descrição completa de um fenômeno de política pública, no qual o tradicional modelo do ciclo da política pública é realocado como dimensão temporal em paralelo com as demais dimensões.

1.3.1 Dimensão temporal

A dimensão temporal, classicamente denominada de ciclo de políticas públicas, trata do processo de elaboração, implementação e extinção das políticas públicas. O *policy cycle* é "um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes" (SECCHI, 2013, P. 43).

O modelo estabelece, por meio de um instrumental analítico, que o processo de políticas públicas constituiu-se de sete fases: *(i)* identificação do problema; *(ii)* formação da

---

[4] Nesse sentido, a doutrina classifica a análise de políticas públicas em duas categorias: (1) a análise que tem como objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração política (formulação, implementação e avaliação) em si, revelando assim uma orientação predominantemente descritiva. Esta categoria corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como analysis of policy, referindo-se à atividade acadêmica visando, basicamente, ao melhor entendimento do processo político; e (2) a análise destinada a auxiliar os formuladores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, assumindo um caráter prescritivo ou propositivo. Corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como analysis for policy, referindo-se à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais (HAM; HILL, 1993 apud RUA, 2009, P. 24).

agenda; *(iii)* formulação de alternativas; *(iv)* tomada de decisão; *(v)* implementação; *(vi)* avaliação e; *(vii)* extinção [5].

Assim, na concepção do ciclo de políticas públicas, o processo político resulta de uma série de atividades sequenciais e interativas. Dessa maneira, afirma a doutrina que "essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos, os mecanismos e as estratégias definidas para a realização da política" (RUA, 2009, P. 38).

Portanto, entender o ciclo político é o primeiro passo para a afirmação de existência ou não de uma política pública. Embora seja um instrumental teórico, é o mais preciso guia para a verificação de seu desenvolvimento em determinado setor. Para melhor compreensão do fenômeno em análise, segue um esquema ilustrativo do ciclo de políticas públicas:

[5] A doutrina de ciências políticas destaca que apesar de se mostrar eficiente instrumento de análise, as fases, na dinâmica real, alternam-se ou não obedecem à ordem sequencial. *Wildavsky* (1979) destaca que muitas das vezes, a identificação do problema ocorre em fase de avaliação, por exemplo.

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas.
Fonte: (Rua, 2009, p. 33)

No que tange ao estudo das fases que o compõe, elencadas *supra*, as duas primeiras etapas – identificação do problema e formação da agenda – revelam, respectivamente a percepção de um problema público, já oportunamente analisado, e a inclusão desse na agenda formal, entendida como aquela que aborda os problemas que o poder público já decidiu enfrentar (SECCHI, 2013, P. 46). Assim, de maior relevo para o estudo proposto nesse *item* são as próximas etapas do ciclo de políticas públicas, motivo pelo qual serão analisadas em tópicos específicos a seguir.

a) Formulação de alternativas

Após a inclusão do problema público na agenda formal, inicia-se um processo de construção e combinações de soluções. Formular alternativas significa estabelecer objetivos e estratégias, bem como as potenciais consequências que acompanham cada uma das linhas de soluções (SECCHI, 2013, P. 48). A importância de estabelecer objetivos é significantemente

vinculada à possibilidade de eficácia do processo de intervenção política: quanto mais concretos e estáveis forem os objetivos, maior a porcentagem de alcance dos resultados.

Em termos conotativos, a etapa de formulação de alternativas é a fundação de todo o processo político, tendo em vista que constitui o norte para a tomada de decisão, implementação e avaliação da eficácia de uma política pública (SECCHI, 2013, P. 48). "A etapa de construção de alternativas é momento em que são elaborados os métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos" (2013, P. 48).

Neste passo, formular alternativas compreende, além da fixação de objetivos e previsão de resultados, a eleição dos recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros que constituirão uma das linhas de solução (SECCHI, 2013, P. 49). Dentre esses recursos, destacam-se as técnicas de indução de comportamento à disposição dos atores políticos, que devem se utilizadas a depender do nível combinado de poder econômico, poder político e poder ideológico do ator emanador da política pública[6] (BOBBIO, 2002).

Diante disso, a partir da formulação de objetivos e resultados é possível chegar ao o núcleo da política que está sendo formulada por meio da tomada de decisão. De acordo com o descrito acima, pode-se afirmar que estabelecidas às alternativas de solução do problema público, a arena política já compreende elementos suficientes para a tomada de decisão dos atores (RUA, 2009, P. 38).

b) Tomada de decisão

O processo de tomada de decisão "representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções – objetivos e métodos – de enfrentamento de um problema público são explicitados" (SECCHI, 2013, P.51). Nesta medida, aponta a doutrina competente que existem três dinâmicas de escolha de alternativas.

---

[6]De acordo com Secchi (2013) são mecanismos de indução de comportamento: (1) premiação, responsável por influenciar comportamentos por meio de estímulos positivos; (2) coerção, que ao contrário da primeira, influencia comportamento por meio de estímulos negativos, sendo de monopólio dos atores governamentais; (3) conscientização, que tem como mecanismo de indução o apelo ao sendo e dever moral e, por fim, (4) soluções técnicas, que induzem indiretamente comportamentos por meio da implementação de soluções práticas.

A primeira, denominada de *ad hoc*, a escolha da decisão parte de um problema público pré-estabelecido, com objetivos e previsão de resultados já explicitados. A conceituação geral desse método é de que dos problemas surgem a solução adequada, ou seja, no processo de tomada de decisão há uma linha de influência única do problema em direção à solução[7].

Por sua vez, o segundo método de tomada de decisão estabelece um processo de "comparações sucessivas limitadas" (LINDBLOM, 1959). Diferente do primeiro modelo há, neste, um mecanismo de influências recíprocas entre o problema e as possíveis soluções, estabelecendo, de tal modo, um processo dinâmico de tomada de decisão[8].

Trata-se de um modelo de grande significância para as políticas públicas com alto potencial de conflito, ou políticas que implicam limitação de recursos ou de conhecimentos, de maneira a garantir melhores condições para sua implementação. Em contrapartida, em casos que não for adequado, a própria implementação pode ser prejudica pelo gradualismo incrementalista (RUA, 2009, P. 92). Segundo Secchi (2013, P. 53), esse modelo guarda três características fundamentais:

> (1) problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; (2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker;* (3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuos de interesse.

Por fim, o terceiro método de tomada de decisão estabelece uma linha única de influência, mas ao contrário do primeiro, sempre da solução em relação ao problema. É denominado de método de fluxos múltiplos (KINGDON, 1984 apud SECCHI, 2013, P.51). Segundo esse modelo, "um empreendedor de política pública já tem predileção por uma

---

[7] Desse método de escolha extraem-se dois modelos de racionalidade: (1) modelo de racionalidade absoluta, em que o processo de tomada de decisão é uma atividade puramente racional, resultado de um processo matemático de custos, rapidez e outros critérios técnicos e; (2) modelo de racionalidade limitada, que reconhece, no processo de tomada de decisão, limitações cognitivas e informativas (SECCHI, 2013, P. 53).

[8] Em contraste com os modelos racionais, desse método extrai-se o modelo incremental de tomada de decisão (LINDBLOM, 1959). O incrementalismo "significa a tentativa de solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes e sem provocar rupturas de qualquer natureza" (RUA, 2009, P. 90).

proposta de solução existente e, então luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública" (SECCHI, 2013, P. 52).

Nesse sentido, afirma-se que o fluxo de problemas é diretamente dependente da atenção do público, de maneira que o nascimento de uma política pública – por meio da tomada de decisão – depende da convergência de três fluxos - problemas, soluções e condições políticas favoráveis – em um momento adequado chamado de janela de oportunidade (SECCHI, 2013, P. 55).

Determinadas as linhas de atuação da política pública, a etapa sequencial do ciclo de políticas públicas é a sua implementação, etapa em que são produzidos os resultados concretos de uma política pública (SECCHI, 2013, P. 55).

c) Implementação

A fase de implementação é definida como "um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de serem apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade pública" (RUA, 2009, P. 39).

É o arco temporal em que as intenções são convertidas em ações. Em outros termos, trata-se do momento adequado para que a administração pública ou outros encarregados dos processos operacionais revistam-se de sua principal função: executar políticas públicas. Para isso, os atores responsáveis necessitam dos denominados instrumentos de políticas públicas (SECCHI, 2013, P. 57).

Os instrumentos de políticas públicas são os mecanismos disponíveis aos atores para transformar as decisões inicialmente tomadas em ações. Sob essa perspectiva, escolher um instrumento significa eleger um tratamento adequado para um determinado problema público (SECCHI, 2013, P.54).

A doutrina especializada enumera inúmeros mecanismos dos quais se citam os principais: regulamentação, desregulamentação, discriminação seletiva positiva, transferência

de renda, seguros governamentais, subsídio e incentivo fiscal, impostos e taxas, campanhas, prestação direta de serviços públicos, terceirização de serviços públicos, dentre outros.

De acordo com Sabatier (1986), existem dois modelos de implementação de políticas pública: *(i)* modelo *top-down*, caracterizado pela nítida separação entre os momentos de elaboração e implementação de políticas públicas, por meio de fases consecutivas e; *(ii)* modelo *bottom-down*, em que não há uma nítida separação de fases, uma vez que os implementadores tem maior participação nas fases anteriores do processo, como a definição de problema e de soluções (SECCHI, 2013, P. 61).

No primeiro modelo, a doutrina destaca que as políticas públicas são elaboradas pela esfera política e a implementação cabe exclusivamente à esfera administrativa. É o típico modelo que possibilita um fenômeno conhecido como *blame shifting* – deslocamento de culpa – em que a classe política, responsável pela elaboração, aloca toda a ineficácia de uma política pública nas esferas responsáveis pela sua implementação (SECCHI, 2013, P. 60).

Já o modelo *bottom-down*, há participação concomitantes de ambas as esferas nas fases de elaboração e implementação. Dessa maneira, "o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, sendo essa modificável por aqueles que a implementam no dia-a-dia" (SECCHI, 2013, P. 61). Em outros termos, permite um processo de implementação remodele o inicialmente previsto de acordo com o decurso temporal, evitando, por consequência o fenômeno de descolamento de culpa.

Concluídas a análise das fases de elaboração e implementação da política pública, a próxima etapa do ciclo diz respeito à avaliação da política pública, que consiste na verificação de resultados da intervenção política, na medida em que averigua se as metas e os objetivos estabelecidos foram alcançados, em linearidade com o tempo e custo pré-estabelecido.

d) Avaliação

A fase da avaliação é "o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática" (ANDERSON, 1979, P.711). De acordo com a definição apresentada, apreende-se que existem três espécies de avaliações: (1) avaliação *ex ante* – anterior a

implementação; (2) avaliação *ex post* – posterior à implementação e; (3) avaliação *in itinere* – durante a implementação (SECCHI, 2013, P. 62).

Em relação aos critérios utilizados na avaliação das políticas públicas, a doutrina especializada enumera como principais: "(1) economicidade – refere-se ao nível de utilização de recursos (inputs); (2) produtividade – refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (outputs); (3) eficiência administrativa – trata da relação entre produtividade e economicidade; (4) eficácia – corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos e; (5) equidade – trata da homogeneidade de distribuição de benefícios ou punições entre os destinatários de uma política pública" (SECCHI, 2013, P. 63).

A principal contribuição do processo de avaliação diz respeito aos possíveis resultados de uma política pública, dos quais se destacam os três principais. O primeiro prescreve pela manutenção da política pública nos moldes em que foi elaborada e implementada. O segundo, mantendo as diretrizes de elaboração, prevê uma reestruturação marginal dos aspectos de implementação da política pública. E por fim, o terceiro resultado, indica a necessidade de extinção da política pública, seja pela perda de objeto – extinção do problema público – seja pela ineficácia em solucioná-lo (SECCHI, 2013, P. 65).

e) Extinção

Encerrando o ciclo político, e em consonância com a última possibilidade de avaliação tratada *supra*, deve-se analisar a etapa final, qual seja, a extinção das políticas públicas. De acordo com *Giuliani* (2005 apud SECCHI, 2013, P. 67), são três as causas mais comuns de extinção de uma política pública: (1) resolução do problema público; (2) ineficácia das diretrizes intermediárias e operacionais na solução de problema público e; (3) esvaziamento do problema público, seja pelos problemas de esvaziamento da implementação, seja pela perda de importância do problema na arena política (SECCHI, 2013, P. 67).

De modo geral, pode-se afirmar que extinção de uma política pública depende da convergência de fatores – problemas, soluções e condições políticas – em uma janela de oportunidade. Entretanto, em virtude da inércia institucional que esbarram as instituições políticas, muitas políticas públicas perdem a base existencial, mas permanecem em vigor, atentando, dessa maneira, contra os interesses da coletividade.

Com essas observações, conclui-se a análise da dimensão temporal das políticas públicas, ou também denominada, do ciclo das políticas públicas. Necessário, então, que se de continuidade ao estudo das demais dimensões inicialmente apontadas, a começar pela dimensão comportamental.

1.3.2 Dimensão comportamental

A segunda dimensão do processo de análise refere-se aos estilos de políticas públicas. A dimensão comportamental é a responsável por definir "procedimentos operacionais padrões de elaborar e implementar políticas" (RICHARDSON; GUSTAFSSON; JORDAN, 1982, P. 2 apud SECCHI, 2013, P.135). O questionamento fundamental dessa dimensão consiste em determinar quem é o responsável por definir o estilo da política pública.

A doutrina divide-se sobre o tema. Parcela dos especialistas defende que os responsáveis pela determinação do estilo de política pública são os atores políticos. Nesse sentido, os atores protagonistas devem escolher o método mais adequado de resolver o problema.

Em outro sentido, porém, entendem os demais doutrinadores. Defende-se, nesse viés, que não cabe aos atores a definição de estilos, haja vista que tal incumbência ultrapassa a sua competência, cabendo a fatores externos, tais como a arena política, o setor de intervenção, as instituições, a cultura, a definição da dimensão comportamental.

Richardson, Gustafsson e Jordan (1982 apud SECCHI, 2013, P.136) propuseram, pelo o estudo de políticas públicas em diversos países, uma distinção de estilos (*policy styles)* de acordo com os seguintes critérios: *(i)* proatividade ou reatividade na abordagem de resolução dos problemas e; *(ii)* a consensualidade ou impositividade na relação entre atores governamentais e sociais (2013, P. 136). Em um esquema analítico, os estilos têm possibilidade de se caracterizar pelos seguintes quadrantes:

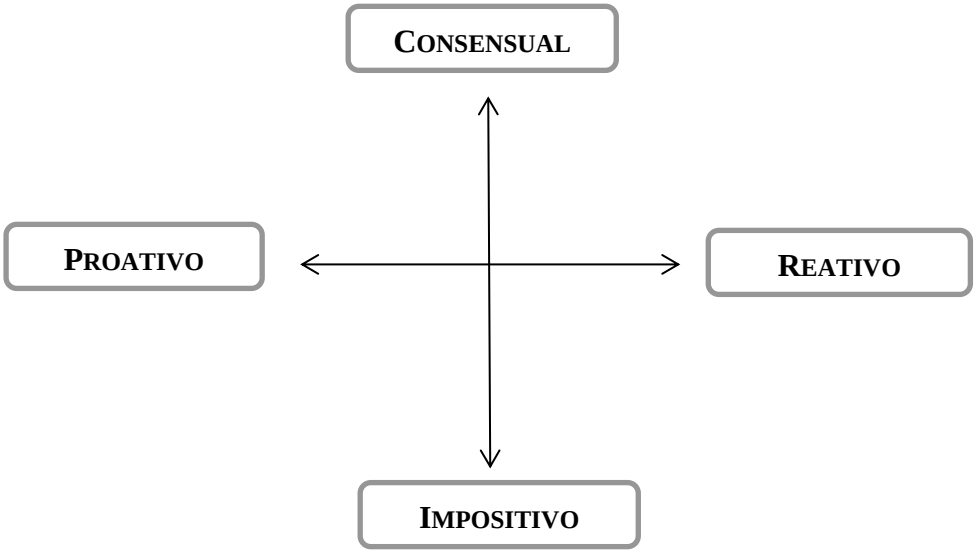


Figura 2 – Estilos de políticas públicas
Fonte: (Secchi, 2013, p.137)

No eixo horizontal, o estilo proativo estabelece-se pela clareza de objetivos em busca de uma solução, em um problema preestabelecido. Já o estilo reativo, adotando uma abordagem incrementalista, prevê uma comunicação recíproca entre definição de objetivo e ambiente político. Segundo Secchi (2013, P. 137):

> Por trás dos estilos proativos está presente uma lógica gerencialista, em que os objetivos são previamente fixados, e então parte-se para uma análise do ambiente, a fim de lapidar aqueles objetivos racionalmente estabelecidos. A atenção é uma mudança significativa da realidade. Já o estilo reativo está embebido de uma lógica política, em que o primeiro faz-se uma análise do ambiente, dos meios disponíveis e dos obstáculos, para só então definir objetivos mais realistas. Nessa lógica, a formulação e implementação de uma política pública não são frutos da expressão de intenções transformadoras dos *policymakers.*

Nesse sentido, a proatividade refere-se à manifestação de intenções dos atores protagonistas em modificar o ambiente político em que estão inseridos. Como se conectam a um modelo gerencial, o foco da política pública compreende o cumprimento de metas, claras e previamente estabelecidas, sem análise preliminar do ambiente, motivo pelo qual a avaliação é *ex post.*

Já os modelos de reatividade, os atores "reagem" as pressões políticas impostas pelo ambiente. A intencionalidade dos atores protagonistas em alterar a realidade pública é derrogada pela imperatividade de ações adequadas às pressões políticas e sociais. Nesse sentido, há uma comunicação constante entre os processos de elaboração e implementação das políticas públicas.

Já no que tange ao eixo vertical, compreende o grau de participação dos atores governamentais e sociais. Respectivamente do polo consensual ao impositivo, verifica-se uma elevação na "tônica de abertura à participação de mais atores no processo de construção e implementação das políticas públicas" (SECCHI, 2013, P. 137).

Em outros termos, em uma política pública de estilo impositiva, os atores centrais de tomada de decisão desconsideram a divergência dos atores periféricos, caracterizando o processo político como centralizador. Em contrapartida, o estilo consensual permite a abertura, e convivência, de divergências entre os atores, sem sobreposição dos centrais aos periféricos.

Desse modo, apreende-se que o estudo da dimensão comportamental de políticas públicas complementa o processo de tomada de decisão, fase fundamental do ciclo político. A importância de se determinar o enquadramento da política pública no gráfico de estilos está no exato ponto de entender como os atores relacionam-se entre si e com o ambiente que em estão inseridos. Sob essa perspectiva, resta clara a necessidade de se estudar a dimensão de atores das políticas públicas.

1.3.3 Dimensão de atores (stakeholders)

Na definição de políticas públicas, um dos elementos fundamentais apontados foi a intencionalidade dos atores intersubjetivamente envolvidos no processo de tomada de decisão – *stakeholders* – tornando-os essenciais na análise completa de políticas públicas.

De acordo com a doutrina de ciências políticas, "atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política", ou seja, têm a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública" (SECCHI, 2013, P. 99). Em outra definição, atores políticos são "aqueles cujos interesses poderão ser

afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública" (RUA, 2009, P. 39).

Segundo a doutrina, o estudo dos atores de políticas públicas realiza-se por meio de uma categorização. Existem inúmeras categorias para agrupar aqueles que possuem características semelhantes quanto à atuação frente à uma política pública. Não obstante, a classificação recorrentemente utilizada pela doutrina nacional é a que distingue atores governamentais – públicos – dos atores não governamentais – privados.

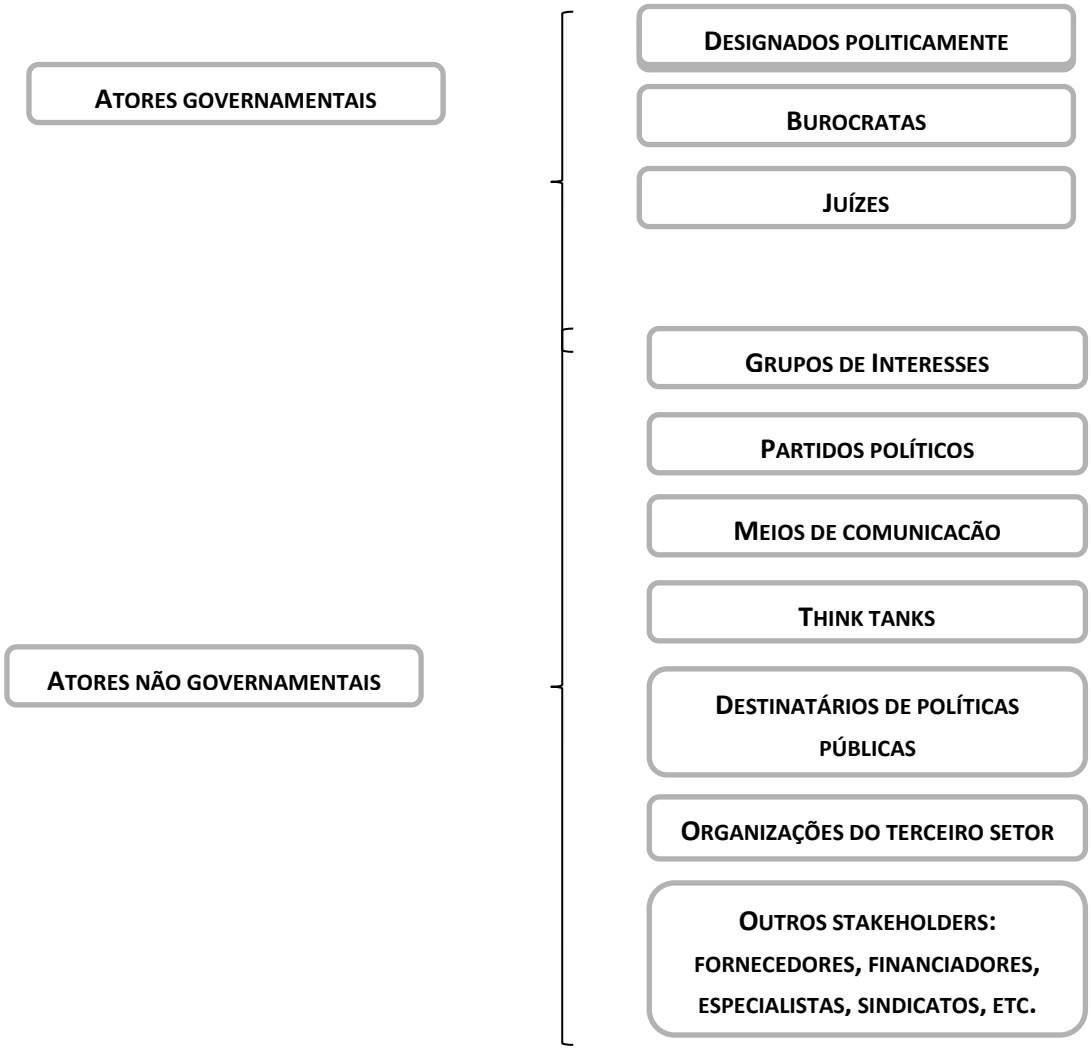


Figura 3 Categorias de Atores.
Fonte: (Secchi, 2013, p. 101).

Pela finalidade do trabalho, não é cabível a apresentação de cada um desses atores em específico. Importa que, em virtude das peculiaridades de cada arena política, o rol de atores não é taxativo e depende, inclusive, da estrutura proporcionada pelo ambiente governamental-

político. Desse modo, afirma-se que a permanência desses atores está intimamente ligada a um ambiente político democrático (SECCHI, 2013, P. 101).

Resta claro que a importância da dimensão dos atores é permitir a identificação de determinado ente como participante do processo político, ou seja, seu estudo é necessário na exata medida que permite perceber se determinado ente corresponde a um ator político a partir da identificação da saliência de seus interesses na arena em que se desenvolve a política pública.

Observe-se, entretanto, que a dimensão autoral é complementada pela dimensão espacial, haja vista que é definida como aquela responsável por determinar o contexto institucional que emoldura as políticas públicas. Assim sendo, necessário que se faça um estudo específico de sua contribuição para a análise de uma política pública.

1.3.4 Dimensão espacial

A dimensão espacial das destina-se a apresentar em que contexto as políticas públicas acontecem. Entender a dinâmica de desenvolvimento de uma política pública pressupõe o conhecimento da arena política em que é implementada. Nesse sentido, "a dimensão espacial é traduzida como o contexto institucional" (SECCHI, 2013, P. 81), que emoldura a atuação dos integrantes de um ciclo político.

O termo "instituições", apesar de inúmeras conotações populares e acadêmicas, tem por definição, de acordo com a escola institucionalista tradicional, "o conjunto de regras formais que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos" (SECCHI, 2013, P. 82). Aplicando-se a conceituação à seara das políticas públicas, as instituições organizam-se em três categorias: jurisdições (leis), competências (funções) e delimitações territoriais – de condicionantes do comportamento dos indivíduos.

Entretanto, observa-se que uma nova corrente doutrinária ampliou o âmbito conceitual das instituições. O neoinstitucionalismo afirma, nesse sentido que, além do conjunto de regras formais, as práticas sociais e políticas, são condicionadas pelas regras informais – hábitos, rotinas, convenções, crenças, valores.

Sem prejuízo da ampliação do conceito de instituições, o neoinstitucionalismo asseverou que tanto as regras formais como as regras informais não são, pela simples existência, capazes de moldar o comportamento dos atores políticos. É o grau de consolidação do aparato institucional que determina o nível de influência das instituições na dinâmica política.

A par dos aspectos conceituais, ressalta-se que, é no ambiente político, emoldurado pelas instituições, que se desenvolvem as políticas públicas. Assim, "pela sua capacidade de influenciar as ações dos atores políticos, as instituições influenciam o processo político, determinando quem pode ou não participar de um processo de tomada de decisão, alterando as percepções dos atores sobre seus próprios interesses, condicionando as possibilidades de pressão, coalizões e enfrentamentos" (LANZALACO, 2005 apud SECCHI, 2013, P. 83).

Dessa maneira, as práticas sociais e políticas – dentre elas o processo de elaboração de políticas públicas – são tipicamente determinadas por regras formais e informais, construídas de acordo com pressupostos cognitivos e normativos da sociedade em que se desenvolvem. As políticas públicas, no liame de consolidação do aparato institucional, moldam-se e constroem-se na exata medida de influência das instituições.

Com essas observações, cabe, de modo a complementar e finalizar o objetivo do capítulo, o estudo da dimensão de conteúdo, entendida como a aquela responsável por determinar o tipo de política pública, ou em outros termos, o seu conteúdo.

1.3.4 Dimensão de conteúdo

O objeto de estudo desse item concentra-se na apresentação de tipologias de conteúdos das políticas públicas, ou em outros termos, objetiva analisar "as tipologias sobre a essência, a intencionalidade, a estrutura de indução de comportamento e os resultados esperados da política pública" (SECCHI, 2013, P. 25). Dentre as tipologias formuladas pela doutrina especialista, serão destacadas as tipologias de *Lowi* e de *Gustafsson.*

A tipologia de *Lowi* (1964) baseia-se no critério de "impacto esperado na sociedade" (1964, P.689 apud SECCHI, 2013, P. 25) para determinar esquemas analíticos de conteúdo. Nos termos propostos pelo autor, existem quatro espécies de políticas públicas: *(i)* políticas

regulatórias; *(ii)* políticas distributivas; *(iii)* políticas redistributivas e; *(iv)* políticas constitutivas[9].

Apesar de ser a tipologia de maior influência nos meios acadêmicos e políticos, a tipologia de *Lowi* compartilha espaços com outras estruturas de esquemas analíticos. Destaca-se, nesse sentido, a tipologia proposta por *Gustafsson* (1983) que estabelece como critério a distinção entre o conhecimento e a intenção do autor político, e em virtude do qual propõe quatro espécies de políticas públicas: *(i)* política real; *(ii)* política simbólica; *(iii)* pseudopolítica e; *(iv)* política sem sentido[10].

Apreende-se assim, que a dimensão de conteúdo de uma política pública é a responsável por elaborar esquemas analíticos que permitem melhor compreensão da estrutura de elaboração e implementação de uma política pública. Entretanto, as tipologias não encerram espécies de políticas públicas incomunicáveis, podendo, um mesmo ciclo de política pública adotar linhas de atuação de mais de um tipo de conteúdo; fenômeno, esse, que dependerá da formulação de alternativas.

Concluída a análise da dimensão de conteúdo, finaliza-se o objetivo proposto para esse capítulo, concernente a análise dos aspectos conceituais, características e dimensões das políticas públicas em geral, necessários ao sólido embasamento dos capítulos seguintes.

---

[9] As políticas regulatórias tem por conteúdo o estabelecimento de padrões de comportamentos, serviços ou produtos para os atores públicos ou privados da arena política onde se desenvolve a política pública. As políticas distributivas, por sua vez, trabalham com desnivelamento de custos e benefícios, sendo os primeiros difusos para toda a coletividade e os segundos, concentrados em determinado grupo de destinatários. Em contrapartida, as políticas redistributivas estabelecem um paramento de custos e benefícios, ambos concentrados, mas aplicados distintamente em categorias de atores. Por fim, as políticas constitutivas são regras sobre regras e poderes, ou em outros termos, são responsáveis por estabelecerem as instituições formais das políticas públicas (SECCHI, 2013, P. 26).

[10] Tanto as reais como as simbólicas são caracterizadas pelo conhecimento para a elaboração e implementação das políticas públicas. Entretanto, distinguem-se na medida em que os atores responsáveis pelas primeiras cumulam ao conhecimento, a intenção de implementação, elemento, esse, que não se verifica nas políticas simbólicas. No segundo binômio – pseudopolítica e política sem sentido – verifica-se a ausência concomitante do elemento de conhecimento para a estruturação de uma política pública, sendo que apenas a primeira espécie guarda a intenção de implementação (SECCHI, 2013, P. 29-30).

CAPÍTULO 2 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA: MODELO BRASILEIRO E CONTEXTUALIZAÇÃO JURÍDICA

O presente capítulo contempla dois objetivos específicos. O primeiro pretende sistematizar os aspectos doutrinários concernentes ao tema das políticas públicas de trabalho e renda, construindo, de tal modo, uma base teórica consolidada para a caracterização do modelo brasileiro. O segundo objetivo, por sua vez, pretende analisar a contextualização jurídica do tema, por meio do estudo do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva, eis que a sua compreensão contribuirá para as reflexões desenvolvidas no decorrer do presente estudo.

2.1 Modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda

Objetivando o delineamento das características fundamentais do modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda, o estudo iniciar-se-á pelas ponderações doutrinárias referentes às políticas sociais. Em seguida, serão traçados os aspectos conceituais das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, bem como um breve histórico das etapas que antecederam o modelo atualmente vigente.

2.1.1 As Políticas Sociais

A estratégia de intervenção governamental por meio de políticas públicas relaciona-se com determinados aspectos fundamentais do Estado, denominados de “questões de fundo”. A mais importante dessas questões diz respeito ao pareamento existente entre a concepção de Estado em vigor e as políticas públicas implementadas em uma determinada sociedade, dentre contexto histórico específico (HOFLING, 2001, P. 30).

A formatação das políticas públicas conecta-se, e desenvolve-se, no compasso do modelo de Estado em vigor. Afirma-se, assim, que políticas públicas representam o "Estado em ação" [11] (GOBERT, MULLER, 1987 apud HOFLING, 2001, P. 31), o que, a contrário *sensu*, significa dizer que políticas públicas são o conjunto de ações destinadas a setores específicos da sociedade, a partir do aparato estatal.

Nesse contexto, destaca-se que a relação entre Estado e políticas públicas torna-se mais latente quando se trata de políticas sociais, dentre as quais se enquadram as políticas públicas de trabalho e renda. Isso porque o nível de proteção social do Estado é determinado por suas políticas públicas destinadas a "redistribuição dos benefícios sociais, que visam à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico" *(*HOFLING, 2001, P. 31).

Desse modo, a estrutura permanente do Estado contemporâneo liga-se a uma teoria social que fundamenta as políticas públicas dessa ordem. As relações sociais, temporal e espacialmente determinadas, são mantidas a guisar da forma de interferência eleita pelo Estado, que, em termos concretos e contemporâneos, amolda-se ao Estado Capitalista.

Para a compreensão de como se processa a relação entre Estado Capitalista e políticas sociais, adotou-se o posicionamento do autor Claus Offe, de tradição marxista. A análise adota como pressuposto a ideia de que o Estado Capitalista se estrutura a partir de relações sociais de classes e que, nesse sentido, as políticas sociais implementadas destinam-se a manter as relações capitalistas de classe em seu conjunto (OFFE, 1984).

Nesta medida, a "política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema de transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado" (OFFE, 1984, P. 15). Em outros termos, significa dizer que o Estado, em sua configuração capitalista, é, per si, o produtor dos impactos socioeconômicos negativos e deficiências estruturais que passam a exigir a atuação estatal por meio das políticas sociais.

---

[11] Conforme analisado nos aspectos conceituais de políticas públicas, a corrente adotada pelos autores é a estatista. Entretanto, é necessário ressaltar que, independentemente da teoria conceitual que se adota, toda política pública, em sua formulação e desenvolvimento, é dependente do modelo de Estado em vigor. Isso significa que o conjunto de instituições permanentes que constituem o Estado condiciona e possibilita a ação de atores estatais e não estatais, conforme analisado na dimensão espacial das políticas públicas.

Nessa resposta estatal aos problemas autogerados, por meio das políticas públicas sociais, ocorre um processo de dupla proletarização – ativa e passiva – em que o Estado se propõe a uma adequação entre força de trabalho ativa e passiva, assegurando, assim, a reprodução das condições materiais do Estado capitalista.

Sob essa perspectiva, o Estado, "cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, por meio de programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo" (HOFLING, 2001, P. 34), de modo a relacionar a origem das políticas sociais a um processo de mediação de interesses conflitivos, típico do sistema capitalista.

Portanto, da íntima relação existente entre o Estado e a formulação de políticas públicas, pode-se afirmar que a implementação de políticas sociais, em uma sociedade eminentemente capitalista, reflete os conflitos de interesses e os arranjos feitos nas esferas de poder, que constituem, ao cabo, o conjunto de instituições permanentes do Estado e da sociedade como um todo (HOFLING, 2001, P. 38).

Paralelo à intensa relação de políticas públicas e instituições estatais, os grupos sociais – em virtude de fatores culturais, historicamente construídos por determina sociedade - interferem no grau de consolidação das políticas sociais. Recorrentemente, os processos de aceitação ou rejeição das intervenções governamentais, determinam a linha de atuação de uma política pública, bem como o seu sucesso ou fracasso (HOFLING, 2001, P. 39). Assevera o autor:

> A relação entre sociedade e Estado, o grau de distanciamento ou aproximação, as formas de utilização ou não de canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos – que refletem e incorporam fatores culturais, como acima referidos – estabelecem contornos próprios para as políticas pensadas para uma sociedade. Indiscutivelmente, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício de cidadania.

Com estas observações, apreende-se que embora toda política pública esteja condicionada à dimensão espacial (em termos técnicos) na qual se desenvolve, as políticas sociais refletem, com maior intensidade, a interferência desenvolvida pelas instituições estatais e pelos grupos sociais quando da sua elaboração e implementação, haja vista que se

destinam à redistribuição dos benefícios sociais e correção das deficiências socioeconômicas em um contexto neoliberal capitalista[12].

Especificamente no que tange às deficiências estruturais concernentes a emprego e renda, o Estado Capitalista, permitindo que a própria força de mercado aloque os recursos disponíveis, produz desigualdades e exclusão decorrentes da assimetria de poder (MORETTO, 2010, P. 6). O autor assevera que:

> Essas assimetrias são decorrentes tanto do maior poder do comprador de força de trabalho, como das características inatas e adquiridas pelos indivíduos e refletem-se nas oportunidades que estes têm no mercado de trabalho. Diante desse fato, cabe ao Estado, por meio das políticas públicas, intervir para corrigir ou ao menos compensar essas tendências (MORETTO, 2010, P. 6).

Sob essa perspectiva, a implementação de uma política estruturante, de viés social, que tenha por objetivo imediato a geração de emprego e renda, mas que mediatamente vise à constituição de uma política social, pela redistribuição dos recursos disponíveis, é instrumento hábil de regulação das assimetrias típicas do mercado de trabalho capitalista.

Nesse contexto, pode-se concluir que as políticas públicas de trabalho e renda são políticas sociais destinadas à correção das deficiências estruturais originárias do Estado Capitalista, concernentes à geração de novos postos de trabalho e ao controle da parcela de população ativa que não se encontra inserida no mercado de trabalho, o que, na atualidade, "constitui-se no núcleo central da política social" (GUILHON; LIMA, 2008, P. 163).

2.1.2 As políticas (públicas) sociais de Trabalho e Renda: conceitos e características

As políticas públicas de trabalho e renda, usualmente denominadas "políticas de emprego", carecem de esclarecimento em relação a dois aspectos. O primeiro refere-se à

---

[12] A consequência desse contexto neoliberal é ressaltada por *Hofling:* "em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua "capacidade e escolhas individuais", não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder – e frequentemente, não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade" (2001, P. 39).

delimitação do objeto a que se destinam as “políticas de emprego” enquanto políticas públicas voltadas à intervenção nos níveis de empregabilidade da economia.

O segundo aspecto, por sua vez, diz respeito à redefinição o termo “políticas de emprego”, normalmente usado como referência às políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional entre outras, as quais são mais bem entendidas, em verdade, como políticas de mercado de trabalho. Nesta medida, o objetivo é conceituar adequadamente o que são políticas de emprego e o que são políticas de mercado de trabalho que, mesmo complementares, são distintas umas das outras. (MORETTO, 2010, P. 8).

No que tange à delimitação das políticas de trabalho, emprego e renda, de acordo com das finalidades para as quais são desenhadas, em virtude das novas tendências do mercado de trabalho, as chamadas “políticas de emprego” são abrangidas pelas “políticas de trabalho”, na exata medida que trabalho é um gênero do qual o trabalho subordinado (emprego) é espécie (FONSECA, 2009, P. 202). Assim sendo:

> Há uma preocupação de implementação de políticas que não se restrinjam ao emprego assalariado, mas também fomentem outras formas de inserção no mercado de trabalho que não a relação de trabalho típica de uma sociedade capitalista, garantindo a possibilidade de inserção produtiva e obtenção de renda aos desempregados com maiores dificuldades em obter um novo emprego (MORETTO, 2010, P. 8).

Entretanto, convém frisar que as “políticas de emprego” constituem-se com certo grau de predomínio em relação às demais modalidades em virtude da importância que o trabalho subordinado adquiriu no decorrer do desenvolvimento econômico e social. Em razão disso, adquiriu posição de destaque nas intervenções governamentais. Sob essa perspectiva, o que se pretende avultar com uma denominação voltada às “políticas de trabalho” é que o emprego não concentra mais todo o potencial de empregabilidade da atual perspectiva do mercado de trabalho, admitindo, assim, postos de trabalho em suas distintas formas de manifestação (FONSECA, 2009, P. 203).

Com essas observações, tem-se por definido o objeto imediato das políticas públicas de trabalho e renda, à luz da perspectiva de que não se destinam exclusivamente a criação de novos postos de trabalho subordinado, mas sim ao aumento dos níveis de empregabilidade em todas as suas formas. Com essas observações, é importante salientar que, não obstante a

usualidade do termo políticas públicas de emprego, melhor seria a referência às políticas públicas de trabalho e renda.

Como apontado inicialmente, o segundo aspecto a ser analisado diz respeito à errônea referência do termo "políticas de emprego" como gênero das políticas de intermediação de mão-de-obra, de qualificação profissional, entre outras, que são, em verdade, campo de atuação das chamadas "políticas de mercado de trabalho". Em razão de tal confusão terminológica, cabe a definição de cada um dos conceitos.

De acordo com Moretto, políticas de emprego podem ser conceituadas como o "conjunto de políticas e instrumentos que tenham a capacidade de fomentar o investimento produtivo e ocupação da capacidade produtiva. Em decorrência disso, influenciam o nível de emprego total da economia. Incluem-se, nessa categoria, as decisões de política econômica, industrial, comercial, científico-tecnológica e social em sentido amplo e estão diretamente ligadas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país" (2010, P. 8).

Por sua vez, as políticas de mercado de trabalho "compõem o conjunto de políticas e ações que se dirigem tanto à demanda como a oferta de mão-de-obra tendo como objetivos: melhorar o funcionamento do mercado de trabalho; proteger a renda do trabalhador no momento de desemprego; auxiliá-lo a encontrar um novo emprego; e facilitar o ajuste entre oferta e demanda de trabalho" (MORETTO, 2010, P. 9). Destaca-se, entre as finalidades das políticas de mercado de trabalho, a contribuição para a redução dos níveis de desemprego decorrentes de fatores diversos da insuficiência de postos de trabalho.

Sob a perspectiva dos conceitos expostos, pode-se dizer que, enquanto as políticas de emprego trabalham com os níveis de empregabilidade, destinando-se a criação de novos postos ou ao tratamento do excesso da oferta de trabalho decorrente da ausência de vagas, as políticas de mercado de trabalho contribuem para a redução do desemprego decorrente da má informação sobre os postos de trabalho vagos e dos trabalhadores disponíveis, bem como das mudanças nos conteúdos das tarefas realizadas em determinadas ocupações devidas à adoção de novas tecnologias de produção (MORETTO, 2010, P.7-10).

Na verificação desses dados, nota-se que as políticas voltadas ao mercado de trabalho atuam dentro dos níveis de emprego determinados pela ação governamental de intervenção via políticas de emprego. Nesse viés, a sua capacidade de contribuição para a redução do desemprego está limitada aos níveis de emprego, que são, por sua vez, determinados pelo

estágio de desenvolvimento da economia e pelas diretrizes estruturantes das políticas macroeconômicas de emprego (2010, P. 9). Pode-se dizer, então, que as políticas de mercado de trabalho são condicionadas pelas políticas de emprego que, em grande medida, determinam as diretrizes gerais de intervenção do governo central.

Vale ressaltar que as frentes de intervenção do poder público no cenário do trabalho e renda também se diferenciam. Referente às políticas de emprego, o poder público tem inúmeras formas de intervenção nos níveis de emprego de acordo com a linha de desenvolvimento adotada. Em termos da literatura internacional, são incluídos nas políticas de emprego dois tipos de instrumentos ou medidas: as passivas e as ativas (AZEREDO, 1995, P. 94).

As políticas passivas de emprego "consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o 'excesso de oferta de trabalho'. Os instrumentos clássicos destas políticas são: seguro desemprego e/ou indenização aos desligados, adiantamento da aposentadoria, expulsão de população, redução da jornada de trabalho, etc." (AZEREDO, 1995, P. 94). Na histórica brasileira de políticas públicas passivas, o seguro desemprego constituiu-se como o instrumento de maior importância.

Por outro lado, as políticas ativas de emprego "visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho" (AZEREDO, 1995, P. 95). Os instrumentos clássicos desse tipo de política são: a criação de empregos públicos, a formação e reciclagem profissional, a subvenção ao emprego e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto. Portanto, por maior que seja a eficácia das medidas voltadas ao mercado de trabalho, elas são dependentes das diretrizes gerais provenientes da política de emprego adotada pelo governo central.

As políticas ativas, nesse sentido, tem por pressuposto a sustentação do mais elevado nível de emprego, dirigindo suas ações para garantir investimentos suficientes para manter ou ampliar os níveis de emprego. Em outros termos, "o Estado assume a responsabilidade de garantir a demanda agregada em níveis suficientes para incorporar aqueles indivíduos que desejam trabalhar e, nesse sentido, sua intervenção é ativa em relação ao nível de emprego" (MORETTO, 2010, P. 10).

Diferente da intervenção ativa, “se o pressuposto for manter, prioritariamente, uma economia equilibrada em termos do gasto público e do nível de preços, a ação da política de emprego colocará em segundo plano o nível de emprego, isto é, ela estará subordinada às diretrizes gerais de controle do nível de preços e do equilíbrio fiscal” (MORETTO, 2010, P. 10).

Nessa direção, o governo central deixa que a lógica do mercado determine um nível de emprego, bem como a incorporação de mão de obra remunerada que condigam com o estágio atual de desenvolvimento econômico. Assim sendo, a política de emprego assume um entorno passivo, dependendo de fatores externos ao governo central, como a livre iniciativa, as baixas taxas de inflação e a redução do gasto público (2010, P. 11).

Já em relação às políticas de mercado de trabalho, desempenham papel fundamental nas políticas referentes à sustentação do crescimento econômico. Nesse sentido, a doutrina (MYRDAL, 1977 apud MORETTO, 2010) destaca que:

> Uma vez garantida a geração de postos de trabalho, abre-se a possibilidade de se criar políticas específicas para o mercado de trabalho, pois, no seu entender, o crescimento econômico somente seria insuficiente para assegurar que todos conseguissem uma ocupação. Isso decorre da própria dinâmica do desenvolvimento econômico dada pelo progresso tecnológico que, induzido pela concorrência entre as empresas, leva à constante mudança produtiva. Em consequência, alguns setores passam por reestruturações ao longo do tempo, incorporam-se novas tecnologias e máquinas de produção e novas formas de organizar a produção, aumentando a produtividade. A tendência, portanto, é de redução do número de trabalhadores empregados no setor. Mas, por outro lado, o dinamismo econômico cria novas oportunidades de negócios, gerando novos empregos no mesmo ou em outros setores de atividade, exigindo trabalhadores com perfis diferenciados.

Assim sendo, mesmo que a oferta ultrapasse a demanda de mão de obra, sem as políticas voltadas ao mercado de trabalho, os trabalhadores disponíveis terão dificuldades em preencher os postos vagos em virtude da desconexão entre a oferta e a demanda. Isso significa dizer que vagas serão desaproveitadas pela falta de comunicação entre os setores de produção e a força de trabalho, produzindo, desse modo, fatores negativos que permitem o desconhecimento da existência das vagas, a falta de habilidades necessárias para ocupá-las, a diferença de localidade entre a empresa e os trabalhadores, dentre outros.

Nesse contexto, apreende-se a necessidade de complementação das políticas de emprego com as políticas dirigidas ao mercado de trabalho quando se trata de um mercado de

trabalho estruturado[13]. Em tais mercados, são fundamentais as medidas que conectam os integrantes do mercado de trabalho, de modo a torná-lo apto a receber mais vagas disponíveis. Assim, a doutrina (MYRDAL, 1977) "ressalta a necessidade da implementação de políticas de mercado de trabalho, que cumpririam, então, um papel auxiliar a política de pleno emprego, eliminando as interferências que impeçam os trabalhadores o acesso às oportunidades abertas pelo mercado de trabalho" (MORETTO, 2010, P. 11).

Já quando se tratam de mercados, como o brasileiro, que carecem de uma estruturação, as políticas de mercado de trabalho não podem ser desenhadas à luz dos mercados de trabalho das economias plenamente desenvolvidas, sob pena de se perder a eficácia. Isso porque mercados desestruturados são caracterizados por grande parcela dos trabalhadores em atividades não-assalariadas ou em empregos assalariados sem o devido registro do vínculo, o que ocasiona um papel mais abrangente as políticas de mercado de trabalho, ultrapassando a função de complementar as políticas de emprego (MORETTO, 2010, P. 11). Dessa maneira:

> O conjunto de políticas de mercado de trabalho deve desempenhar funções ampliadas que extrapola as suas funções tradicionais, como o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, informação sobre o mercado de trabalho, orientação profissional e qualificação profissional. Nesse sentido, políticas que visem reduzir a oferta de trabalho são fundamentais, especialmente para a redução da oferta de mão-de-obra de baixa ou sem qualificação para torná-la escassa e, dessa maneira, aumentar o seu preço (SALM, 2005 apud MORETTO, 2010, P. 11).

Diante disso, resta claro que em mercados de trabalho em que não se verifica uma estruturação, as políticas de mercado devem ser dotadas de especificidades que garantam a possibilidade de estruturá-lo. Os objetivos devem ser adequados ao público que o caracteriza, que no caso brasileiro, é composto pelo trabalhador assalariado típico, pelo desempregado de longo prazo e pelo desempregado de inclusão, entendido como aquele que procura o primeiro emprego (MORETTO, 2010, P. 12).

Com essas observações, pode-se dizer que no mercado brasileiro, atender o desafio de superar as deficiências estruturais impostas pela necessidade de geração de novos postos de

---

[13] Mercado de trabalho estruturado pode ser definido como aquele em que "há predominância do trabalho assalariado e o contrato de trabalho possui regulação pública por meio de legislação e dos mecanismos de contratação coletiva" (MORETTO, 2010, P. 11).

trabalho, requer não apenas um paralelismo das políticas de mercado de trabalho às de emprego, mas uma integração entre ambas na busca de vagas de trabalho sustentáveis que superem a precariedade de mercado nacional. Além disso, mais do que uma integração na seara do trabalho e renda, necessário a articulação com outras políticas que estão no âmbito do trabalho (por exemplo, as normas regulamentadoras na área de saúde e segurança no trabalho) e outras políticas sociais, como as políticas educacionais e de saúde. (MORETTO, 2010, P. 13).

De tal modo, estudar políticas públicas de trabalho e renda significa estudar não apenas as políticas de emprego, materializadas em suas formas ativas e passivas, mas também as políticas de mercado de trabalho que se destinaram, em conjunto, a estruturar o mercado de trabalho por meio de programas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra. Nesse sentido, é cabível quando da conceituação de políticas de trabalho e renda a apresentação doutrinária das políticas de mercado de trabalho, ao menos quanto aos aspectos introdutórios.

De acordo com o até aqui exposto, a manutenção de uma política de mercado de trabalho de intermediação de mão-de-obra justifica-se pela "existência de uma dinâmica concentradora no mercado de trabalho, informações imperfeitas, manutenção de taxas de desemprego, alta rotatividade da mão-de-obra, e precarização das relações de trabalho – características intrínsecas ao funcionamento do mercado de trabalho em uma ordem capitalista" (CACCIAMALLI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, P. 2).

No que tange ao mercado brasileiro, como já exposto, a doutrina especializada aponta que, assim como em considerável parte dos países da América Latina, o mercado do trabalho, desde meados da década passada, é caracterizado por um perfil institucional que favorece a sua desorganização, exigindo, nesse viés, uma substancial intervenção governamental para regrar, reduzir ou controlar, por meio de políticas de intermediação e qualificação profissional, as relações de mercado de trabalho degradadas institucionalmente[14].

---

[14] O autor destaca que no caso do mercado de trabalho brasileiro destacam-se: "alta participação de serviços de baixa produtividade, elevado grau de assalariamento informal, expansão de práticas de terceirização por meio de contratos não padronizados, muitas vezes não institucionalizados, duração de jornadas de trabalho relativamente maiores para os padrões ocidentais, baixa remuneração real, elevado grau de desigualdade na distribuição dos rendimentos do trabalho, inclusive entre os pisos salariais setoriais, alto grau de discriminação por gênero e cor e elevada desigualdade intra-grupos educacionais" (CACCIAMALLI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, P. 3).

Nesse sentido, no contexto brasileiro, o "objetivo da intermediação de mão-de-obra é aprimorar a função alocativa, permitindo alcançar de forma mais rápida e com melhor qualidade a inserção dos novos ingressantes ou a reinserção dos desempregados, traduzindo-se concretamente em redução de custos". Além disso, em virtude das desigualdades estruturantes que marcam o mercado brasileiro, pode ter objetivos distributivos, "focalizando grupos que se encontram numa situação de desvantagem no mercado de trabalho, por exemplo, pobres, mulheres, jovens ou grupos étnicos, podendo obter resultados socialmente desejáveis" (CACCIAMALLI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, P. 13).

Destaca-se que nos desempregos estruturais, entendidos como os que decorrem do desencontro entre a oferta e a demanda de trabalho, conjuntamente às atividades de intermediação de mão-de-obra, devem ser realizados serviços de capacitação e orientação profissional. Tais atividades contribuem não só para a alocação do trabalhador desempregado ou iniciante na vaga mais adequada às suas características (função da intermediação), mas também possibilita a diminuição de custos transacionais na função alocativa do mercado de trabalho e o aumento da probabilidade de permanência (CACCIAMALLI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, P. 13).

Com essas observações pode-se concluir que, pelas peculiaridades que caracterizam o mercado brasileiro, dizer políticas públicas de trabalho e renda é referir-se tanto às políticas de emprego, constituídas em suas formas ativas e passivas, como as políticas voltadas ao mercado de trabalho, dos quais se destacam as intervenções de intermediação, capacitação e orientação da mão-de-obra.

Nesse contexto teórico já se faz possível traçar um breve histórico de como se estruturaram essas duas frentes da política de trabalho e renda no contexto nacional, de forma a apresentar a estruturação governamental dos programas de intervenção nos níveis de trabalho e renda, a partir dos enfoques acima ressaltados.

2.1.3 Breve histórico das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil

O presente tópico tem por objetivo apontar um breve histórico das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil. A partir da apresentação das instituições e programas instituídos

no âmbito do Ministério do Trabalho, Emprego e Renda (TEM), a análise histórica tem por função a identificação das principais características do modelo de intervenção política no setor.

No Brasil, as políticas de trabalho, emprego e renda, em sua concepção, conectaram-se, intimamente, aos preceitos estabelecidos pelo Estado do Bem Estar Social. Na perspectiva do sistema mundo colonial de divisão internacional de capital e trabalho, o Brasil manteve-se, quando da implementação das políticas de trabalho, na posição necessária a manutenção de zona periférica[15]. Nesse sentido, reforçou um crescimento subordinado e dependente do capital estrangeiro, marcado pela política inflacionária e pelo alto endividamento externo e interno (OLIVEIRA, 2012, P. 494).

As primeiras iniciativas governamentais no campo das políticas de trabalho e renda culminaram dos efeitos socioeconômicos da Depressão de 1929 que repercutiram no país. Associados historicamente à Revolução de 1930, as intervenções governamentais, nesse contexto, tiveram como objetivo principal a ampliação dos níveis de empregos assalariados, protegidos pela égide das leis sociais e trabalhistas existentes à época, derrogando, assim, maiores preocupações com a proteção ao desemprego (POCHMANN, 2008, P. 33).

Nessa linha de intervenção, por meio das contemporaneamente denominadas políticas de mercado de trabalho, o impulso governamental voltou-se a constituição de escolas de formação profissional, vinculadas ao sistema "S". O objetivo dessa política governamental era angariar recursos a partir do compartilhamento de custos entre as empresas e os recursos públicos e investi-los em formação profissional cabível ao mercado do trabalho à época.

Assim, foram implementadas medidas de qualificação profissional, que, de certo modo, representaram progresso. De acordo com *Oliveira* (2012, P. 412), "a criação de escolas de formação e qualificação da força de trabalho jovem do país, em 1940, por meio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e das Escolas Técnicas Federais, permitiu a formação de um mercado de trabalho qualificado e excedente para atender o setor urbano industrial em expansão e

---

[15] Expressões e conceituações propostas por Emmanuel Wallerstein. In: WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

financiadas com recursos públicos para qualificação de adolescentes e jovens para o mercado de trabalho".

Entretanto, nessa mesma época, verificou-se a ausência de políticas de trabalho passivas destinadas ao tratamento social do desemprego. Desse modo, a inexistência de linhas de atuação governamental que constituíssem políticas públicas passivas de proteção aos trabalhadores ampliou a pobreza e criou um mercado de subsistência paralelo ao núcleo formal da economia e dos direitos sociais já reconhecidos.

Em razão desse cenário, institui-se, "um excedente de força de trabalho, ampliando o quadro de exclusão social no país" (OLIVEIRA, 2012, P. 412). Destaca-se, assim, que em grande medida, a ausência de políticas passivas de emprego fomentou a criação de uma economia informal no mercado brasileiro. Não obstante, somente duas décadas depois – durante os anos de 1960 e 1970 – que as intervenções estatais voltaram-se ao "tratamento social do desemprego" (POCHMANN, 2008, P. 33).

Os dois principais exemplos do atendimento estatal ao desemprego surgiram, respectivamente, em 1967 e 1975, com a instituição, nessa ordem, do auxílio monetário pelo rompimento do contrato de trabalho, proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela instituição do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que concentrou suas atividades na intermediação formal de trabalho (POCHMANN, 2008, P. 33).

No que tange ao primeiro instrumento observou-se que a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço proporcionou um aumento na rotatividade do mercado de trabalho e, consequentemente, a redução na proteção financeira do trabalho desempregado. De acordo com o Relatório de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda (IPEA, 2006) isso se explica "porque os critérios do fundo foram feitos para garantir ao trabalhador algo como um salário por ano trabalhado. No entanto, dada a instabilidade do mercado de trabalho brasileiro, grande parte dos trabalhadores permanecia menos de um ano em um mesmo emprego, obrigando-os a sacar constantemente os recursos do FGTS" (IPEA, 2006, P. 399).

Em relação ao SINE, destaca-se que foi instituído no cenário brasileiro em obediência às determinações da Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em contrapartida aos objetivos do FGTS, o sistema tinha finalidades na linha das políticas de mercado de trabalho. Encerrava como objetivos a promoção de serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações

sobre o mercado de trabalho (IPEA, 2006, P. 400). No que tange aos resultados obtidos pelo SINE, consta do Relatório:

> Por conta da fragilidade da fonte de financiamento do SINE e do caráter descentralizado de sua implementação, os resultados inicialmente alcançados foram bastante incipientes e heterogêneos entre os estados. Dos serviços previstos, apenas a intermediação de mão-de-obra se consolidou. Após um período inicial de expansão do sistema (1975 a 1982), seguiu-se uma fase marcada por incertezas e descontinuidades políticas (1983 a 1993), o que provocou a desarticulação das ações do SINE, a queda brusca do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho, a desestruturação das equipes técnicas e a perda de boa parte do conhecimento e experiência adquiridos, tanto na esfera federal como na estadual.

Na verificação dos dados até aqui expostos, pode-se dizer que, no período histórico das décadas de 1930 e 1970, o problema do desemprego no Brasil parecia diminuto em comparação com altas taxas de crescimento econômico. Essas taxas possibilitaram a inclusão de parcelas significativas da População Economicamente Ativa (PEA) ao mercado de trabalho formal, especialmente no setor industrial e nas instituições estatais (IPEA, 2006, P. 398).

Entretanto, um olhar mais crítico permitia concluir que as intervenções governamentais por meio de políticas de trabalho, emprego e renda desenvolvidas, em especial nas décadas de 1960 e 1970, não obtiveram sucesso completo, principalmente as poucas (e ineficientes) políticas públicas de tratamento ao desemprego. Nesse sentido, pode-se dizer que os programas vincularam-se muito mais ao objetivo de indenizar a demissão sem justa causa do que à finalidade de clinicar adequadamente o desemprego, sobretudo pela verificação da ausência de políticas adequada de intermediação de mão de obra e qualificação profissional.

Em face desse contexto, a doutrina especializada afirma que o principal gargalo das tentativas desenvolvidas encontrava-se na base de financiamento, que em poucas oportunidades, mostrava-se estável e segura (IPEA, 2006, P. 400). Assim, embora se presenciasse uma elevação considerável nos níveis de emprego, o mercado de trabalho era caracterizado pela informalidade, ínfimos salários e desigualdades de remuneração.

Foi com o advento da primeira recessão econômica após a década de 30 – crise da dívida externa de 1981/83 – que o nível de desemprego provocou maiores alarmes nas esferas governamentais por alcançar patamares até então desconhecidos (POCHMANN, 2008, P. 33).

Em virtude desse novo contexto nacional, duas medidas governamentais foram adotadas, respectivamente em 1986 e 1988.

A primeira, com objetivos de elevar os postos de trabalho disponíveis e conjuntamente o crescimento econômico, rebaixou a carga oficial máxima de trabalho semanal de 48 para 44 horas (POCHMANN, 2008, P. 33). A segunda foi marcada pela instituição do seguro-desemprego, que encerrava por finalidade a manutenção de renda aos trabalhadores desempregados do setor formal. O benefício deveria ser custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), com recursos provenientes da arrecadação de 1% da folha salarial da empresa e de parceladas contribuições sindicais (IPEA, 2006, P. 398).

Entretanto, com a criação do FGTS, em 1966, foi retirada a contribuição sobre a folha de salários que integrava o FAD, reduzindo, assim, consideravelmente a fonte de financiamento e, consequentemente, as possibilidades de sucesso e longevidade do programa seguro-desemprego em sua configuração inicial (FONSECA, 2009, P. 310). Ademais, consta do Relatório do IPEA (2006, P. 401) outros problemas referentes aos problemas de financiamento do programa:

> O financiamento do seguro-desemprego seria feito pelo FAD, mas, durante o exercício de 1986, excepcionalmente, seria custeado com recursos provenientes do Orçamento Geral da União. Previa-se a criação de uma comissão tripartite – com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários – sob coordenação do Ministério do Trabalho, para elaborar a proposta de financiamento do seguro, com recursos provenientes de contribuições da União, dos empregadores e dos empregados, nos moldes existentes nos países desenvolvidos, de forma tal que estivesse em condições de produzir efeitos já a partir de 1987. A comissão, contudo, nunca chegou a se reunir, e parte dos custos passou a ser coberta com recursos ordinários do Tesouro Nacional, além das receitas provenientes da contribuição sindical e da colocação de títulos públicos no mercado.

Em razão da ausência de uma base de financiamento sólida, os requisitos para o enquadramento do trabalhador no seguro-desemprego mostravam-se extremamente restritivos, tornando-se menos acessível aos que necessitavam de um tratamento rápido e eficaz à ausência de renda fixa. Dessa maneira, na mesma linha das décadas anteriores, a década de 1980 foi marcada pelo baixo sucesso das intervenções estatais no setor de trabalho e renda.

Com o advento da Assembleia Nacional Constituinte, relativa à Constituição Federal de 1988, não houve alterações significativas no sistema de intervenção estatal. Os programas que, pela estabilidade da base de financiamento, conseguiram se consolidar destinavam-se, de forma geral, à indenização por dispensa ou outro evento que resultasse em impedimento para o trabalho.

Por sua vez, as redes do SINE e o programa de seguro-desemprego, como os dois principais instrumentos da política de trabalho e renda nacional, não atingiram um grau de consolidação suficiente para efetivar os fins aos quais se destinavam em virtude da ausência de uma fonte segura de financiamento (IPEA, 2006, P. 402).

Foi na década de 1990 que a estrutura institucional dos programas de intervenção governamental nos níveis de trabalho e renda começou a ser fortalecida. Institucionalizou-se, com a aprovação da Lei nº 7998/90, uma nova fonte de financiamento advinda do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) [16], que tinha como principal nascente de recursos o faturamento das empresas por meio da arrecadação do PIS-PASEP[17] (IPEA, 2006, 403).

Desse modo, os recursos advindos do fundo PIS-PASEP vincularam-se ao financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial, bem como ao financiamento dos programas de desenvolvimento econômico do BNDES. Destaca-se que a vinculação do fundo aos programas de trabalho e renda, regulamentada pela lei acima mencionada, tem raiz constitucional, nos termos do artigo 239 da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

> A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a

---

[16] Destaca-se também que com a instituição do FAT, houve considerável ampliação das políticas de capacitação profissional, de forma que "o Brasil passou a gastar, no final da década de 90, 0,5% do PIB em qualificação, números similares aos da Alemanha (0,59% em 1992) e muito superiores aos dos Estados Unidos" (TEIXEIRA, 2004, P. 100).

[17] O programa de integração social – PIS – foi criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970 enquanto o programa de formação profissional do servidor público foi instituído pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro do mesmo ano. Posteriormente, em 1975, esses programas foram unificados pela Lei Complementar nº 26 e atualmente correspondem ao fundo PIS-PASEP, operados pelo Banco do Brasil S/A e pela Caixa Econômica Federal, além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pela aplicação dos recursos. Entretanto, destaca-se que mesmo com a unificação, os programas mantiveram-se com patrimônios distintos (FONSECA, 2009, P. 310).

> financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

Com essas observações, conclui-se que "a Constituição Federal de 1988 deixou a regulamentação do seguro desemprego e do abono salarial ao legislador ordinário, que traçou as diretrizes iniciais e instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. Portanto, por meio da lei nº 7.998/1990, foi possível institucionalizar importantes inovações à forma de financiamento do sistema" (FONSECA, 2009, P. 305).

Além dessa nova estrutura de financiamento, a legislação ampliou as atribuições do programa seguro-desemprego. Cominado à assistência financeira temporária, foram incorporados, dentre as finalidades, serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional, promovendo, conjuntamente, o auxílio financeiro e a reciclagem profissional.

Nessa medida, pode-se afirmar que, "em termos gerais, a existência de uma fonte de financiamento como o FAT permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego, a fim de que fossem além da mera concessão temporária de benefício monetário contra o desemprego" (IPEA, 2006, P. 403).

Outras modificações legislativas se seguiram no sentido de flexibilizar os critérios de elegibilidade ao programa, como também no intuito de ampliar as clientelas abrangidas[18]. Desse modo, o seguro-desemprego foi estendido para além do mercado de trabalho formal, possibilitando que os trabalhadores em geral, independentemente da sua condição de segurado do programa, gozassem dos benefícios financeiros e dos serviços de reciclagem profissional (IPEA, 2006, P. 405).

Destaca-se que, paralelo ao fortalecimento do programa, os anos de 1990 foram marcados pelo aumento do desemprego no Brasil. A taxa média de desemprego aberto nas

---

[18] Segundo o relatório do IPEA, "Em 1992, foi criado o seguro-desemprego para o pescador artesanal que estivesse impedido de trabalhar por conta da decretação de defeso. Em 2001 as empregadas domésticas passaram a ter direito ao benefício, desde que o empregador também recolhesse o FGTS. E em 2003 criou-se o seguro-desemprego para o trabalhador libertado de condição análoga à de escravo. Em todos esses casos ficou estabelecido que o programa teria por finalidades prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa e auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional" (2006, P. 405).

principais regiões metropolitanas mais que dobrou, passando de 3,4% em 1989 para 7,6% da população economicamente ativa em 1999 (MORETTO, 2010, P. 7). Ademais, foi nessa época que se verificou o início do processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Nesse sentido:

> O mercado de trabalho mostrou-se restritivo ao longo de toda a década de 1990, gerando uma quantidade insuficiente de postos de trabalho para incorporar todos os que desejavam um emprego remunerado. A isso se somou as mudanças na organização e produção das empresas que passaram a terceirizar parte de suas atividades como forma de externalizar custos e riscos. Como resultado, o ritmo de crescimento do assalariamento sem registro em carteira de trabalho e das ocupações por conta-própria foi superior ao ritmo de expansão do emprego assalariado com carteira, reduzindo a participação deste no total da ocupação.

Entretanto, os efeitos negativos da desestruturação do mercado de trabalho brasileiro não se estenderam de forma igualitária entre os grupos de trabalhadores. O mercado, restritivo e inseguro, atingiu de forma mais intensa as mulheres (recém-egressas do mercado de trabalho), os não brancos e os mais jovens. Em virtude disso, esses segmentos da população ativa, mesmo diante da tentativa de construção de uma política pública de emprego, mostram-se consideravelmente expostos aos contratos de trabalho informal e as demais precariedade do mercado brasileiro (MELO, 2006, P. 14).

Diante desse contexto, foi o governo de Fernando Henrique Cardoso que se destinou às políticas de qualificação profissional, com a criação do Plano Nacional de Formação Profissional[19]. O programa de capacitação profissional tinha por objetivo priorizar as massas mais vulneráveis de trabalhadores, além de adequar os cursos às demandas do mercado de trabalho. Entretanto, a doutrina destaca que o PLANFOR apresentou inúmeros problemas, decorrente em grande número, da falta de coordenação na aplicação dos recursos e da baixa integração com as demais políticas públicas. Nesse sentido *Guimarães* (2011, P. 321):

> Apesar dos avanços no número de pessoas treinadas e na focalização, o PLANFOR apresentou inúmeros problemas. Os cursos eram de curta duração e apresentaram baixa efetividade. Os integrantes das comissões de emprego possuíam pouco preparo, sendo, frequentemente, capturados pelas entidades executoras e por grupos

---

[19] Com a instituição do FAT houve considerável ampliação das políticas de capacitação profissional, de forma que "o Brasil passou a gastar, no final da década de 90, 0,5% do PIB em qualificação, números similares aos da Alemanha (0,59% em 1992) e muito superiores aos dos Estados Unidos" (TEIXEIRA, 2004, P. 100).

> de interesse. Assim, os cursos demonstraram baixa capacidade de atender às necessidades do mercado de trabalho.

Com o propósito de suprir as deficiências apontadas, em 2003, foi criado o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQP). Teve por objetivo reforçar a configuração inicialmente traçada, modificando os pontos problemáticos da execução, principalmente no que tange à integração com as demais políticas públicas. Com isso adequou as modalidades de cursos, tanto em duração como em conteúdo, como também fortaleceu as medidas de planejamento, monitoramento e avaliação das atividades (GUIMARÃES, 2011, P. 321).

Ademais, deve se destacar que mesmo com as modificações estruturais, os programas instituídos no âmbito do PNQP foram incapazes de perceber as reais necessidades do mercado de trabalho brasileiro. Entretanto, os dois principais problemas foram a incapacidade das políticas de capacitação profissional de se comunicarem com as demais políticas públicas de trabalho, como também a drástica redução dos recursos destinados aos programas (GUIMARÃES, 2011, P. 322).

À derradeiro, ressalta-se que a história brasileira de políticas de trabalho e renda também foi composta pelos programas de financiamento especial, constituídos no âmbito do Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda - PROGER. O intuito inicial dessa linha de atuação foi dar uma destinação mais “nobre” aos recursos do FAT, por meio de um processo de liquidez. Nesse sentido, o objetivo era aplicá-los ao mercado financeiro de modo a assegurar a preservação de seu patrimônio e da rentabilidade financeira (MTE, 2014).

Após dois anos de discussão, em 1994, foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda. Com a finalidade de proporcionar a geração de emprego e renda, “seu objetivo foi a concessão de crédito para micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção do setor informal, que tem pouco ou nenhum acesso a crédito” (MTE; DIEESE, 2007, P. 18).

No que tange aos resultados, os pontos positivos consistiram na maior acessibilidade ao crédito, especialmente por pessoas que não tinham acesso a outras formas de financiamento, como as de baixa escolaridade, incluindo-se nesse rol, os analfabetos. Entretanto, as principais deficiências concentravam-se na pouca integração com as demais políticas públicas de trabalho, bem como a baixa sustentabilidade dos empregos gerados, em especial pelas micro e pequenas empresas (GUIMARÃES, 2011, P. 323).

Observa-se, a partir de todo o exposto, que o Brasil, diferentemente de outros países, não instituiu uma linha coerente de intervenção nos níveis de emprego e renda nacionais. Não obteve, ainda que paulatinamente, um mecanismo conjunto de intervenção por meio de medidas de naturezas diversas, falhando, assim, na tarefa de integrar medidas passivas de tratamento do desemprego e ativas de preocupação com postos de trabalho adicionais e de qualificação profissional.

Não se preocupou significativamente, como se nota, em comunicar o mercado de trabalho formal e informal, nem em construir medidas integradas e articuladas entre si, constituindo, por fim, uma "mera agregação de iniciativas, que operou muitas vezes em regime de sobreposição no atendimento de certas 'clientelas', com efetividade e eficácia discutíveis" (POCHMANN, 2008, P. 34).

Nesse viés, pode-se concluir que as políticas de trabalho e renda, em todas as suas linhas de atuação, consolidaram-se como instrumentos de apoio e proteção ao trabalhador brasileiro ao longo dos anos. Entretanto, destaca a doutrina especializada que "diante de um ambiente econômico que torna o mercado de trabalho bastante restritivo, as ações desenvolvidas por essas políticas tiveram pouco efeito prático sobre o nível de desemprego e a organização do mercado de trabalho" (MTE; DIEESE, 2007, P. 22).

Frente a esse contexto, ganhou destaque a possibilidade e necessidade de constituição de um sistema público de emprego que tivesse por objetivo primordial a integração e articulação das várias políticas de trabalho e renda, sejam elas de emprego ou voltadas ao mercado de trabalho, bem como maior identificação do público alvo sem, entretanto, retirar seu caráter universal de atender a todos os trabalhadores (MTE; DIEESE, 2007, P. 22). Assim, de modo a complementar o até aqui exposto, será estudada a sua constituição do Sistema Público Trabalho, Emprego e Renda no cenário nacional.

2.1.3.1 O Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER): as diretrizes de construção

Os debates acerca da articulação de um SPTER foram materializados no II Congresso realizado sobre o tema. A principal diretriz estabelecida diz respeito a falha mais comumente verificada nos programas de trabalho e renda: a ausência de integração. Reconhece, nesse

sentido, que o bom desempenho das políticas de trabalho e renda depende de outras políticas públicas setoriais não voltadas ao mercado de trabalho, especialmente as políticas econômicas, de salário mínimo e das relações de trabalho (MTE, 2005).

Nesse contexto, o documento final do II Congresso traz uma definição ampliada de sistema público de emprego, nos seguintes termos:

> Consiste na articulação e integração de um conjunto de políticas de proteção e inclusão sociais às políticas de geração de emprego, trabalho e renda de abrangência nacional e regional, fundamentada nas seguintes funções: seguro-desemprego, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho, inserção da juventude e de grupos vulneráveis e geração de trabalho e renda via o fomento às atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas (MTE, 2005, P. 312).

Além do viés social destinado à inclusão dos trabalhadores mais vulneráveis no sistema de emprego, verifica-se no SPETR, uma abrangência conceitual destinada a atender as especificidades do mercado de trabalho brasileiro, "assinalado pela heterogeneidade de inserção ocupacional, elevada rotatividade no emprego assalariado e grande diferenciação salarial" (MTE; DIEESE, 2007, P. 24):

> A constituição de um sistema público implica na ação integrada de um conjunto de políticas voltadas para o mercado de trabalho dirigido para um objetivo comum. Isso exige uma coordenação central em nível nacional, sobretudo com a ampliação do conceito do sistema público de emprego, para incorporar não somente o emprego, mas o trabalho em geral, tornando mais complexa a sua tarefa. Dessa forma, no esforço de coordenação, será necessário um maior empenho tanto do Ministério do Trabalho e Emprego, como do CODEFAT e do Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho (FONSET). Esses deverão ser capazes de unir esforços para ampliar o papel dos vários instrumentos das políticas de mercado de trabalho no fortalecimento do sistema de proteção social existente no país (MTE; DIEESSE, 2007, P. 24).

Além dos aspectos conceituais, o II Congresso sobre SPTER determinou as diretrizes básicas de constituição do sistema, marcados, todas elas, pela grande amplitude normativa. Foram estabelecidos sete princípios: erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais; o fortalecimento da participação dos atores sociais; articulação do sistema com entidades governamentais e não governamentais que atuam na área social; o acesso universal

às ações do sistema com ações focalizadas nos segmentos mais vulneráveis; integração com as políticas sociais, especialmente daquelas voltadas para a elevação do nível de escolaridade; descentralização e integração de todas as suas funções (MTE; DIEESE, 2007, P. 25).

Assevera-se que a determinação de diretrizes é fundamental para a definição das questões estruturais e institucionais de um sistema público. Nesse sentido, assentam a necessidade de se estabelecer as funções, gestão e competência da seguinte forma: "(i) integração entre as várias políticas e programas; (ii) introdução de mecanismos de monitoramento e avaliação; (iii) fortalecimento da participação de empregadores e de outras entidades públicas e privadas; (iv) informatização das ações; (v) criação de mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para os segmentos em condições de vulnerabilidade em relação ao trabalho; e (vi) desenvolvimento de novas metodologias para operacionalização das políticas" (MTE; DIEESE, 2007, P. 26).

Conforme já apontado, dentre as linhas de estruturação acima citadas, sobressai-se a necessidade de integração das políticas públicas. Integrar políticas públicas é agregá-las de forma que os processos de implementação e execução ocorram sistemicamente. Em outros termos, é estabelecer um canal de comunicação entre os diversos e concomitantes programas políticos intersetoriais ou extrasetoriais, com a finalidade precípua de obter ganhos de eficiência e eficácia.

Ademais, ressalta-se a grande importância, no campo das políticas extrasetoriais, de comunicação com os programas econômicos e sociais. Nesse ponto a doutrina preceitua a necessidade de articulação com o Ministério da Educação, especialmente no que tange ao Sistema S, para "atividades conjuntas com vistas a amplificar as ações de formação e qualificação profissional, procurando atender os grupos mais vulneráveis, notadamente os jovens" (MTE; DIEESE, 2007, P. 27).

No que tange à definição de competências, as diretrizes estabelecidas determinam uma linha de execução conjunta entre as três esferas de governo, evitando, assim, a sobreposição de atividades com o mesmo objeto. Dessa maneira, o SPTER deve ser caracterizado pela descentralização da execução das ações do sistema, partilhando-se as responsabilidades entre os três níveis de governo (MTE; DIEESE, 2007, P. 28).

Por fim, referente à sustentabilidade da fonte de financiamento, o II Congresso sobre SPTER elege a continuidade de custeio pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Assim

sendo, os destaques direcionam-se para os possíveis ajustes da já estabelecida fonte de financiamento, determinando, nesse sentido, a adoção de medidas que evitem a diminuição do volume de arrecadação do fundo PIS-PASEP.

Por outro lado, entretanto, dada a necessidade contínua de fomento das políticas públicas de trabalho e renda, as diretrizes relativas ao financiamento estabelecem que sejam rediscutidos os rateios dos recursos públicos referentes ao Sistema S e ao FGTS, "de forma que os mesmos venham a contribuir para o fortalecimento das ações de emprego, já que o volume de recursos dessas fontes somadas ao FAT, se coordenadas em torno de um objetivo comum, pode ter maior eficácia na sua aplicação e alavancar o conjunto de políticas de mercado de trabalho" (MTE; DIEESE, 2007, P. 29).

À luz de todas essas diretrizes, foi elaborada, por uma comissão tripartite, a primeira medida normativa referente ao SPTER: a Resolução do CODEFAT nº 466, de 21 de dezembro de 2005. Instituiu o Plano Plurianual Nacional e Estadual e o Convênio Único, prevendo a estruturação e a integração das várias funções e ações básicas e complementares: seguro-desemprego; intermediação de mão-de-obra; orientação profissional; qualificação social e profissional; certificação profissional; fomento às atividades empreendedoras e informações sobre o mercado de trabalho (BRASIL, 2005).

Atualmente, em relação ao Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, vige a Resolução do CODEFAT nº 560 de 28 de novembro de 2007, que estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE (BRASIL, 2007).

Com essas observações, tem-se concluída a construção do breve histórico das políticas de trabalho e renda no país. Nesse passo, e a partir da Resolução nº 560/2005 do CODEFAT, o estudo voltar-se-á às particularidades recentes do modelo nacional de intervenção no setor das políticas públicas de trabalho e renda.

2.1.4 Caracterização do modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda

Em virtude da série de etapas contínuas de implementação de uma política pública, não há uma divisão temporal específica e, bem definida, da *atual* caracterização do modelo

brasileiro em relação a seu histórico. Assim sendo, o exposto acima constituiu-se em um contínuo necessário para a caracterização do modelo brasileiro de geração de trabalho e renda por possibilitar identificação de características historicamente construídas.

Conforme analisado, o Brasil, no que tange às políticas de trabalho e renda, caracteriza-se principalmente pelas políticas de emprego, materializadas em suas formas ativas e passivas. Entretanto, verifica-se concomitantemente no cenário brasileiro, a presença das políticas voltadas ao mercado de trabalho, dos quais se destaca os serviços de intermediação e capacitação de mão-de-obra (FONSECA, 2009, P. 300). Sob essa perspectiva, compreender o modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda é estudar os aspectos fundamentais que compõe tais políticas.

Ademais, verificou-se que as políticas de trabalho, emprego e renda são atualmente coordenadas por meio do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, regulamentado, por sua vez, pela Resolução nº 560/07 do CODEFAT. Assim sendo, a atual caracterização do modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda exige o estudo da regulamentação legislativa vigente.

O primeiro dos pontos a ser destacado refere-se à conceituação do sistema público. De acordo com o art. 1º da Res. Nº 560/07, "o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é um conjunto de políticas públicas que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando à inclusão social, nas cidades e no campo, via emprego, trabalho e renda, através de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos" (BRASIL, 2007).

Em prol desse objetivo – inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho – o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda propõe-se a realização das ações de habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho, fomento a atividades autônomas e empreendedoras, e outras funções definidas pelo

CODEFAT que visem, de igual modo, à inserção de trabalhadores no mercado de trabalho[20] (BRASIL, ART. 2º, 2007). Em termos ilustrativos, o SPETR organiza-se da seguinte forma:

Figura 4: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, 2013.

Além dos aspectos conceituais e da eleições dos mecanismos de intervenção governamental, coube à Res. nº 560/2007 a definição dos principais norteadores da política de trabalho e renda no Brasil. De acordo com o artigo 3º, na execução das ações que integram o

[20] De acordo com o Ministério do Trabalho, Emprego e Renda são desenvolvidos no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda os seguintes programas: Abono Salarial; Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS; Intermediação de Mão de Obra - IMO (SINE); Políticas de Juventude; Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO; Qualificação Profissional; Salário Mínimo e Seguro-Desemprego.

Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deverão ser observados, além dos previstos na Constituição Federal, onze princípios (BRASIL, 2007)[21].

Pela análise dos princípios elencados no dispositivo, destaca-se que a atual regulamentação manteve as diretrizes estabelecidos no II Congresso sobre SPETR, principalmente no que tange à ampla necessidade de integração de todas as linhas de atuação. A preocupação, ainda atual, é evitar a sobreposição de programas governamentais, inclusive entre esferas distintas do governo.

Em prol desse objetivo, a própria Res. nº 560/2007 previu a possibilidade de realização de Convênios com o Ministério do Trabalho, Emprego para integração, execução e manutenção das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (BRASIL, ART. 4º, 2007). Nesse sentido, o artigo 5º determina que "as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda poderão ser executadas por meio de convênios a serem celebrados entre o Ministério do Trabalho e Emprego e os governos dos Estados, do Distrito Federal, das capitais, dos municípios com mais de 200 mil habitantes e de organizações governamentais e entidades privadas sem fins lucrativos"[22] (BRASIL, 2007).

---

[21] I – Princípio da inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho: o principal foco das políticas públicas de emprego, trabalho e renda é a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho; II – Princípio da integração: integrar as ações do Sistema Público, evitando superposições; estabelecendo padrão de atendimento e organização em todo o território nacional; e facilitando o acesso do trabalhador à intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, informações do trabalho e fomento às atividades autônomas e empreendedoras; III – Princípio da gestão participativa: as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda estarão alicerçadas no processo de construção democrática e de gestão por intermédio de conselhos tripartites e paritários; IV – Princípio da continuidade: garantia de operações contínuas e permanentes nas ações do Sistema, evitando a desvinculação entre a transferência de recursos e a execução; V – Princípio da eficiência e eficácia: estímulo a procedimentos éticos de melhor aplicação dos recursos disponíveis, segundo especificidades regionais e locais, que se reflitam no cumprimento de metas estabelecidas; VI – Princípio da efetividade social: melhores condições e maior equidade de inclusão dos trabalhadores nas dinâmicas do desenvolvimento local; VII – Princípio da atenção aos grupos vulneráveis: atendimento específico ou focalizado a grupos mais ameaçados pelo desemprego e com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho; VIII – Princípio da viabilidade de controle: adoção de mecanismos de aferição de resultados do desempenho e de gestão, que sejam mensuráveis e viáveis do ponto de vista operacional e de controle; IX – Princípio da qualidade no atendimento e na prestação de serviços: o atendimento integrado deverá proporcionar serviços de qualidade aos beneficiários das ações; X – Princípio da sustentabilidade financeira: necessidade de garantir fontes de recursos adequadas à viabilização das ações do Sistema; XI – Princípio da legalidade, do interesse e da moralidade pública: o executor das ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda terá na norma os limites definidos de seus atos, que deverão primar pelo alcance do bem comum, em consonância com a necessidade de atuar com um fim moral.

[22] Ressalva-se que, de acordo com a Resolução nº 466/2005 (ainda vigente nesses aspectos), a possibilidade de convênio com o MTE restringe-se às seguintes ações: Qualificação Profissional, Intermediação de Mão de Obra, Habilitação do Seguro-Desemprego e Informações do Mercado de Trabalho. Atualmente, verifica-se o total de 64 convênios distribuídos da seguinte forma: 26 estados, Distrito Federal, 35 municípios (sendo 8 no estado de

Observa-se que, embora tenham sido elencados inúmeros princípios, o eixo central do sistema, em virtude do qual devem ser os demais princípios interpretados, é a necessidade preemente de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho por meio das políticas públicas de trabalho e renda. Assim sendo, os princípios nada mais são que linhas gerais de atuação dos entes governamentais referentes aos pilares fundamentais[23] à busca pela inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

O primeiro dos pilares a ser analisado, instituído no artigo 10[24] da Res. nº 560/2007, refere-se à fonte de financiamento dos programas e ações de geração de trabalho e renda. Conforme analisado, uma fonte de financiamento instável constituiu-se, nos primórdios das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, como o principal gargalo para seu sucesso. Entretanto, com a instituição do FAT foi possível a ampliação dos objetivos dos programas federais de maneira mais duradoura e sustentável (FONSECA, 2009, P. 301).

Não obstante tivesse, inicialmente, o objetivo de angariar recursos para os programas de seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra, o FAT posteriormente possibilitou o financiamento de outros programas. Sob essa perspectiva, o FAT é a principal fonte de financiamento das políticas de trabalho e renda, podendo ser conceituado como um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho, Emprego, Renda, destinado ao custeio, dentre outros, de programas destinados a criação de emprego e renda, com os recursos advindos das contribuições do PIS e do PASEP (FONSECA, 2009, P. 212).

De acordo com os dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as principais ações de emprego financiadas pelo FAT estão estruturadas em dois programas: (1) o programa do Seguro-Desemprego que "abrange as ações de pagamento de benefício, de qualificação e requalificação profissional e de orientação/intermediação de mão-de-obra" e; (2) os programas de geração de emprego e renda, "cujos recursos são alocados por

---

São Paulo e 55% destes na região sudeste) com mais de 200 mil habitantes e duas entidades privadas sem fins lucrativos - CNTM e CEAT (MTE, 2013).

[23] Os pilares fundamentais são os elementos estruturais e institucionais que precisam ser regulamentados para que o foco principal – inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho – seja atingindo. Entre eles, pode-se citar: estrutura de gestão, de financiamento e de execução (continuidade do serviço, efetividade social, eficiência, eficácia, moralidade, legalidade e qualidade).

[24] Art. 10. As ações do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda serão custeadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, na forma da legislação vigente, observada a Lei Orçamentária Anual – LOA e as resoluções expedidas por este Conselho (BRASIL, 2007).

meio de depósitos especiais, criados pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991" (FONSECA, 2009, P. 309).

Nesse ponto, apreende-se que o modelo brasileiro de políticas de trabalho e renda vinculou instrumentos de intervenção governamental de naturezas distintas à mesma fonte de custeio – FAT. Em outros termos, tanto as formas ativas como as passivas, bem como as políticas de mercado de trabalho, angariam recursos da mesma fonte de financiamento, não havendo, nesse sentido, divisão/classificação dos programas federais quanto ao critério de custeio (FONSECA, 2009, P. 310).

Pode-se concluir que, embora o FAT tenha se constituído inicialmente para o financiamento do seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e abono salarial, atualmente é a principal agente financiador modelo brasileiro de políticas de trabalho e renda. É pela sua sustentabilidade de financiamento que é possível a implementação durável de políticas públicas de trabalho e renda e de formação profissional no Brasil (FONSECA, 2009, P. 311).

O segundo pilar que merece destaque diz respeito às características subjetivas do sistema de intervenção governamental, mais especificamente, à dimensão dos atores das políticas públicas ora estudadas. De acordo com a classificação adotada no Capítulo Primeiro, o Brasil, no que tange a geração de trabalho e renda por meio das políticas de emprego, perfila-se, em regra, a um modelo de monopólio de políticas governamentais não compartilhadas com a iniciativa privada.

Isso significa dizer que, no contexto brasileiro, o Estado, subdividido em sua estrutura federalizada, via de regra, é o agente indutor e modificador dos níveis de empregabilidade e renda, tanto nas fases de elaboração como nas fases de implementação. Como se apreende do histórico acima exposto, a intervenção na geração de emprego e renda por meio das políticas de emprego sempre se mostrou, e contemporaneamente assim se apresenta, como uma exclusividade dos agentes estatais.

Em nível federal, o Decreto nº 5.063/2004, que institucionaliza a estrutura regimental do Ministério de Trabalho, Emprego e Renda, determina a competência estatal para a intervenção nos níveis de trabalho e renda. De acordo com o artigo 1º, inciso I, o Ministério do Trabalho e Emprego, órgão da administração federal direta, tem como área de competência

as “políticas e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador” (BRASIL, DECRETO, 2004).

No que tange aos órgãos específicos singulares no âmbito do MTE, cabe à Secretaria de Políticas de Emprego planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à geração de emprego e renda (art. 10, inciso II), enquanto ao Departamento de Emprego e Salário compete supervisionar e coordenar a execução de programas relacionados com a geração de emprego e renda (art. 11, inciso I) [25].

Como já apontado, todavia, o modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda é também caracterizado pela participação das administrações públicas de todos os entes federativos. Nesse sentido, deve-se destacar que, embora a abrangência seja mais significativa, as políticas governamentais não se restringem ao âmbito federal.

No caso específico do Estado de São Paulo, a Secretaria do Emprego e das Relações de Trabalho (SERT) é a responsável pelo fomento da geração de emprego e renda. A Secretaria desenvolve suas atividades por meio dos programas e serviços de intermediação de mão-de-obra, de qualificação e requalificação profissional e atendimento ao trabalhador pelo Sistema Público de Emprego – SERT/SINE. Além disso, tem como atividades a inserção de jovens no mercado de trabalho e o incentivo às atividades empreendedoras, por meio da qualificação e concessão ao microcrédito (SERT, 2014) [26].

Nessa direção, ressalta-se que o envolvimento dos entes no processo de elaboração e implementação das políticas públicas sociais assinala uma tendência de fortalecimento da federação. Embora haja um paralelismo em relação às políticas públicas de trabalho e renda estabelecidas no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, os programas e serviços

---

[25] Concernente à geração de emprego e renda para a Juventude, cabe ao órgão específico (Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude) todas as atividades referentes às políticas públicas, inclusive o acompanhamento da execução das ações para concessão de crédito assistido ao jovem empreendedor, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER (art. 13).

[26] Os programas vigentes são: (1) O Programa de Apoio à Pessoa com Deficiência (PADEF), criado em 1995, com o objetivo de ajudar as pessoas com deficiência a conseguirem uma colocação no mercado de trabalho; (2) O programa Jovem Cidadão – Meu Primeiro Trabalho, que oferece aos estudantes do ensino médio da rede pública estadual a oportunidade de inserção no mercado de trabalho por meio de estágio remunerado em empresas e entidades sem fins lucrativos; (3) Aprendiz Paulista como uma forma de incentivar as empresas a cumprirem a lei que exige cota de aprendizes; (4) Programa Estadual de Qualificação Profissional (PEQ), que tem como objetivo qualificar o aluno para aumentar suas chances de inserção no mercado de trabalho; (5) Time do Emprego, com o objetivo de orientar e preparar o trabalhador na busca de um emprego compatível com seus interesses, habilidades e qualificação profissional.

descentralizados nos entes federativos fortalecem a sustentabilidade das políticas sociais, uma vez que captam, com maior facilidade, as peculiaridades do público-alvo.

Em contrapartida, essa regra não se subsiste nas políticas de intermediação e capacitação. Verifica-se um compartilhamento de atividades entre as esferas pública e privada, corroborando, assim, a teoria multicêntrica de políticas públicas. O serviço nacional de intermediação de mão-de-obra – SINE – conforme visto, foi implantado a mais de três décadas, sendo que, contemporaneamente, integra o Sistema Público de Emprego, com o objetivo de integrar as políticas de intermediação e capacitação às demais atividades destinadas ao trabalhador.

Embora o desenho institucional das atividades de intermediação de mão-de-obra compreenda os três níveis de governo, com coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego, os serviços podem ter natureza pública ou privada no que tange à execução (CACCIAMALLI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, P. 13). Os serviços públicos de intermediação de mão-de-obra, financiados pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT acumulam funções alocativas e distributivas com o intuito de propiciar atendimento universal aos desempregados, em geral, não atendidos pelo setor privado[27] (2008, P. 14).

Em concomitância, porém, os serviços de intermediação e capacitação podem ser executados pelo setor privado. Junto às atividades do setor público, desenvolvem-se serviços nas redes de solidariedade, nos veículos de informação, nas agências privadas de emprego e nas próprias empresas empregadoras. No Brasil, destaca-se o papel desempenhado pelas agências privadas de emprego nas políticas de intermediação. De acordo com a Convenção nº 181[28] da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as agências privados podem ser entendidas como:

> Toda pessoa física ou jurídica, independente das autoridades públicas, que presta um ou mais dos seguintes serviços relacionados a mercado de trabalho: a) serviços destinados a casar ofertas e demandas de emprego, sem que a agência privada de emprego passe a ser parte das relações de trabalho que possam advir deste serviço; b) serviços relacionados a empregar trabalhadores com fins de colocá-los à

---

[27] A ressalva feita pelo autor refere-se a prejudicialidade que poderia causas ao sistema se todos os serviços de intermediação de mão-de-obra fossem destinados apenas à clientela que não é abarcado pelo setor privado. Nesses termos, diz que o "o serviço público de intermediação de mão-de-obra não pode orientar-se apenas para essa clientela, sob a pena de ser estigmatizado e não conseguir coletar vagas, ou ampliar o número de vagas, que permitam melhor inserção ocupacional para os seus usuários" (CACCIAMALLI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, P. 14).

[28] Destaca-se que a Convenção nº 181/OIT não foi ratificada pelo Brasil.

> disposição de terceiros, pessoas física ou jurídica, que determinem suas tarefas e supervisionem sua execução; c) outros serviços relacionados à busca de emprego, determinados pela autoridade competente, consulta prévia com as organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores, como prestação de informações, que não sejam destinados a casar uma oferta e demanda específica de emprego (OIT, 1997).

Apesar da diminuta legislação sobre as agências privadas de emprego no Brasil, a doutrina destaca que, nos últimos anos, o seu papel tem sido significativo no mercado de trabalho brasileiro em virtude do "processo de flexibilização e precarização das relações de trabalho, associado não apenas a um crescimento econômico insuficiente, mas também à estratégia crescente das empresas voltada à redução de custos trabalhistas, recorrendo à mão-de-obra terceirizada" (CACCIAMALLI; LIGIÉRO; MATOS, 2008, P. 15).

Sob essa perspectiva, apreende-se que, no tange aos serviços de intermediação, capacitação e orientação de mão-de-obra, vige, no Brasil, um modelo de compartilhamento de serviços entre as esferas públicas e privadas, filiando-se, assim, ao modelo multicêntrico de políticas públicas, entendido, por sua vez, como aquele que afirma um paralelismo (e integração) de ações e programas entre os agentes públicos e privados.

Ainda relativamente aos autores do processo político, deve-se destacar que o modelo de intervenção estatal é marcado, também, por uma comunicação intersetorial ou interministerial, quando no âmbito federal. Significa dizer que as ações e programas de geração de trabalho e renda, em número significativo de vezes, conta com a contribuição de mais de um setor (ministério) da administração direta. Como exemplos das políticas desenvolvidas no âmbito federal, pode-se citar o PRONAF[29] e o PROGER[30].

Por fim, outro importante ponto a ser destacado quanto aos aspectos subjetivos diz respeito ao sistema de monitoramento e controle das políticas públicas de trabalho e renda entendido, esse, como fator fundamental para a consecução dos princípios constitutivos do SPETR. De acordo com o artigo 14 cabe à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE, no âmbito das suas competências, efetuar o acompanhamento, a supervisão e o

---

[29] O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) tem por objetivo financiar projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2014). Em virtude de tal objetivo, articula ações interministeriais entre o Ministério de Trabalho, Emprego e Renda e o Ministério de Desenvolvimento Agrário.

[30] O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), na modalidade de concessão de crédito especial, alia esforços do Ministério do Trabalho, Emprego e Renda e o Ministério do Desenvolvimento.

monitoramento das ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (BRASIL, 2007).

Com essas observações, encerra-se o sucinto painel de características que marcam o modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda. De modo a complementar o até aqui exposto, faz-se necessário apontar qual o elo jurídico que torna necessária a implementação de políticas públicas de trabalho e renda no cenário nacional. Em outros termos, é imprescindível que se análise qual a contextualização jurídica das intervenções políticas nos níveis de trabalho e renda.

2.2 Contextualização jurídica das políticas públicas de trabalho e renda

De acordo com o até então analisado, as políticas de trabalho, emprego e renda no Brasil são determinantes para a construção de um modelo de desenvolvimento econômico e social consistente que tenha por base a ampliação dos níveis de emprego e a distribuição igualitária de renda. Significa dizer que parcela da redistribuição de benefícios sociais, por meio de políticas públicas, depende de uma política governamental consolidada de trabalho, emprego e renda.

Entretanto, ressaltou- que o processo de elaboração e implementação das políticas públicas, constituídos por meio de programas e ações, condiciona-se às instituições formais, dentre essas, em especial, as jurisdições. Em outros termos, toda política pública conecta-se ao ordenamento jurídico em que é implementada e a partir disso, deve ter como finalidade precípua o atingimento dos objetivos fundamentais desse Estado.

Nesse sentido, afirma-se que política pública é uma orientação política que se destina a edificação de um direito previamente reconhecido pelo ordenamento jurídico e por tal, deve existir para que o Estado alcance seus verdadeiros escopos de construção de direitos.

De modo a complementar o acima descrito, *Mancuso* (2001, P. 753) assevera que as políticas públicas, em suas finalidades precípuas, voltam-se à “consecução de programas ou metas previstos em norma constitucional ou legal, sujeitando-se ao controle jurisdicional amplo e exauriente, especialmente no tocante à eficiência dos meios empregados e avaliação dos resultados alcançados”.

Posto isto, faz-se necessária à elucidação do elo jurídico que fundamenta a propositura de programas e ações de intervenção do poder público. No que tange às políticas públicas de intervenção nos níveis de trabalho, emprego e renda, o seu fundamento encontra-se na dimensão coletiva do direito ao trabalho.

2.2.1 Políticas públicas de trabalho e renda e o direito ao trabalho

O direito ao trabalho enquadra-se no âmbito dos direitos de "segunda dimensão" – também denominados de direitos econômicos, sociais e culturais. Tais direitos vinculam-se, em sua origem, a satisfação das necessidades mínimas do indivíduo enquanto integrantes da máxima proteção da dignidade da pessoa humana.

Em sua relação com o poder público, diferente dos direitos civis e políticos, os direitos de segunda dimensão exigem uma postura positiva do Estado na medida em que concedem ao indivíduo a prerrogativa de exigir prestações (FONSECA, 2009, P. 71). Nessa medida, o caráter positivo do direito não pode se associar ao esvaziamento do conteúdo normativo expresso.

A interpretação, fundada na proatividade da intervenção do poder público, de que os direitos econômicos, sociais e culturais constituem-se em "fórmulas vazias de efetividade" (ABRAMOVICH; COURTIS, 2007, P. 139) deve ser superada na medida do entendimento que propõe que nenhum direito tem sua exigibilidade limitada pelo tipo de obrigação exigida do aparelho estatal.

À luz dessas observações, um dos problemas de maior instigação jurídica refere-se à efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, ao passo que como direitos fundamentais que são o Estado tem a obrigação de efetivá-los. Nesse ponto, adverte Comparato (2003, P. 249) "ainda que o Estado não disponha de condições materiais para atender à totalidade das demandas individuais de bens indispensáveis a uma vida digna, ele tem, não obstante o dever constitucional de colocar em prática, com todos os meios ao seu alcance as políticas públicas dirigidas à consecução desse objetivo".

Sob essa perspectiva, apreende-se que, em grande medida, o objeto dos direitos econômicos, sociais e culturais coincide com as políticas (públicas) sociais. Assim, resta claro que o Estado tem a obrigação de implementar programas de ação que promovam a garantia

mínima desses direitos, “notadamente aqueles elevados à categoria de fundamentais pelo atual texto constitucional” (FONSECA, 2009, P. 91).

Nesse ponto, pode-se introduzir a problemática do direito ao trabalho, que como espécie dos direitos econômicos, sociais e culturais elevados à categoria de fundamental, tem sua problemática de efetivação conectada à implementação de políticas públicas.

O conceito histórico do direito ao trabalho tem origens francesas, datado do ano de 1848. Surgiu, como direito reconhecido pela primeira vez, em razão de uma manifestação dos trabalhadores de Paris, em que Governo Provisório Republicano Francês, “estabeleceu o compromisso governamental de assegurar o trabalho a todos os cidadãos” (FONSECA, 2009, P. 103).

Após a primeira manifestação jurídica de conceito, verifica-se que durante todo seu caminhar histórico, o direito ao trabalho esteve conectado com figuras semelhantes, mas com as quais não se deve confundir. A primeira - liberdade de trabalho - pela sua própria etimologia relaciona-se com as demais liberdades individuais reconhecidas contra o Estado e contra terceiros pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais. Tem por definição o “direito do indivíduo de não sofrer interferências externas no exercício de uma atividade legítima e livremente escolhida” (VALVERDE, 1978 apud FONSECA, 2009, P. 108). Neste ponto, garante ao individuo a eleição de seu trabalho, de acordo com critérios e aptidões pessoais.

Já a segunda significação - dever de trabalhar - advém da ideologia calvinista que propõe uma ética do trabalho. Por se tratar de um “dever moral”, quando é proclamado pelas constituições, “a sua natureza não é outra que a de um princípio ético que responde a uma visão progressista do papel do cidadão na sociedade” (MARTÍNEZ, 1990, P. 162). Sob essa perspectiva, o dever de trabalhar impõe um dever genérico à sociedade no sentido de que compete a cada cidadão contribuir com o seu trabalho para a melhoria da coletividade (FONSECA, 2009, P. 109).

Ademais, o direito ao trabalho, em sua terceira significação, pode ser definido como um direito econômico e social, distinto, dessa maneira, das figuras já apresentadas. Nesse ponto, ressalte-se, aliás, que no atual constitucionalismo, a identificação entre liberdade de trabalho, dever de trabalhar e direito ao trabalho não tem mais pertinência. Com essas observações cabe, por ora, adentrar especificamente no estudo do direito ao trabalho, como direito de segunda geração.

Tomando essa terceira concepção, o direito ao trabalho, a depender do ordenamento jurídico em que se desenvolve, apresenta configurações distintas[31]. No ordenamento brasileiro, em especial, assumiu caráter de direito fundamental no texto constitucional de 1988[32]. Proposta a inaugurar um Estado democrático de Direito, fundado nos valores supremos da dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal de 1988 foi norteada pelos ideais de "reconhecimento dos direitos fundamentais como categoria indivisível, cuja efetivação constitui um dever do Estado e de toda a sociedade" (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, P. 6801).

Nesses termos, "instituiu-se um Estado democrático de Direito que deve buscar a efetiva realização dos valores supremos da sociedade brasileira" (FONSECA, 2009, P. 136). Sob essa perspectiva e, tendo em vista os objetivos e princípios fundamentais do Estado Brasileiro, apreende-se que o "valor social do trabalho" (art. 1º, inciso IV) é uma obrigação concreta no ordenamento nacional e núcleo essencial do direito ao trabalho.

O conteúdo estrito do direito ao trabalho está previsto no artigo 6º da CF/88 que dispõe: "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". Conjugando-se ao dispositivo, o artigo 170, inciso VIII, prevê que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa deve assegurar, dentre outros princípios a "busca do pleno emprego" (BRASIL, 1988).

No que tange à sua estrutura, portanto, o direito ao trabalho assume características de princípio no texto constitucional de 1988. Resta claro, desse modo, que o direito ao trabalho

---

[31] No seio da doutrina italiana, o direito ao trabalho assumiu uma configuração dual ou bifronte, afirmando-se que esse direito compreende um direito social e um direito de liberdade. Já na Lei fundamental de Bonn, como não se reconhecem expressamente direitos econômicos, sociais e culturais, o direito ao trabalho é compreendido sob o aspecto de direito de liberdade. Por fim, nos ordenamentos jurídicos de tradição anglo-saxônica, o direito ao trabalho foi relacionado às práticas anti-sindicais (FONSECA, 2009, P. 110-112).

[32] O contexto internacional, os principais instrumentos normativos que reconhecem o direito ao trabalho, em especial aqueles que têm correlação direta com o Estado brasileiro, são os seguintes: "(i) a Constituição de 1919 da Organização Internacional do Trabalho, que traz em seu preâmbulo uma preocupação implícita com esse direito, (ii) a Declaração Universal de Derechos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em seu artigo 23, (iii) o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado em 16 de dezembro de 1966 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em seu artigo 6.1, que não apresenta uma distinção clara entre direito ao trabalho e liberdade de trabalho, (iv) o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador) também em artigo 6. Essa normatização internacional demonstra o caráter universal deste direito, cuja análise deve ser associada às normas adotadas no plano interno pelos Estados nacionais" (FONSECA, 2009, P. 138).

“apresenta-se como um mandamento de otimização que impõem direitos e deveres ‘prima facie’, exigindo, assim, sua realização segundo as possibilidades fáticas e juridicamente previstas naquele caso concreto” (FONSECA, 2009, P. 144).

À luz da teoria de Robert Alexy (1999), a estrutura normativa de um princípio produz efeitos em duas dimensões: a dimensão individual e a dimensão coletiva. Como o direito ao trabalho aponta em uma estrutura de princípio, apresenta-se tanto no âmbito coletivo como no âmbito individual.

A eficácia da vertente individual relaciona-se com a relação de trabalho em todo seu processamento. No que diz respeito à dimensão coletiva do direito do trabalho, relaciona-se com o ‘’campo da política de pleno emprego, e a busca pela sua efetivação nos impõe a conexão do direito ao trabalho com as políticas públicas, sobretudo com as políticas de trabalho e emprego’’(FONSECA, 2009, P. 144)[33].

Feitas essas considerações, é importante salientar que é a dimensão coletiva do direito ao trabalho que fundamenta a implementação de políticas públicas de trabalho e renda. Enquanto a dimensão individual vincula-se aos momentos da relação de emprego, tipicamente formulados mediante contrato de trabalho, a dimensão coletiva integra-se ao campo da política pública de pleno emprego (SASTRE, 1996, P. 99). Por essa razão, com maior ponderação, analisar-se-á a dimensão coletiva.

Como se observou, os efeitos jurídicos concretos incidem sobre a obrigação estatal de implementar “políticas de criação de postos de trabalho” (FONSECA, 2009, P. 150). Dessa maneira, quanto à função essencial das políticas públicas de possibilitar o atingimento dos objetivos fundamentais do Estado, no que tange as políticas de trabalho e renda, o elo constitucional encontra-se no reconhecimento do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva pelo ordenamento jurídico brasileiro.

---

[33] De acordo com Fonseca (2009, P. 144), essa dupla dimensão do direito ao trabalho é admitida em diversos ordenamentos jurídicos e no mesmo sentido, a Constituição Federal de 1988 autoriza essa bifurcação. A distinção entre as dimensões está no exato campo de aplicação do direito ao trabalho. Desse modo, a dimensão individual volta-se a reger as relações entre particulares, enquanto a dimensão coletiva centra-se nas relações entre Estado e seus cidadãos. Segundo a doutrina especializada, “a eficácia do direito ao trabalho em sua vertente individual se estende a toda relação de trabalho e, na coletiva, fica integrada ao campo da política de pleno emprego”.

Destaca-se, ademais, que a vinculação entre as figuras foi institucionalizada em diversos instrumentos normativos de caráter internacional. O Pacto Internacional das Nações Unidas de 1966 (PIDESC), em seu parágrafo sexto, estabelece a obrigação dos Estados Partes de adotar medidas que visem a assegurar o pleno exercício do direito ao trabalho, incluindo programas de orientação técnico e profissional, elaborando políticas e técnicas capazes de garantir um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e um pleno emprego produtivo em condições que garantam o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais de cada indivíduo (FONSECA, 2009, P. 206).

Nesse mesmo sentido, o Pacto Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1988 assevera, no artigo 6º, §2º, que o "respeito do direito ao trabalho impõe aos Estados Partes a obrigação de adotarem medidas encaminhadas à realização do pleno emprego" (FONSECA, 2009, P.151). Destaca-se que, além dos instrumentos internacionais, é considerável o número de países que reconhecem o respeito ao direito ao trabalho por meio de seus textos constitucionais. A título de exemplo, as Constituições Portuguesa, Francesa e Espanhola perfilham o direito ao trabalho como fundamento jurídico para a promoção do pleno emprego (2009, P. 152).

Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que a vinculação entre direito ao trabalho e o pleno emprego produz efeitos jurídicos obrigacionais ao Estado no sentido de promover a sólida efetivação desse comando constitucional. É importante ressaltar, desse modo, que a implementação de políticas públicas é o instrumento governamental de promoção da efetividade do comando constitucional de pleno emprego, que, por sua vez, é o núcleo essencial do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva.

Resta claro, então, que é "justamente nesse sentido que se afirma que as políticas públicas de trabalho e renda, em suas formas ativas e passivas, constituem mecanismos políticas de efetivação do direito ao trabalho" no exato conteúdo jurídico de busca por melhores índices de empregabilidade (FONSECA, 2009, P. 202).

Portanto, em linhas gerais, o direito ao trabalho mostra-se como direito fundamental autoaplicável destinado a promover a dignidade humana por meio da garantia de uma fonte de sobrevivência para o individuo e sua família. Implica necessariamente no reconhecimento jurídico do direito a trabalhar de toda a sociedade brasileira. Dessa maneira, a vinculação entre as figuras – direito ao trabalho e políticas públicas - se perfaz pela autoaplicabilidade

desse direito fundamental em produzir efeitos jurídicos concretos para a promoção do pleno emprego.

Rafael Sastre Ibarreche (1996, P. 133) afirma que ‘’o direito ao trabalho, no âmbito coletivo, identifica-se com a ação dos poderes públicos para a consecução de uma situação de pleno emprego’’. Pode-se afirmar, dessa maneira, que as políticas públicas de geração de emprego e renda são os instrumentos políticos de efetivação do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva.

No apontamento desses aspectos teóricos, encerra-se a primeira etapa do presente trabalho, consistente em analisar o cenário político e jurídico em que se enquadram as políticas de trabalho e renda para que, em seguida, dialogue-se com o cenário econômico e social em que se dará a intervenção governamental em estudo.

CAPÍTULO 3 – AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E A GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA

Conectando as políticas públicas de trabalho e renda ao contexto econômico e social em que se desenvolvem, o presente capítulo tem por objetivo averiguar a importância das micro e pequenas empresas na geração de novos postos de trabalho. Para a consecução de tal objetivo, propõe-se a análise dos conceitos e características micro e pequenas empresas com o intuito de sistematizar os aspectos concernentes a essa tipologia empresarial. Em seguida, o capítulo destina-se a análise dos apontamentos doutrinárias e estatísticas que demonstram a potencialidade desse setor empresarial na geração de novos postos de trabalho, tanto no cenário nacional como no internacional.

3.1 Caracterização das micro e pequenas empresas: conceitos e estruturas

As empresas de pequeno porte, objetivamente identificadas pelo menor volume de capital investido por trabalhador e por pequenas unidades de produção, trazem como característica empresarial fundamental a facilidade de se adequarem aos contextos econômicos e sociais. A flexibilidade que lhes é intrínseca, além de lhe permitir maior entrosamento aos mercados típicos, possibilita a dispersão dos postos de trabalho em diversas regiões do país.

Sob essa perspectiva de significativa contribuição econômica e social das empresas de pequeno porte, é importante que haja uma delimitação conceitual e estrutural a fim de que se identifiquem critérios seguros de enquadramento de uma unidade de produção como micro ou pequena empresa, de modo que, somente assim é possível uma avaliação do potencial econômico das micro e pequenas empresas como exponenciais geradoras de trabalho e renda (MORAIS, 2008, P. 390).

3.1.1 Aspectos conceituais

A dificuldade maior com que se defronta qualquer estudo sobre mico e pequenas empresas é a sua conceituação (CACCIAMALLI; ET. AL, 1995, P. 182). Não obstante, é imprescindível a delimitação do seu conceito, visando o correto enquadramento do objeto de estudo do presente capitulo. Assim, a primeira observação a ser feita em relação aos aspectos conceituais é de que considerando a heterogeneidade de seu campo de atuação econômica e as diferentes conotações setoriais, a conceituação da dimensão das empresas é uma tarefa dificultosa (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 35).

Como segunda observação necessária, destaca-se que, como em todas as tipologias classificatórias, a eleição de um critério de classificação/conceituação, embora não atinja a totalidade de características do objeto estudado, "permite obter empiricamente uma aproximação sobre sua natureza e características" (CACCIAMALLI et al, 1995, P. 183). Dessa maneira, por mais que não se considere em total a diversidade e a heterogeneidade das micro e pequenas empresas, a eleição de um critério elementar é necessário tanto para estudos acadêmicos como para fins práticos.

Em termos doutrinários (DIESTE, 1997, P. 28), os elementos fundamentais que devem embasar o conceito das micro e pequenas empresas podem ser assim sintetizados:

> Uma microempresa e empresa de pequeno porte é uma empresa que, qualquer que seja a atividade e a forma jurídica que adote, é dirigida pessoalmente por seus proprietários, possui reduzido quadro de pessoal, não ocupa posição dominante em seu setor, não dispõe de elevados recursos econômicos, o valor do faturamento anual e seu capital são reduzidos com relação ao setor econômico onde opera, não está direta ou indiretamente vinculada aos grandes grupos financeiros e, embora possa ter relações com outras grandes empresas, juridicamente não depende delas.

Assim sendo, em razão da diversidade de elementos fundamentais relacionados à conceituação das micro e pequenas empresas, as dificuldades dizem respeito, em especial, a eleição de um critério classificatório dente os inúmeros que podem demonstram a dimensão

empresarial. Há, no direito comparado, uma pluralidade de subdivisões do critério primário[34] para conceituar e classificar as micro e pequenas empresas. Podem-se citar, nesse sentido, os indicadores usualmente apontados: *(i)* faturamento; *(ii)* volume físico da produção; *(iii)* ativo ou investimento total e; *(iv)* número de trabalhadores na unidade de produção (VALE, 2000, P. 12) [35].

Em razão disso, é possível perceber uma dissonância de critérios classificatórios entre os países. Ademais, destaca-se que a não uniformização de conceitos acerca do porte da empresa decorre da impossibilidade de "avaliar os volumes de créditos que os mercados financeiros disponibilizam às pequenas empresas, comparado com a sua capacidade produtiva na economia, bem como medições mais precisas sobre a sua contribuição na geração de riqueza do País" [36] (MORAIS, 2008, P. 390).

Entretanto, de modo geral, encontram-se na doutrina especializada dois critérios para averiguar a dimensão das empresas: "o qualitativo, que leva em conta a complexidade da direção da empresa; e o quantitativo, que considera indicadores como seu patrimônio, faturamento, número de empregados, dentre outros" (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 36).

O primeiro critério – qualitativo – é usualmente empregado nos países da União Europeia, no qual o fator fundamental de caracterização da dimensão da empresa é independência do empresário na condução da atividade econômica. Por sua vez, o segundo critério - quantitativo - é usualmente empregado tanto pelos países da América Latina, entre eles o Brasil, como pelos países da Ásia, em se verifica altos números de estabelecimentos que se caracterizam como pequeno empreendimento (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 36-42).

Dessa diversidade de abordagens conceituais, resta claro que a definição de micro e pequenas empresas - só pode ser auferida à luz contexto econômico e social em que se verificam as linhas políticas de financiamento, de apoio e intervenção destinadas às micro e

---

[34] Critério primário, no presente trabalho, é utilizado no sentido de maior abrangência, a partir do qual decorrem outros, mas sempre a ele relacionado. Por exemplo, no Brasil, tem-se como critério primário o tamanho da unidade de produção. Entretanto, o tamanho pode ser auferido pelo número de trabalhadores ou pela renda bruta anual.

[35] Para o autor, os critérios elencados pela literatura estrangeira são, em sua grande maioria, "de alcance limitado e insatisfatório, por pretenderem oferecer um critério conceitual soberano e passível de emprego sob quaisquer circunstâncias ou segundo os diversos ângulos da ação do governo" (VALE, 2000, P.12).

[36] Para exemplificar, o instituto oficial de estatísticas econômicas e sociais, o IBGE, ainda não dispõe, em sua base de informações estatísticas, de indicador referente à participação das empresas de pequeno porte no Produto Interno Bruto (PIB), que representa uma informação econômica das mais relevantes.

pequenas empresas, haja vista que os aspectos fundamentais que estruturam a conceituação da dimensão empresarial comunica-se com a ordem econômica e social em que a atividade empresarial se desenvolve (VALE, 2000, P. 12).

Desse modo, a autoridade/vigência de um critério (ou critérios) depende da referenciabilidade à localidade em que se desenvolverá a atividade empresarial. Nesse viés, a adequação é auferida pelos seguintes pressupostos: *(i)* características da ambiência econômica e social da região de referencia; *(ii)* especificidades do perfil técnico, econômico e social do setor alvo de estudo; *(iii)* objetivos, metas e diretrizes do feixe de políticas econômicas e sociais almejadas, em todos os níveis de governo e, por fim; *(iv)* natureza e diversidade dos instrumentos de ação do governo destinados á consecução das políticas públicas implementadas (VALE, 2000, P. 13).

Ademais, averiguar as questões concernentes a localidade de instalação da estrutura empresarial permite apreender, além da adequabilidade dos critérios conceituais, a pertinência dos programas institucionais destinados "ao fortalecimento e alavancagem" do setor das micro e pequenas empresas (VALE, 2000, P. 14). Nesse sentido, assevera o autor que:

> Nesse particular, indiferentemente ao nível de desenvolvimento alcançado, o regime político ou o sistema econômico, é universal e notória a importância atribuída ao papel reservado às PMEs no processo de desenvolvimento. Seu enquadramento como prioritário reflete sua inserção em um amplo e diversificado arco de políticas públicas, compreendendo desde a aceleração do crescimento no curto prazo até o combate à pobreza e à miséria absoluta, passando pela melhoria no perfil de distribuição de renda e pela aderência aos postulados do desenvolvimento sustentável (2000, P. 14).

A par da importância de se estudar a delimitação conceitual das micro e pequenas empresas de acordo com a localidade instalação e desenvolvimento, cabe a análise dos critérios conceituais adotados pelo sistema brasileiro. Como se observou, o esforço de conceituação e classificação do porte empresarial decorre principalmente da necessidade de aplicação e de análise das medidas que conduzem ao amadurecimento e expansão das empresas de pequeno porte (OLIVEIRA, 2006, P. 6).

No contexto brasileiro, a importância da delimitação conceitual é destacada em virtude de dois aspectos. O primeiro, em referência ao desenvolvimento da atividade empresarial, diz respeito ao estabelecimento de limites dentro dos quais as empresas precisam se enquadrar

para "usufruir dos benefícios e incentivos previstos nas legislações que dispõe sobre um tratamento diferenciado ao segmento e que busca alcançar objetivos prioritários nas políticas, como o aumento das exportações, a geração de emprego e renda, a diminuição da informalidade, dentre outras" (OLIVEIRA, 2006, P. 7).

Já sob o aspecto acadêmico, a delimitação conceitual e a padronização classificatória são os pressupostos nucleares para a realização de um estudo no setor das micro e pequenas empresas. Nesse sentido, as classificações "permitem reduzir o espectro de análise e possibilita a comparação de empresas com características mais próximas, o que traz consideráveis benefícios, em virtude da maior homogeneização do universo estudado" (OLIVEIRA, 2006, P. 7).

Em relação aos critérios de porte adotados pelo sistema brasileiro, o critério primário diz respeito à dimensão da unidade de produção, que se subdivide em duas linhas: o número de pessoas ocupadas e a receita anual bruta (critérios secundários). De acordo com a doutrina especializada, o primeiro critério secundário tem sido utilizado em pesquisas estatísticas e na construção de bases de dados estruturais destinados à avaliação, dentre outros indicadores, da geração de emprego e renda nas empresas de pequeno porte, da produção de bens e serviços, da participação no montante de rendimentos (MORAIS, 2008, P. 391) [37].

O principal representante desse critério, no contexto nacional, é o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE). De acordo com a classificação do órgão de apoio, o número de trabalhadores é o critério mais adequado para a delimitação do porte da empresa e esse indicador, por sua vez, varia de acordo com o setor da atividade empresarial desenvolvida.

De acordo com a instituição acima, no setor do comércio e serviço são consideradas microempresas as unidade de produção com até 9 (nove) trabalhadores. Por sua vez, as pequenas empresas, no mesmo setor, são caracterizadas pelo intervalo de número de

---

[37] Destaca-se que o critério de número de trabalhadores por unidade de produção ganhou força com a formação dos blocos econômicos. De acordo com os blocos de integração regional, as médias, pequenas e microempresas são caracterizadas de acordo com a quantidade de funcionários que integram o corpo da empresa. Na União Europeia, as pequenas e médias empresas possuem até 250 empregados. Nos países americanos, em que se destacam os blocos regionais NAFTA e MERCOSUL, esse em que o Brasil é parte, consideram-se as pequenas e médias empresas aquelas com até 500 empregados. Na Ásia, destaca-se Taiwan, que considera como de pequeno porte as empresas que possuem até 200 empregados. Por fim, Coréia do Sul e Japão até 300 empregados (CAMPOS et al, 2008).

trabalhadores entre 10 (dez) e 49 (quarenta e nove). Já no setor da indústria, as microempresas são caracterizadas por até 19 (dezenove) trabalhadores. Do mesmo modo, o número de trabalhadores permitido nesse setor aumenta nas pequenas empresas, enquadrando-se entre o intervalo de 20 (vinte) e 99 (noventa e nove) trabalhadores (SEBRAE, 2014).

Tabela 1: Classificação do porte da empresa – SEBRAE

	NÚMERO DE EMPREGADOS	
CLASSIFICAÇÃO (PORTE)	SETOR DA INDÚSTRIA	SETOR DE COMÉRCIO E SERVIÇOS
MICROEMPRESA	INTERVALO: 0 A 19	INTERVALO: 0 A 9
PEQUENA EMPRESA	INTERVALO: 20 A 99	INTERVALO: 10 A 49

Fonte: SEBRAE, 1999

Por sua vez, a segunda variável de conceituação – receita bruta anual – é adotada em razão de dois objetivos principais: *(i)* determinação das condições de enquadramento das empresas no sistema de tributação facilitada do governo federal e dos estado – SIMPLES Nacional e Estaduais e; *(ii)* classificação das empresas para a acessibilidade aos programas de crédito direcionado e linhas de financiamento de créditos de bancos públicos e privados (MORAIS, 2008, P. 391).

A tabela 2 sintetiza os principais limites de receitas brutas anuais para a classificação do porte empresarial de acordo com o Estatuto da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006), bem como das principais instituições financiadores nacionais.

Tabela 2: Conceitos de porte de empresa Programas de crédito governamentais e bancos privados

PROGRAMA/BANCO	PORTE DE EMPRESA – VALORES DE RECEITA ANUAL EM REAIS			
	MICRO	PEQUENA	MÉDIA	GRANDE
ESTATUTO DA MICRO EMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE	240 MIL	240 MIL A 2,4 MILHÕES	___	___
BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO	1,2 MILHÃO	1,2 A 7, 5 MILHÕES	7, 5 A 60 MILHÕES	ACIMA DE 60 MILHÕES
FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO	240 MIL	240 MIL A 2,4 MILHÕES	2,4 A 35 MILHÕES	ACIMA DE 35 MILHÕES
PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA – PROGER	120 MIL	7, 5 MILHÕES	___	___
BANCOS PÚBLICOS E PRIVADOS[38] (LIMITES DE RECEITAS MAIS UTILIZADAS)	500 MIL	A – ATÉ 5 MILHÕES B – ATÉ 10 MILHÕES C – ATÉ 15 MILHÕES	A - ATÉ 80 MILHÕES B - ATÉ 150 MILHÕES C - ATÉ 180 MILHÕES	VALORES SUPERIORES AO DA COLUNA ANTERIOR

Fonte: MORAIS, 2008 E MTE,2014.

Com essas observações, pode-se afirmar que há uma concomitância harmônica de critérios no cenário brasileiro. Assim, embora a diversidade vija quando se trata da classificação das micro e pequenas empresas, não há prejuízos significativos, haja vista que o critério classificador se adapta ao campo – acadêmico ou governamental – de estudo desse setor empresarial.

[38] Em nível de Banco do Brasil, o critério utilizado para os programas de crédito às micro e pequenas empresas tem como referência as condições estabelecidas no Fundo de Aval as Microempresas e Empresas de pequeno porte – FAMPE, que, por sua vez, está em sintonia com o preconizado no Estatuto (linha 1), restringindo-se ao faturamento bruto anual de até 1, 2 milhão (VALE, 2000, P. 16).

Por exemplo, para a legislação tributária, o melhor aspecto que traduz o pequeno porte empresarial é o faturamento bruto anual enquanto que para a o enquadramento nas políticas públicas governamentais prepondera o aspecto subjetivo, traduzido no número de pessoas ocupadas por unidade de produção.

Portanto, a heterogeneidade conceitual decorre da própria estrutura produtiva e administrativa das micro e pequenas empresas. A diversidade conceitual, nesse sentido, advém da estrutura característica das empresas de pequeno porte, que em inúmeros aspectos – renda, número de trabalhadores, unidade de produção – caracterizam-se por tal. Dessa maneira, entender por completo conceito das micro e pequenas empresas requer o estudo de sua estrutura organizacional.

3.1.2 Estrutura organizacional das micro e pequenas empresas

As micro e pequenas empresas estão presentes em todos os setores das atividades econômicas (OIT, 2010). Embora haja predominância de sua presença no setor terciário, as micro e pequenas empresas difundiram-se por todas as atividades empresariais, desde a agricultura até a indústria, o que, em grande medida, deve-se à diversidade que caracteriza suas estruturas organizacionais.

A doutrina especializada salienta que a flexibilidade empresarial que lhes é intrínseca, conjuntamente com diminuta infraestrutura organizacional e significativa capacidade de inovação, faz das micro e pequenas empresas um dos mais consideráveis agentes de mudanças na econômica nacional, interferindo, assim, diretamente no aparecimento de novos serviços e produtos no mercado em que atuam (BATALHA; DEMORI, 1990 apud OLIVEIRA, 2006, P. 8).

No que tange à infraestrutura organizacional, as micro e pequenas empresas assemelham-se pelo restrito corpo de trabalhadores na unidade de produção. Entretanto, divergem quanto alguns aspectos. Em relação às empresas de pequeno porte, a doutrina (OLIVEIRA, 2006, P. 7) destaca as seguintes características: (a) estrutura organizacional simples, com poucos níveis hierárquicos e grande concentração de autoridade; (b) ocupa espaço bem definido no mercado em que atua; (c) marcada pela flexibilidade locacional e pela difusão do desenvolvimento no território nacional; (d) constituídas, quase que absolutamente,

por capital privado nacional; (e) alta coincidência entre proprietários e administradores, podendo-se verificar confusão patrimonial entre a empresa e pessoa física[39].

Por sua vez, as microempresas caracterizam-se pelas seguintes peculiaridades: (a) a propriedade da unidade de produção pertence ao pequeno grupo de pessoas e, antes da criação do microempreendedor individual e da EIRELI, poderiam ser de apenas uma pessoa; (b) a administração pertence aos proprietários, que constituem o centro de decisões da empresa; (c) produz pouco interferência no mercado de bens ou serviços em que atua, restringindo-se apenas à localidade em que situa e; (d) o capital advém, em sua grande maioria, unicamente dos proprietários (OLIVEIRA, 2006, P. 7).

Além da importância de conhecer as características gerais que emolduram as micro e pequenas empresas, necessário também a análise de sua consolidação dentro do contexto econômico e institucional em que se desenvolvem. Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que as micro e pequenas empresas possuem, ao menos, três significativas contribuições para a economia em que se desenvolvem.

A primeira delas, decorrente da flexibilidade produtiva e administrativa, faz das micro e pequenas empresas grandes promotoras do dinamismo econômico, tanto em relação aos bens e serviços, como em relação às estruturas das unidades de produção. A segunda contribuição, por sua vez, refere-se às consideráveis inovações mercadológicas que proporcionam tanto para o fortalecimento do empreendorismo e como para as bases de exportação nacionais.

Por fim, e maior importância para o presente estudo, a terceira contribuição diz respeito à potencialidade das micro e pequenas empresas na criação de novos postos de trabalho. Esse setor empresarial, tanto no contexto nacional como no internacional, mostra-se como importante instrumento de intervenção nos níveis de emprego e no combate à pobreza por meio da criação de novos postos de trabalho formal (CAMPOS et al, 2008, P. 5).

---

[39] Continua o autor: "Gonçalves e Kropowski (1995) também ressaltam algumas características das pequenas empresas: usam trabalho próprio ou dos familiares; não possuem administração especializada fora da empresa; não pertencem a grupos financeiros e econômicos e não possuem produção em escala; apresentam condições particulares de produção (...); tem dificuldade em obter crédito, mesmo em curto prazo, falta-lhes poder de barganha nas negociações de compra e venda e apresentam integração bastante estrita com a comunidade local de seus proprietários (...)" (2006, P. 7).

Entretanto, destaca-se que as micros e pequenas empresas apresentam pontos de deficiências estruturais que diminuem (ou tem o potencial de) as contribuições acima apontadas. Neste ponto, pode-se afirmar que, apesar de grande potencial econômico, as micro e pequenas empresas sofrem percalços em seu processo de consolidação. As limitações de informações, finanças, experiência de gestão são capazes de torná-las investimentos econômicos e sociais insustentáveis (CHETTY, HUNT, 2003 apud CAMPOS, 2008).

Dentre as principais dificuldades vivenciadas por esse setor empresarial, destaca-se a alta taxa de mortalidade das unidades de produção, em período próximo a da sua criação. É grande o número de fatores que levam à insustentabilidade das empresas de pequeno porte, entre quais, tomam maior proporção em nível nacional, a falta de capital, a dificuldade de obter financiamento, a falta de mão de obra qualificada, e por fim, a gestão ineficaz (OLIVEIRA, 2006, P. 8).

Os doutrinadores (PEREIRA JÚNIOR; GONÇALVES; 1995) destacam que a principal consequência da escassez de recursos é o enfraquecimento da competitividade das empresas de pequena porte. Apesar de inúmeros casos de empreendedores bem sucedidos em questão de competitividade, muitos pequenos empresários não suportam as pressões mercadológicas das grandes empresas, principalmente em razão da falta de financiamento e qualificação empresarial. Nesse sentido, *Oliveira* (2006, p. 8) assevera que:

> O fato é que sobreviver nesse cenário exige alto nível de competitividade. Em face disso, as pequenas empresas ainda sofrem com a ausência de um tratamento adequado, apesar do que está previsto na Constituição brasileira, tanto das instâncias governamentais, como da sociedade, de modo que seja possibilitado o seu efetivo desenvolvimento e sua consolidação. O excesso de burocracia, a dificuldade de obtenção de crédito e a gestão empresarial ultrapassada fazem com que sua sobrevivência seja cada vez mais difícil.

Especificamente em relação ao Estado de São de Paulo, por meio de uma pesquisa de opinião com os empreendedores, realizada pela empresa *Vox Populi*[40], estabeleceu-se os

---

[40] Vox Populi é uma empresa brasileira que tem por objeto as pesquisas de mercado e de opinião desde 1984. Para garantir a qualidade ética das pesquisas, a Vox Populi faz parte da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa – (Abep), da Esomar e da Associação Mundial de Pesquisa de Opinião Pública - (Wapor) e os trabalhos

fatores condicionantes e taxa de mortalidade das micro e pequenas empresas paulistas entre o ano de 2005 e 2007[41]. O público alvo foi as micro e pequenas empresas formalmente estabelecidas em 2005, considerando assim aquela que efetuou sua inscrição junto ao CNPJ (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda) [42].

Da análise dos resultados, os fatores de interferência na condução do negócio foram subdivididos em duas categorias de concentração: (a) empresas ativas, em que foram estabelecidas causas de dificuldade no gerenciamento da atividade e; (b) empresas extintas, em que se determinou o fator determinante para o fechamento do estabelecimento empresarial. A Tabela 3 mostra, em porcentagem, as principais causas mencionadas em ambas as categorias, respectivamente quanto ao gerenciamento e ao encerramento.

Tabela 3: Dificuldades no gerenciamento da empresa/ Motivos para o encerramento de Atividades

POLÍTICAS PÚBLICAS E ARCABOUÇO LEGAL (G/E)		
Carga tributária elevada	65%	30%
Falta de crédito bancário	21%	15%
Problemas com fiscalização	7%	5%
CAUSAS ECONÔMICAS CONJUNTURAIS (G/E)		
Concorrência elevada	38%	20%
Falta de clientela	33%	25%
Inadimplência	27%	20%
Recessão econômica no país	25%	20%
FALHAS GERENCIAIS (G/E)		
Falta de capital de giro	34%	30%
Problemas financeiros	19%	15%

desenvolvidos seguem rigorosamente as exigências do Código de Ética da Apeb- ICC/Esomar. O processo de licitação que ampara a realização da pesquisa pela empresa é o 08/2006 – SP.

[41] A pesquisa tinha como principal objeto mensurar a taxa de mortalidade das micro e pequenas empresas e os fatores condicionantes da mesma. Como objetivos específicos: (a) medir a taxa de mortalidade das MPE formalmente constituídas em 2005 e seus fatores condicionantes; (b) levantar e descrever os fatores condicionantes da sobrevivência e do fechamento das MPE; (c) aferir, dentre as MPE pesquisadas, a proporção de empresas que obtiveram acesso a produtos/serviços SEBRAE; (d) testar a hipótese de que MPE atendidas pela Instituição têm mais longevidade que as não beneficiadas.

[42] O critério de classificação utilizado para a determinação do porte empresarial foi o adotado pelo SEBRAE, que como já apontado, considera o número de trabalhadores a depender da atividade econômica desenvolvida. Do total de empresas entrevistadas, tanto nos casos das ativas como nas extintas, mais de 90% foram classificadas como microempresas, sendo os demais entendidas como pequenas empresas.

Falta de conhecimentos gerenciais	8%	20%
Ponto/local inadequado	5%	10%
Desconhecimento do mercado	3%	5%
Qualidade do produto/serviço	2%	5%
LOGÍSTICA OPERACIONAL (G/E)		
Falta de mão de obra qualificada	38%	15%
Instalações inadequadas	7%	5%
OUTRAS (5%)		

Fonte: Vox Populi, 2005

Na verificação dos dados apontados, apreende-se que as políticas públicas desempenham significativa contribuição para o fortalecimento das empresas de pequeno porte, sejam elas de apoio, sejam de crédito ou de outras linhas. Nesse viés, destaca-se que o fortalecimento desse setor empresarial depende, em muito, do papel desempenhado pelo governo. Desse modo, para estimular seu fortalecimento, os governos devem adotar medidas de estímulo nos pontos deficiências de suas estruturas econômicas.

É desse exato ponto que se extrai a conexão entre políticas públicas de trabalho e renda e micro e pequenas empresas. Dada à significativa importância econômica das micro e pequenas empresas, bem como papel das políticas públicas na condução e manutenção da atividade empresarial, cabe ao Estado uma formulação adequada de intervenção política de modo a contribuir para o processo de consolidação econômica dessa tipologia empresarial.

Pode-se concluir, então, que as micro e pequenas empresas tem grande importância, desde a perspectiva de produção de novos bens e serviços e difusão do desenvolvimento até a geração de novos postos de trabalho e distribuição de renda. Entretanto, devido às dificuldades que se colocam frente a sua consolidação, a sua potencialidade econômica pode vir a produzir, em verdade, baixos níveis de bens e serviços bem como empregos de baixa qualidade, caracterizados pela informalidade e insustentabilidade (OIT, 2010, P. 14).

A essa potencialidade frustrada dá-se o nome de “paradoxo das micro e pequenas empresas” (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 32). Ainda que se apresente uma hipótese de consideráveis contribuições econômicas e sociais, “esse segmento insere-se em um sistema complexo e enfrenta diversas dificuldades, como a alta taxa de mortalidade, dificuldade em

obter créditos, informalidade, concorrência desleal, burocracia exacerbada, dentre outros" (2009, P. 32).

Desse modo, as consequências são, em grande medida, prejudiciais tanto à economia quanto a sociedade. Em termos econômicos, a produção de bens e serviços, pode acabar frustrada. Assim também se verifica no campo social, em que os altos níveis de geração de trabalho e renda podem ser eivados pela informalidade e pela alta rotatividade em virtude da insustentabilidade do aparato institucional.

Assim, oportuno desde já frisar que a potencialidade econômica das micro e pequenas empresas deve ser fundada em um conjunto de políticas econômicas e sociais adequado. Pode-se concluir, desse modo, que considerar os pequenos negócios como frutíferos geradores de trabalho e renda requer do Estado intervenções que fortaleçam tal papel, construindo, preliminarmente, um conjunto de instituições que permitam o pleno desenvolvimento sustentável de sua atividade empresarial.

3.2 As micro e pequenas empresas e seu papel na geração de trabalho e renda

Conforme apontado, uma das contribuições mais significativas das micro e pequenas empresas ao contexto econômico e social é sua capacidade de interferir positivamente nos níveis de trabalho e renda. A intervenção governamental, especialmente por meio de políticas ativas de trabalho, quando atrelada pequenos empreendimentos produz ganhos de eficácia significativos, tornando, assim, necessário considerar e ponderar o papel desempenhado pelo pequeno empreendimento como sujeito destinatário das políticas públicas de geração de trabalho e renda.

Em outro sentido, é de significativa importância o papel das políticas públicas de trabalho e renda como instrumentos de mitigação aos problemas de ordem estrutural que atingem as micro e pequenas empresas, dos quais se destacam os altos níveis de informalidade e de mortalidade empresarial.

Conforme já analisado, dentre os fatores condicionantes para a alta taxa de mortalidade das MPE encontra-se a insuficiência de políticas públicas de apoio ao setor, dentre elas as ativas de emprego e renda. Assim sendo, é latente a necessidade de intervenções

políticas consistentes destinadas às micro e pequenas empresas como formas “indiretas” de geração de trabalho e renda (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 34).

Isso porque, as políticas públicas de trabalho e renda não devem ser instrumentos de geração de empregos infrutíferos, social e economicamente. O aumento do nível de empregabilidade deve ser acompanhado pelo fomento do trabalho decente e formal, instituindo desenvolvimento nacional sustentável por meio de políticas de estímulo aos micro e pequenos empresários (AZEREDO; RAMOS, 1995, P. 115).

Diante desse contexto, o objetivo desse capítulo é demonstrar como as micro e as pequenas respondem por parcela considerável da distribuição de renda e geração de novos postos de trabalho, de modo a serem consideradas as empregadoras da atualidade (SEBRAE, 2004), mas também demonstrar a conexão necessária entre o fortalecimento institucional das empresas de pequeno porte e as políticas públicas adequadas de trabalho e renda, a partir do denominado “paradoxo das micro e pequenas empresas”.

3.2.1 Cenário Internacional

As micro e pequenas empresas ganharam destaque econômico internacional a partir da década de 1980. Evidências empíricas indicavam que, em diversos países, esse setor empresarial superava o rendimento das grandes empresas em virtude do novo “paradigma tecnológico” instituído (PUGA, 2002 apud CAMPOS, 2008). Nesse viés, as empresas de pequeno porte mostravam-se como potenciais agentes de mudanças econômicas, por inovarem nas organizações produtivas, administrativas, físicas, e, principalmente, no campo dos recursos tecnológicos (PUGA, 2002).

Dentre esse contexto, um dos principais fatores que contribuiu para o seu reconhecimento internacional foi a capacidade de promoção de altos níveis de emprego líquido, ainda que em épocas de recessão econômica. Graças a sua flexibilidade estrutural e a sua capacidade de rápida adaptação às mudanças no cenário mercadológico tornaram-se – e assim foram reconhecidos - instrumentos de intervenção positiva nas taxas de emprego da grande maioria dos países (CAMPOS et al, 2008, P. 6).

Em 1998, a contribuição empresa de pequeno porte na seara das políticas de trabalho e renda foi institucionalizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio da Recomendação nº 189. O cerne do reconhecimento internacional foi instituir, para os países membros, uma série de apontamentos necessários à criação de novos postos de trabalho pelas micro e pequenas empresas. Assim, além da importância econômica, a importância social desse setor empresarial foi ainda mais ressaltada, sendo recomendada aos Estados a adequação de suas políticas públicas que diretamente vinculavam-se ao setor empresarial (ZANGARI, 2009, P. 14).

No que tange ao documento internacional em específico, pode-se dizer que a Recomendação nº 189 tem como marco jurídico e político a criação de um ambiente econômico favorável ao desenvolvimento e crescimento das micro e pequenas empresas. Dirigidas as mais diversas entidades governamentais, propõe um leque de medidas políticas, a partir do qual os Estados devem selecionar as mais adequadas ao contexto nacional (OIT, 1998, TRADUÇÃO NOSSA). Nessa perspectiva, o documento define uma série de elementos fundamentais à promoção de micro e pequenas empresas como agentes de geração de trabalho e renda [43].

Partindo do pressuposto de esse setor empresarial promove cada vez mais a maioria dos postos de trabalhos em escala mundial (RECOMENDAÇÃO Nº 189, 1998), o documento propõe aos Estados-Membros a adoção de medidas de intervenção política que de forma adequada reconheçam e potencializem o papel que podem desempenhar as MPEs na consolidação dos objetivos ínsitos ao desenvolvimento econômico e social, dentre os quais se destacam a promoção do pleno emprego, produtivo e livremente elegido (OIT, 1998, P. 4, tradução nossa). Convém frisar, pela literalidade do documento, esse que é o objeto central da recomendação:

> *Los Estados Miembros deberían adoptar medidas que se ajusten de forma adecuada a las condiciones y a las prácticas nacionales a fin de reconocer y potenciar el papel que pueden desempeñar las PYME. Las PYME pueden contribuir a la realización de diversos objetivos de desarrollo nacional, entre los cuales están: la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido; la ampliación de las posibilidades de realizar actividades remuneradoras y creadoras de riqueza que*

[43] Destaca-se que como todas as recomendações da OIT, a de nº 189 funciona como uma declaração no contexto político e técnico em que é elaborada. Dessa maneira, não tem força vinculante em relação aos estados membros como acontece nas convenções.

> *conduzcan a empleos productivos y duraderos; el crecimiento económico duradero y la capacidad e para responder al cambio con flexibilidad; una mayor participación en la economía de los grupos desfavorecidos y marginados; el aumento del ahorro y las inversiones nacionales;(...) la mejora de la calidad y de las condiciones de trabajo y acceso a la protección social, que conduzcan a uma mejor calidad de vida; el fomento de la innovación, del espíritu empresarial, del desarrollo tecnológico y de la investigación; la mejora del acceso a los mercados nacionales e internacionales, y la promoción de buenas relaciones entre empleadores y trabajadores* (OIT, 1998, P. 4-5).

Em prol dos objetivos de desenvolvimento nacional expostos, a Recomendação nº 189 reconhece, também, a necessidade de se delimitar um marco jurídico e político no estabelecimento de um entorno favorável ao crescimento e desenvolvimento das micro e pequenas empresas (OIT, 1998, P. 6, TRADUÇÃO NOSSA). Para criação desse ambiente, os Estados devem, dentre outras medidas, adotar políticas públicas referentes à inflação, financiamento de crédito especial, estabilidade social e emprego (entendido no sentido de "trabalho").

De acordo com medidas recomendadas no documento internacional, pode-se agrupar as ações políticas de favorecimento às micro e pequenas empresas em cinco categorias: (i) criação de condições para a promoção das micro e pequenas empresas; (ii) eliminação de obstáculos políticos e jurídicos; (iii) análise das políticas públicas que estão relacionadas ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas; (iv) políticas de apoio, destinadas em especial ao enfrentamento dos riscos empresariais e; (v) políticas de revalorização do setor informal ou não estruturado (OIT, 1998, P. 6-9, tradução nossa).

Sucintamente, pode-se dizer que em termos dispositivos, a Recomendação nº 189 organiza-se em seis partes: a primeira aborda os parâmetros conceituais das pequenas e médias empresas, objeto e âmbito de aplicação da norma; a segunda trata dos marcos políticas e jurídicos; a terceira refere-se ao fomento de uma cultura empresarial; a quarta dispõe sobre a necessidade de infraestrutura adequada; quinta trata das organizações de empregadores e trabalhadores e a sexta, por fim, dispõe sobre os parâmetros de cooperação internacional (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 58).

Por fim, no que tange à aplicação do documento internacional ao Brasil, o texto ainda não foi convertido em lei, não obstante a tentativa de análise infrutíferas por duas comissões vinculadas ao Ministério do Trabalho e Emprego. Entretanto, como membro integrante da Organização Internacional do Trabalho, ainda que não tenha força vinculativa, a

recomendação deve ser observada quando da formulação de políticas públicas destinados aos micro e pequenos empreendimentos (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 62-63).

Assim, resta claro que somente com os entornos econômico, jurídico e político favoráveis é que as micro e pequenas empresas serão eficientes e competitivas o suficiente para promoverem postos de trabalho produtivos e duradouros em condições sociais adequadas e equitativas (OIT, 1998, P. 6, TRADUÇÃO NOSSA). Nesses termos, a finalidade do reconhecimento internacional de sua importância às políticas públicas de trabalho é propiciar um embasamento institucional aos Estados que ora promovem um (ou assim o farão) desenvolvimento nacional baseado na ampliação e consolidação da intervenção política destinada ao setor.

Ainda na seara internacional, destaca-se a importância das micro e pequenas empresas nos países da América Latina. De acordo com os dados do Banco Mundial, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), apesar de metade das MPEs estar na informalidade na região, "a geração de empregos nesse segmento é idêntica à vista nos países ricos: nas duas regiões, dois a cada três trabalhadores são empregados por uma pequena e média empresa" (NAKAGAWA, O ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

À título de exemplo, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho, no Chile, há mais de 1,5 milhões de micro e pequenas empresas, responsáveis por 58% dos postos de trabalho privados. As micro e pequenas empresas chilenas, embora sofram com os típicos problemas de informalidade e escassez de crédito, são, conforme se verá na *Tabela 4*, de grande importância na geração de novos postos de trabalho, haja vista que, na atualidade do país, empregam consideravelmente mais que as grandes empresas. (OIT; SERTEC, 2010, P. 21).

Tabela 4: Estrutura de emprego por dimensão de empresa no Chile

CUADRO 12 | ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR TAMAÑO DE EMPRESA, AÑO 2006						
Tamaño	TCP (1)	POE (2)	Empleados remunerados	Familiar no remunerado	Total	%
Microempresa (3)	1.289.787	146.130	811.510	53.270	2.300.697	41,34
Pequeña empresa (4)	71	33.268	886.739	762	920.840	16,54
Subtotal MIPE	1.289.858	179.398	1.698.249	54.032	3.221.537	57,88
Mediana (5)		7.816	690.505	757	699.078	12,56
Grande (6)		4.483	1.114.020	393	1.118.896	20,10
Subtotal M y G	0	12.299	1.804.525	1.150	1.817.974	32,66
No sabe	48.498	10.296	462.629	4.960	526.383	9,46
Total	1.338.356	201.993	3.965.403	60.142	5.565.894	100,00

Fuente: Casen 2006
(1) Trabajador por cuenta propia
(2) Patrón o empleador
(3) Entre 1 y 9 trabajadores
(4) Entre 10 y 49 trabajadores
(5) Entre 50 y 199 trabajadores
(6) 200 y más trabajadores

Fonte: OIT, SERTEC, 2010.

Nesse mesmo sentido, de acordo com os dados da *Encusta CASEN*, constata-se que as micro e pequenas empresas proporcionaram mais de 3,2 milhões de empregos no ano de 2006, o equivalente a 58% da ocupação privada e 49% da ocupação total no Chile. Além disso, o estudo destaca que a população ocupada ascendeu de 5,96 milhões em 2003 a 6,58 milhões em 2006. Dessas, mais de 5,5 milhões desempenham suas atividades em micro e pequenas empresas, o que corresponde a um incremento de mais de 932 mil pessoas em comparação com 2003 (OIT; SERTEC, 2010. P. 26, tradução nossa).

Assim sendo, resta claro a incontestabilidade da importância internacional das micro e pequenas empresas na promoção de novos postos de trabalho. A própria Organização Internacional do Trabalho, por meio da Resolução nº 189, considera institucionalmente a potencialidade das pequenas e microempresas na promoção do pleno emprego, o que, por si, seria suficiente para justificar o estudo.

Não obstante, somado a isso, dados estatísticos de diversos países demostram a importância desse setor empresarial na geração de trabalho e renda. Apreende-se, nesse sentido, que as micro e pequenas empresas respondem, em níveis internacionais, por parcela considerável da distribuição de renda e criação de emprego, instituindo, assim, uma conexão necessária entre seu regime jurídico e as políticas públicas de trabalho e renda.

Concluído esse primeiro aspecto da importância das micro e pequenas empresas, necessário adentrar no cenário brasileiro com o objetivo central de demonstrar e estudar mais profundamente a importância dessas estruturas empresariais no contexto econômico e social do país. Em virtude de tal, será realizado um breve histórico de sua participação nos níveis de emprego nacionais, seguido da análise dos atuais dados disponibilizados pelos serviços de apoio acerca de sua contribuição na geração de novos postos de trabalho entre dezembro de 2012 e dezembro de 2013.

3.2.2 Cenário Nacional

Convém frisar que no que tange às políticas públicas de trabalho e renda, a característica mais importante das micro e pequenas empresas é a de serem grandes promotoras de novos postos de trabalho, em razão dos menores volumes de capital necessários para o investimento de uma nova vaga (CACCIAMALLI et al, 1995, P. 182). Nesse viés, a ideia central do reconhecimento de sua importância junto às políticas públicas de trabalho e renda é a intensidade de mão-de-obra que produz.

E essa acuidade na geração de novos postos de trabalho está presente no cenário nacional desde a década de 1980. Estudos doutrinários estimavam que "esse tipo de empresa correspondia a aproximadamente 77,20% do total de estabelecimentos produtivos do país no ano de 1985, os quais empregavam cerca de 20% do total dos ocupados, gerando algo em torno de 3% do total da receita bruta, sendo que força de trabalho nestas unidades produtivas era constituída principalmente pelos proprietários e sócios (46,55%), logo seguida pelos empregados contratados (42,20%) e por cerca de 11% de mão-de-obra familiar.[44]" (CACCIAMALLI et al, 1995, P. 183).

Não é por menos que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) reconheceu a significativa importância das micro e pequenas empresas para a ordem econômica e social. Com a finalidade de tutelar o setor, a carta constitucional estabeleceu em

---

[44] O autor destaca ainda que "do total de microempresas no país naquele mesmo ano, quase metade se concentrava no setor comércio (48,21%), tendo as atividades de serviços ocupado a grande parcela restante (39,38%)". Ressalta, também que "esta distribuição é homogênea para todas as regiões. Do ponto de vista espacial, a região Sudeste concentrava a maior parte das microempresas (48,7%), do pessoal ocupado (48,5%) e das receitas geradas (48,2%), seguida daregião Nordeste com 21,7%, 22,4% e 21,4% respectivamente". (1995, P. 183-184).

seu artigo 170, IX que é princípio da ordem econômica e financeira o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país” (BRASIL, 1988).

Desse modo, com o advento do novo texto da República, a relevância dos pequenos empreendimentos foi constitucionalizada como princípio geral da Ordem Econômica, entendida, por sua vez, “como a uma representação estrutural cuja finalidade é organizar a realização da atividade econômica de determinada comunidade” (MASSO, 2010, P. 35). Em outras palavras, o art. 170, IX, junto aos demais princípios da ordem econômica constitucional fundamenta e baliza os resultados da atividade econômica, fornecendo uma situação de estabilidade ao empreendedor que conhecerá previamente o sistema econômico sugerido (2010, P. 36).

Em relação à semântica do dispositivo em comento, a doutrina constitucional assevera que “tratamento jurídico diferenciado” deve ser entendido como normatização jurídica, em termos de legislação infraconstitucional, compatível com o papel que as micro e pequenas empresas no cenário produtivo nacional. De acordo com Tavares, “o tratamento favorecido para esse conjunto de empresas revela a necessidade de se proteger os organismos que possuem menores condições de competitividade em relação às grandes empresas e conglomerados” (2003, P. 222), criando, assim, uma medida tendente a assegurar a concorrência em justas condições.

Nesse mesmo viés, o artigo 179 dispõe que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei” (BRASIL, 1988).

Em obediência aos princípios constitucionais de tratamento favorecido e diferenciado ao micro e pequeno empreendedorismo, em 14 de dezembro de 2006 (DOU DE 15. 12. 2006) foi publicada a Lei Complementar nº 123 que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MASSO, 2010, P. 55). O diploma legal, além dos aspectos conceituais estudos em linhas acima, referiu-se principalmente:

> À apuração e ao recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação,

> inclusive as obrigações acessórias; ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive as obrigações acessórias e ao acesso a crédito e mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão (MASSO, 2010, P. 56).

As orientações legislativas da LC nº 123/2006 visaram, no entendimento do texto constitucional, facilitar a constituição e o funcionamento das micro e pequenas empresas, de modo a garantir o seu fortalecimento empresarial no contexto econômico e social do país. Entretanto, em termos de efetividade dos princípios constitucionais, a legislação introduziu poucos ganhos de eficiência à atividade empresarial.

Nesse sentido, Almeida (2000, P. 1251) destaca que o fiel cumprimento do teor dos artigos 170 e 179 CRFB dependem, ainda, de legislação trabalhista infraconstitucional que estabeleça um novo aparato normativo para as relações trabalhistas individuais. Ademais, a facilitação introduzida pela legislação em comento não surtiu os efeitos de um "tratamento diferenciado", haja vista que com a dispensa de obrigações superficiais às atividades empresárias "continuam a ser tratadas nos moldes das grandes e médias empresas" (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 55).

Não obstante, mesmo diante de um contexto legislativo de ineficácia dos preceitos constitucionais, as micro e pequenas empresas mostraram-se como "um dos fenômenos mais característicos da época" (DIESTE, 1997, P. 11). Devido à flexibilidade e dinamismo que lhes é intrínseco continuou, ainda que marcadas pela insustentabilidade e mortalidade precoce das estruturas empresariais, a dar significativas contribuições à promoção de novos postos de trabalho.

A análise dos principais números relativos à participação as micro e pequenas empresas no mercado de trabalho formal indicam que o setor continua a sustentar os níveis de empregabilidade do país. Segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), registro administrativo do Ministério do Trabalho, "cerca de 6,3 milhões de estabelecimentos responsáveis por 15,6 milhões de empregos formais privados não agrícola. Entre 2000 e 2011, as MPEs geraram 7,0 milhões de empregos, elevando o total de empregos nessas empresas de 8,6 milhões de postos de trabalho em 2000 para 15,6 milhões em 2011" (SEBRAE, 2012, P. 15).

Ademais, de acordo com os estudos de flutuação dos níveis de emprego e desemprego nas micro e pequenas empresas, publicados pela Unidade de Gestão Estratégica do SEBRAE[45], no 1º semestre de 2013, "os pequenos negócios geraram 19,3% menos empregos que no mesmo período de 2012, mas, em contrapartida, elevaram sua participação no total de empregos gerados no país, de 74,7% (1º sem. 2012) para 78,7% (1º sem. 2013)". Além disso, enfatizando ainda mais o papel do pequeno empreendimento, as grandes e médias empresas geraram no 1º semestre do mesmo ano, 40,4% menos empregos que no 1º semestre de 2012 (SEBRAE, 2013, P. 6).

Tabela 5: Total de empregos gerados – comparativo entre 1º sem/2013 e 1ºsem/2013

Período	MPE	% Part. MPE	MGE	% Part. MGE	Ad. Pública	Total
1º sem. 2012	641.560	74,7%	188.753	22,0%	28.021	858.334
1º sem. 2013	517.470	78,7%	112.514	17,1%	27.589	657.573
Var. % 1º sem. 2013/1º sem. 2012	-19,3%	-	-40,4%	-	-1,5%	-23,4%

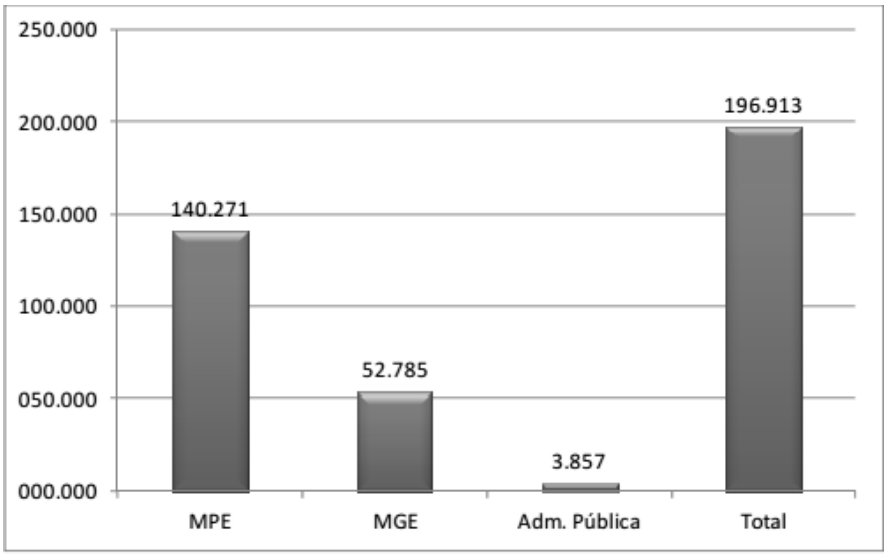
Fonte: MTE/CAGED. Elaboração: Sebrae/UGE
Nota: MPE = Micro e Pequenas Empresas; MGE = Médias e Grandes Empresas

Com essas observações, pode-se dizer que no comparativo entre os 1º semestres dos anos de 2012 e 2013, os micro e pequenos negócios alavancaram a geração de emprego e renda pelo país. Mesmo com uma baixa comparativa no ano de 2013, os seus números são consideravelmente mais elevados que os das grandes e médias empresas e os da Administração Pública.

Dentre os meses do 1º semestre de 2013, destacam abril e junho, que obtiveram um percentual significativo nos níveis de empregabilidade. Em abril deste ano, foram gerados 196.913 empregos formais celetistas no país, "com as micro e pequenas empresas respondendo pela criação líquida de 140.271 postos de trabalho, enquanto as médias e grandes empresas registraram 52.785 novos postos" - Gráfico 1 (SEBRAE, 2013, P. 3). Em junho, por sua vez, "foram gerados 123.836 postos de trabalho celetistas no país, dos quais correspondem às micro e pequenas empresas 111.033" – Gráfico 2 (SEBRAE, 2013, P. 3).

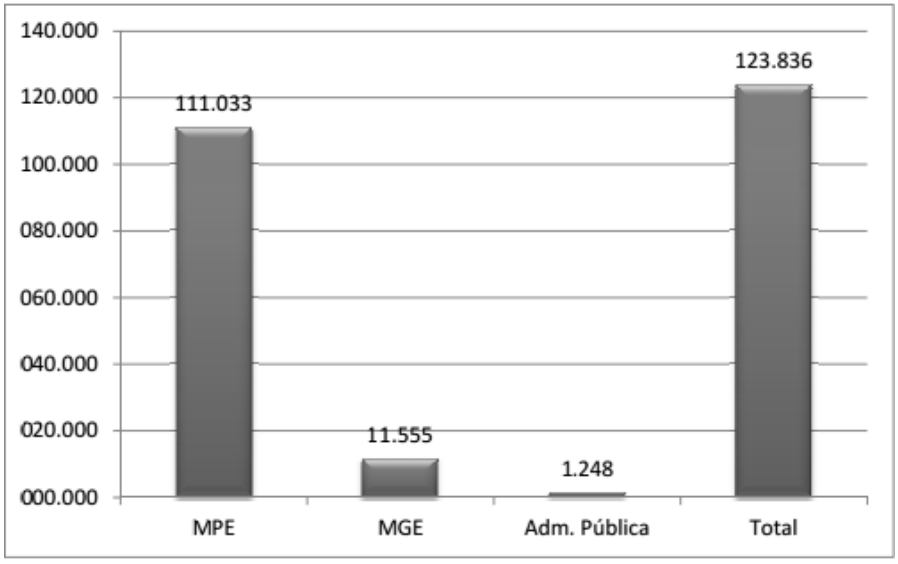
[45] Mensalmente a Unidade de Gestão Estratégica do Sebrae analisa a trajetória de admissões e desligamentos no mercado formal. A pesquisa decorre da articulação entre o Sebrae e o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da sua Secretaria Executiva e da Coordenação Geral de Estatísticas do Trabalho (SEBRAE, 2014).

Gráfico 1: Saldo líquido de empregos gerados pelas MPE em abril/2013



Fonte: MTE/CAGED – Abril/2013. Elaboração: Sebrae/UGE
Nota: MPE = Micro e Pequenas Empresas; MGE = Médias e Grandes Empresas

Gráfico 2: Saldo líquido de empregos gerados pelas MPE em junho/2013



Fonte: MTE/CAGED – Junho/2013. Elaboração: Sebrae/UGE
Nota: MPE = Micro e Pequenas Empresas; MGE = Médias e Grandes Empresas

Em relação ao 2º semestre de 2013, os números são extremamente positivos, com exceção do mês de dezembro[46]. Os destaques são para os meses de agosto, setembro e outubro que, respectivamente foram responsáveis pela criação de 127.439, 147.510 e 101.747 novas

[46] Tradicionalmente, o saldo de empregos do mês de dezembro é negativo por fatores sazonais como entressafra agrícola, término do ciclo escolar e extinção da maioria dos empregos temporários; o que influencia quase todos os setores da economia (SEBRAE, 2013).

vagas de postos de trabalho celetista, alcançando em ambos a casa dos 90% do total mensal (SEBRAE, 2013, P. 3).

Tabela 6: Saldo líquido de empregos gerados pelas MPE no exercício de 2013

REF	MPE	MGE	Administração Pública	TOTAL M.T.E
dez/12	-212.877	-256.351	-27.716	-496.944
jan/13	47.592	-19.396	704	28.900
fev/13	74.325	36.757	12.364	123.446
mar/13	63.972	41.912	6.566	112.450
abr/13	140.271	52.785	3.857	196.913
mai/13	80.277	-11.099	2.850	72.028
jun/13	111.033	11.555	1.248	123.836
jul/13	55.935	-14.527	55	41.463
ago/13	127.439	-2.463	2.672	127.648
set/13	147.510	61.519	2.039	211.068
out/13	101.747	-7.486	632	94.893
nov/13	91.546	-43.404	-656	47.486
dez/13	-201.792	-232.575	-15.077	-449.444

Fonte: MTE/CAGED. Elaboração: Sebrae/UGE
Nota: MPE = Micro e Pequenas Empresas; MGE = Médias e Grandes Empresas

Em um comparativo com o ano de 2012, os dados revelam que o saldo líquido de novos postos de trabalho atingiu melhores índices no 2º semestre de 2013, sem, entretanto, ao ponto de desconsiderar a significância dos demais períodos. De todo modo, o desempenho anual de ambos foi semelhante, sendo as maiores diferenças verificadas nos meses de janeiro, julho e setembro.

Ainda sob a perspectiva comparativa, destaca-se que "no acumulado de 2013, os pequenos negócios responderam pela criação de 839.855 postos de trabalho, enquanto as MGE registraram extinção líquida de 126.422 postos". Com isso, "a participação dos pequenos negócios na geração de empregos no país, em 2013, foi de 115%, superando a de 2012 (104%), ou seja, os pequenos negócios tiveram uma relevância maior na geração de empregos em 2013 do que em 2012, embora o saldo líquido de empregos gerados por esse segmento tenha apresentado ligeira queda de 6,7%" (SEBRAE, 2013, P. 3).

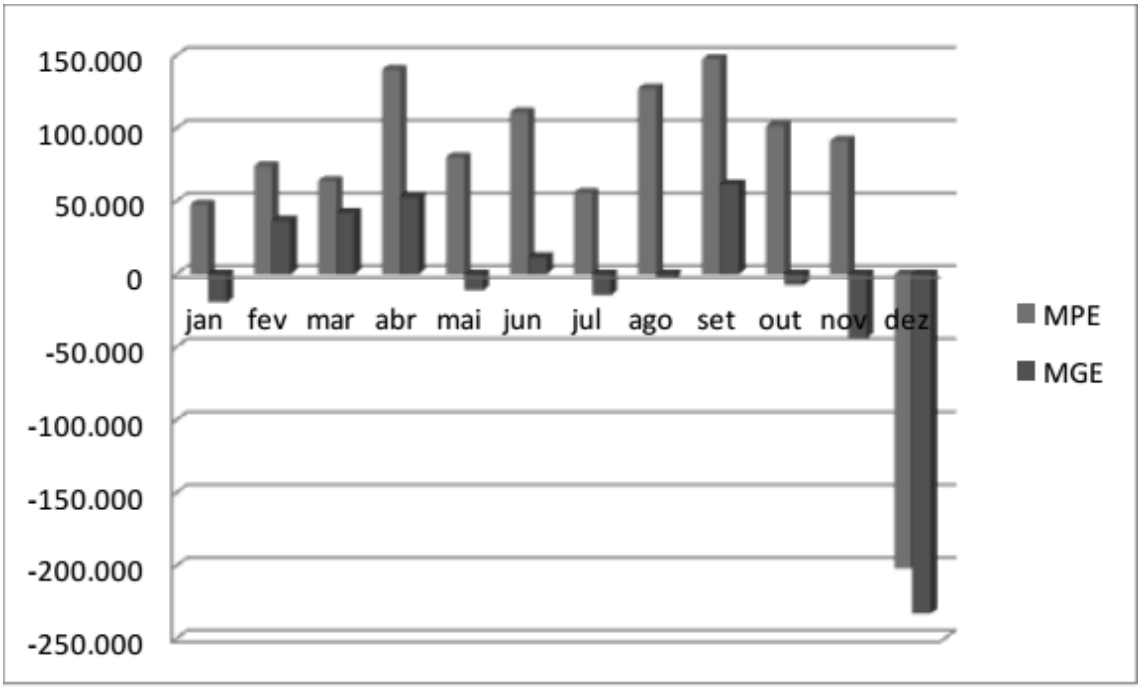
Tabela 7: Total de empregos gerados em um comparativo entre 2012 e 2013

Período	MPE	MGE	Adm. Púb.	Total	MPE/Total (%)
2012	900.289	-30.810	-1.238	**868.241**	**104%**
2013	839.855	-126.422	17.254	**730.687**	**115%**

Fonte: MTE/CAGED. Elaboração: Sebrae/UGE
Nota: MPE = Micro e Pequenas Empresas; MGE = Médias e Grandes Empresas; Adm. Púb. = Administração Pública

Dessa forma, resta claro que os micro e pequenos negócios continuam a sustentar a geração de novos postos de trabalho no Brasil, haja vista que correspondem a nada menos que 90% do total de vagas do período. (SEBRAE, 2013, P. 4). Convém frisar, inclusive que "os saldos de empregos gerados pelas MPE foram bem superiores aos das MGE em todos os meses de 2013 Mesmo em dezembro, quando as duas categorias registraram queda na geração de empregos, a retração nas MPE foi menor do que a observada nas MGE" (SEBRAE, 2013, P. 7).

Gráfico 5: Saldo de empregos gerados em de 2013 – comparativo entre MPE e MGE



Fonte: MTE/CAGED – Dezembro/2013. Elaboração: Sebrae/UGE
Nota: MPE = Micro e Pequenas Empresas; MGE = Médias e Grandes Empresas

À luz dessa perspectiva quantitativa, é incontestável a participação e importância das micro e pequenas empresas no cenário nacional das políticas públicas de trabalho e renda.

Não houve nenhum período, no passado recente, que o setor empresarial das grandes e médias empresas superasse os índices dos pequenos negócios.

Nesse viés, a promoção de novos postos de trabalho por micro e pequenas empresas, mesmo sendo mais significativa no setor dos serviços, é consideravelmente expressiva em todos os ramos da atividade econômica. Assim sendo, há uma relação de necessidade intrínseca entre as políticas públicas de trabalho e renda e o setor empresarial dos pequenos negócios. Dissociar esses campos seria, em grande medida, perder picos de efetividade na geração de emprego e renda.

CAPÍTULO 4 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL: UMA REALIDADE?

Construída a articulação teórica entre a tríade central do presente trabalho – políticas públicas de trabalho e renda, direito ao trabalho e micro e pequenas empresas – faz-se necessária a análise das políticas ativas de trabalho e renda que materializam, direta ou indiretamente, essa relação. Nesse viés, o presente capítulo pretende estudar os programas federais de geração de trabalho e renda dirigidos às micro e pequenas empresas no cenário brasileiro, com o escopo de, por fim, averiguar a existência de uma política pública ativa[47] destinada ao setor. .

Em termos metodológicos, optou-se pela análise dos programas no âmbito federal, instituídos sob a égide do Ministério do Trabalho e Emprego, por serem esses os modelos a partir dos quais ocorre a descentralização das políticas ativas aos demais entes estatais. Sob essa perspectiva, foram selecionados os programas federais instituídos no corpo do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, em três linhas de atuação que direta ou indiretamente estabelecem as micro e pequenas empresas como público-alvo. São elas: (1) Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER); (2) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e; (3) Programas de Qualificação Profissional.

Além dos programas integrantes do Ministério do Trabalho e Emprego, optou-se por acrescentar as intervenções políticas que se destinam à formalização das micro e pequenas empresas. Isso porque, conforme apontado no presente trabalho, o potencial de geração de trabalho e renda da micro e pequena empresa é mitigado, em parte significativa, pela ausência dessa política em específico. Atualmente no Brasil, o principal que instrumento que se destina a elevar os índices de formalização dos pequenos negócios é a Lei Complementar nº 123, de

---

[47] Nos termos do objetivo geral dessa pesquisa, consistente em verificar a existência de políticas públicas de geração de emprego e renda no setor específico das micro e pequenas empresas, apreende-se um encerramento do objeto de pesquisa nas políticas ativas de emprego, que tem por instrumentos clássicos, a criação de empregos públicos, a formação e reciclagem profissional, a intermediação de mão-de-obra, a subvenção ao emprego e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto.

14 de dezembro de 2006 (Estatuto da Micro e Pequena Empresa), razão pela qual será também objeto do presente estudo.

Nesse viés, apreende-se que as políticas públicas de trabalho e renda que compõe o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda brasileiro, de forma geral, são caracterizadas pelo conjunto de programas instituídos individualmente. E de acordo com a doutrina especializada, “quando se trata de políticas com características de "programas”, um dos problemas que surgem resulta do modo pelo quais esses programas interagem e entram em conflito com outros programas” (RUA, 2009, P. 15).

Assim sendo, por tratar-se de um setor em que política pública, se existente, caracteriza-se pelo estudo de programas em específico, a hipótese inicial de resultado da pesquisa concentra-se na possibilidade de conflitos de estruturas, de diretrizes intermediárias e de diretrizes operacionais em virtude da possível falha de interação programática. Por esse motivo, o enfoque expositivo consistirá em descrever os principais aspectos sobre os quais poderá incidir uma sobreposição programática.

Destaca-se, por fim, que em virtude da escassez bibliográfica a exposição restringir-se-á a uma abordagem narrativo-descritiva, com base em um conjunto de dados extraídos do Portal do Ministério do Trabalho e Emprego. Ressalva-se, entretanto, tomado contato com fontes atuais e confiáveis, a análise será verticalizada com a finalidade de tornar mais completo o seu conteúdo, sendo tal aprofundamento devidamente apontado no texto.

4.1 Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER

Conforme já analisado, o apoio aos micro e pequenos empreendimentos integra, conjuntamente às atividades de formação profissional e de flexibilização da legislação trabalhista, uma importante linha das políticas ativas de trabalho e renda destinadas a intervir nos níveis de empregabilidade do mercado de trabalho nacional. Dentre esse contexto, os programas de geração de emprego e renda constituem uma das intervenções estatais de maior significância no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda brasileiro.

Institucionalizado nos anos de 1993 e 1994, por meio da Resolução nº 59 do CODEFAT, o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER – vem se consolidando como um dos principais instrumentos de que o “governo e a sociedade dispõem para o acesso

ao crédito pelos pequenos e microempreendedores urbanos e rurais, inclusive nas iniciativas de produção próprias da economia informal, bem como das associações de produção e dos trabalhadores autônomos" (INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, 1999).

Quando de sua formulação, a ideia fundamental de institucionalização do programa de crédito especial foi promover destinação mais "sublime" às reservas de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador que, concomitantemente, contribuísse para a superação das misérias nacionais. O intuito, nesse sentido, era de que os excedentes da reserva mínima de liquidez, quando aplicados ao mercado financeiro, destinassem-se à preservação do patrimônio do fundo e a elevação de sua rentabilidade financeira ao mesmo tempo em que garantissem novos postos de trabalho e renda (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Nesse viés, os programas de geração de emprego e renda tem por finalidade precípua proporcionar a reinserção produtiva dos trabalhadores excluídos do mercado de trabalho, "gerando trabalho e renda, estimulando a capacidade empreendedora e a auto-sustentação dos empreendimentos" (MORETTO, 2010, P. 18). Por meio de um conjunto de linhas de crédito especiais financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, disponibilizando recursos para o crescimento ou modernização das atividades econômicas.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, os programas de geração de trabalho e renda "enfatizam o apoio a setores intensivos em mão-de-obra e prioritários das políticas governamentais de desenvolvimento, além dos programas destinados a atender necessidades de investimento em setores específicos, objetivando aumentar a oferta de postos de trabalho e a geração e manutenção da renda do trabalhador" (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Sob essa perspectiva, as linhas de crédito instituídas no âmbito do PROGER destacam-se por permitir o desenvolvimento econômico e social por meio do estímulo ao investimento e modernização de dos mecanismos de infraestrutura, de exportações e democratização do crédito popular. Fortalece, desse modo, tanto o mercado empresarial brasileiro pelo aumento da competitividade como o mercado de consumo, promovendo melhorias nas condições de vida dos trabalhadores, especialmente os de baixa renda (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Como dito em linhas acima, a sustentabilidade dos programas de geração de emprego e renda advém do financiamento promovido pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador. Em relação à estrutura interna do fundo de financiamento, os recursos tem origem nos excedentes à reserva mínima de liquidez, que de acordo com Ministério do Trabalho e Emprego, são os valores que devem ser mantidos em títulos do Tesouro Nacional no extramercado, de forma a garantir o pagamento do benefício do seguro-desemprego e o abono salarial por seis meses.

Quanto aos aspectos de operacionalização, são responsáveis obrigatórios pelas atividades de financiamento, as instituições financeiras oficiais credenciadas ao PROGER[48]. De acordo com o art. 9º da Lei nº 8.019/90, com redação dada pelo art. 1º da lei nº 8.352/91, apenas as instituições federais oficiais credenciadas ao PROGER são autorizadas legais ao manuseio dos recursos oriundos do FAT. Ressalta-se, nesse viés, que os Programas de Geração de Emprego e Renda "não contemplam qualquer forma de repasse direto de recursos às esferas federal, estaduais ou municipais de governo, bem como às organizações da sociedade civil" (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Ademais, o Ministério de Trabalho e Emprego não pode intermediar a operação de crédito. Entretanto, destaca-se que, embora as ações e programas sejam executados de forma descentralizada pelas instituições financeiras oficiais, o processo de elaboração/avaliação cadastral, a análise de viabilidade do empreendimento, a capacidade de pagamento, a garantia, a contratação e a administração do crédito são de sua competência, assumindo, assim, os riscos operacionais frente ao FAT (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Por sua vez, as diretrizes operacionais, de competência executória dos agentes financeiros, são instituídas segundo as normas dos programas, "definidas em Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT e em Planos de Trabalho apresentados pelas instituições financeiras e aprovados pela Secretaria-Executiva do CODEFAT" (MTE, 2014). De acordo com os dados do Ministério de Trabalho e Emprego:

---

[48] Atualmente, são instituições financeiras federais credenciadas aos programas de geração de emprego e renda o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste do Brasil e a Financiadora de Estudos e Pesquisas – FINEP. "Por força legal, somente as Instituições Financeiras Oficiais Federais são habilitadas a operar diretamente os recursos de Depósitos Especiais do FAT, conforme disposto no art. 9º da Lei nº 8.019/90, com redação dada pelo art. 1º da lei nº 8.352/91" (MTE, 2014).

> A partir de 2005, foi implementada uma nova sistemática de alocação dos depósitos especiais, intitulada Programação Anual da Aplicação de Depósitos Especiais do FAT - PDE, na qual é distribuído o volume de recurso entre as linhas de crédito para o período de um ano. Após regulamentação do PDE, que define que na Programação Anual deverá constar o montante de depósitos especiais do FAT a ser repassado, ao longo do ano, para as instituições financeiras que operam o PROGER, o CODEFAT passou a aprovar os montantes disponíveis para cada Programa por meio de uma programação anual (uma espécie de orçamento). Assim, tanto a programação do montante de recursos a serem alocados em cada programa de crédito, quanto a delegação da competência de executar o repasse dos recursos para o MTE, conferiu maior eficiência e celeridade na execução dos repasses, uma vez que elimina a necessidade de o CODEFAT emitir uma nova resolução a cada nova aplicação dos depósitos especiais.

Dentre esse contexto, é oportuno ressaltar que embora as linhas de crédito financiadas pelo FAT distribuam-se por diversos setores da atividade econômica, agrupadas de acordo com seus objetivos e características, a fase de execução depende da aprovação orçamentária anual. Isso significa dizer que, embora sejam previstas linhas concomitantes de crédito especial, pode ocorrer, por determinação orçamentária anual, de não serem executadas no exercício referente[49].

Além dos requisitos instituídos nas Resoluções do CODEFAT acima mencionadas, a destinação dos recursos via linha de crédito especial deve obediência às seguintes diretrizes: (i) geração de emprego e renda; (ii) descentralização setorial; (iii) descentralização regional; (iv) compatibilidade com a política industrial, bem assim com outras políticas governamentais e; (v) condicionamento da concessão de financiamento à comprovação de adimplência dos tomadores com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, observado o que dispõe a legislação pertinente (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Especificamente no que tange aos programas e linhas de crédito, o PROGER subdivide-se em sete frentes de atuação, elencadas a seguir:

1) Investimento para Micro e Pequenos Empreendimentos
2) Financiamento de Médios e Grandes Empreendimentos
3) Fomento da Construção Civil
4) Investimento em Infraestrutura

---

[49] De acordo com os dados do MTE, “nem todas as linhas de crédito podem ser operantes visto que os montantes de recursos para cada linha de crédito são definidos pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, por meio da Programação Anual da Aplicação de Depósitos Especiais - PDE para cada ano” (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

5) Fomento da Exportação
6) Fomento da Inovação e Difusão Tecnológica
7) Iniciativas Específicas (turismo, por exemplo).

Convém frisar, entretanto que, de acordo com o Ministério responsável, as micro e pequenas empresas, destinatárias diretas da primeira frente de atuação, constituem um dos públicos-alvo mais significativos do programa, em virtude da "expressiva participação no total de empregos existentes na economia e o enorme potencial de geração de trabalho e renda" (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Sob essa perspectiva, serão apresentados a seguir os programas de geração de emprego e renda via crédito que, direta e indiretamente, vinculam-se às micro e pequenas empresas. A saber, são eles: PROGER Urbano, PROGER Rural, PROGER Turismo, FAT Empreendedor Popular, FAT Fomentar, FAT Exportar e PROEMPREGO.

4.1.1 PROGER Urbano – Investimento – Micro e Pequenas Empresas

Após praticamente dois anos de intensas discussões, o Programa de Geração de Emprego e Renda na modalidade urbana - PROGER Urbano - foi criado em 1994. Tem por finalidade a geração de novos postos de emprego, mediante financiamentos a micro e pequenos empreendedores privados, nos setores formal e informal da economia, assim como as cooperativas e associações de trabalhadores, ou seja, para setores que "tradicionalmente não têm acesso ou têm dificuldades em obter crédito do sistema financeiro formal" (PASSOS; CONSTANZI, 2013, P. 125).

Como já exposto nos aspectos conceituais, para os fins de financiamento do PROGER – Urbano consideram-se micro e pequenas empresas, os empreendimentos industriais, comercias e de serviço com faturamento bruto anual de até 7,5 milhões de reais, com a

ressalva de que o apoio financeiro destina-se precipuamente para o investimento ou investimento com capital de giro associado[50] (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Nesse viés, os recursos são destinados ao financiamento de micro e pequenas empresas urbanas que almejam investir no fortalecimento financeiro de suas atividades, tanto referente ao custeio inicial como ao crescimento econômico. Atende, assim, "as demandas de financiamento visando à manutenção de postos de trabalho, redução da mortalidade das micro e pequenas empresas e, consequentemente, a diminuição da rotatividade de mão de obra" (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Uma primeira avaliação do PROGER Urbano foi realizada nos anos 1998 e 1999 pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE por meio do espaço amostral de todas as operações realizadas no período de 1995 a 1998 (IBASE, 1999 apud PASSOS; CONSTANZI, 2013, P. 126). A primeira constatação foi o papel desempenhado pelo programa na democratização do crédito, haja vista que possibilitou, em 78% dos casos, o primeiro contato das empresas com a concessão de crédito (2013, P. 126).

A avaliação informou, ainda, que "houve aumento médio da renda de cerca de 18%, e 48,4% e 58,5% dos beneficiários diretos tiveram, respectivamente, aumento dos lucros e dos postos de trabalho. Houve geração de novas ocupações a um custo médio de R$ 7 083,33, considerados, nesse cálculo, postos de trabalho formais (com carteira assinada) e informais - sem carteira, assalariados temporários, familiares não remunerados, sócios" (PASSOS; CONSTANZI, 2013, P. 126).

Destaca-se que no final de 2001 foi realizada nova avaliação do PROGER Urbano, mas com o objetivo específico de verificar a geração de emprego e renda pelas micro e pequenas empresas destinatárias do programa de crédito. Em virtude de tal tarefa, "foram avaliadas quase 30 mil micro e pequenas empresas que tomaram empréstimo por meio do PROGER Urbano no período de 1998 a 2000 e analisado o comportamento do emprego formal através do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego" (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2001).

---

[50] Dentre a conceituação de investimento, podem ser financiados bens e serviços que dentre outros, pode-se ser citado o veículo de carga com lotação de até dois passageiros, exclusive o condutor, produção nacional, modelo básico com até 5 anos de uso.

A avaliação objetivou, nesse viés, o levantamento de dados capaz de expor e avaliar o desempenho do Programa no tocante à geração e/ou manutenção de empregos, geração de renda, condições de vida dos tomadores de crédito e sustentabilidade dos empreendimentos financiados e, a partir das constatações da avaliação, sugerir medidas com vistas ao aperfeiçoamento dos programas. Os resultados podem ser sintetizados da seguinte forma:

> Consideradas apenas as micro e pequenas empresas formais que informaram alguma movimentação ao CAGED, foram registradas 19,7 mil operações, com um valor total de empréstimos de R$ 475,6 milhões, que resultaram na geração líquida (admissões menos demissões) de 24 110 empregos diretos com carteira assinada no período da data da liberação do crédito até abril de2001, o que implica um custo médio de R$19 724,01 por emprego formal direto. Considerados apenas os empreendimentos que informaram movimentação líquida positiva ao CAGED, o número de operações foi de 10,2 mil, no valor total de R$ 260 milhões, com geração de 43 mil empregos diretos com carteira assinada no período da data de liberação do crédito até abril de 2001, o que implica um custo médio de R$6 008,97 por emprego direto com carteira assinada gerado (PASSOS; CONSTANZI, 2013, P. 126).

Entretanto, como o tratamento dos dados foi isolado das conjecturas macroeconômicas, não se pode considerar a geração de todos os postos de trabalho citados acima. Assim, uma melhor avaliação de impacto do PROGER – Urbano na promoção de novos postos de trabalho foi obtida pela comparação do desempenho das micro e pequenas empresas apoiadas pelo programa de crédito com o desempenho das que não gozam de apoio financeiro.

Nesse sentido, “foi constatado que as micro e pequenas empresas apoiadas pelo PROGER Urbano em janeiro de 1998 tiveram crescimento do emprego com carteira assinada de 29,91% ao longo do ano de 1998, e que as micro e pequenas empresas como um todo apresentaram incremento de 2,64% do emprego formal no mesmo período (PASSOS; CONSTANZI, 2013, P. 127).

Ainda no que tange as avaliações, destaca-se que foi realizada uma estimativa da geração de empregos indiretos, oriundos da relação efeito-renda das micro e pequenas empresas financiadas. Em uma percepção geral, para os “24.110 empregos diretos gerados, foram criados 38.897 postos de trabalho indiretos e 115.192 decorrentes de efeito-renda, perfazendo um total de 178.199 colocações e implicando a criação de nove postos de trabalho por empreendimento” (PASSOS; CONSTANZI, 2013, P. 127).

Nesses termos, apreende-se que a instituição do PROGER – Urbano consolidou a significativa contribuição que o investimento financeiro à micro e pequena empresa proporciona aos níveis de emprego formal. Demonstrou, assim, importância do programa ao desenvolvimento econômico e social pelo impacto positivo que ocasionou na contratação de empregados, na redução do trabalho precário e no aumento do trabalho formal (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2001).

Entretanto, ressalvas são feitas pela doutrina quanto aos impactos positivos do PROGER. Observa-se que "apesar do volume de recursos invertido no programa em suas várias modalidades, os resultados efetivos na geração de emprego e renda são incertos, pois não existe um procedimento para averiguar se os postos de trabalho previstos foram realmente criados" (MORETTO, 2010, P. 18).

O ideal, nesse sentido, seria a criação de instrumentos de acompanhamento dos programas instituídos. Conforme já analisado, toda política pública desenvolve-se em um ciclo de etapas fundamentais, do qual fazem parte o processo de avaliação e subsequente processo de adaptação ou extinção. Desse modo, a eficiência do PROGER – Urbano, como também das demais modalidades, deve ser medida paripasso com seu objetivo que é a geração de trabalho e renda, em um modelo de avaliação in itinere.

Ademais, outra ressalva importante a ser considerado é número decrescente de operações de crédito. De acordo com a doutrina, "isto se deve às dificuldades impostas pelas instituições financeiras para liberar os empréstimos, o que prejudica especialmente os pequenos tomadores, que devem ser os principais beneficiários do programa" (MORETTO, 2010, P. 19).

Para contornar a situação foi instituído em 1999 o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda que, com o objetivo garantir parte dos riscos, mitigou a retração dos créditos. Entretanto, destaca o autor que "ainda a decisão final sobre o direcionamento dos empréstimos continua nas mãos das instituições financeiras" (CARDOSO JR. ET AL, 2006 apud MORETTO, 2010, P. 20).

Assevera-se que entre as configurações de financiamento que já adotou, o atual modelo do programa possibilita um financiamento de 100% do valor do projeto de investimento empresarial, sendo que até 30% do valor financiado pode ser associado ao capital de giro (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

O limite de até 100% do valor do projeto não pode ultrapassar o teto de valor que, atualmente, é de ate R$ 600 mil, financiáveis em ate 96 meses, com até 36 de carência. A taxa de juros é composta pelos encargos básicos – Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) ou outro índice que legalmente a substitua – somado aos encargos adicionais de até 5,00% efetivos ao ano (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Com essas observações, pode-se concluir que o PROGER- Urbano é uma das linhas de frente de inserção do micro e pequeno empreendimento na economia formal. Destaca-se, nesse sentido, o papel essencial que o desenvolvimento empresarial de pequeno porte tem na consecução dos objetivos do trabalho decente, principalmente pelo viés do crescimento econômico e pela geração de novos empregos, tendo em vista que à medida que as micro e pequenas empresas se desenvolvem, as atividades informais diminuem com consequente fortalecimento do desenvolvimento econômico e social (AYYAGARI; BECK; DEMIRGÜÇ-KUNT, 2003, P. 29-30).

Não obstante, conforme já apontado, paralelo ao programa de geração de emprego e renda, outros programas se desenvolveram com a incidência, ainda que indireta, sobre o potencial econômico e social das micro e pequenas empresas. Entre esses, destaca-se o programa de geração de emprego e renda destinados aos pequenos produtores rurais (PASSOS; CONSTANZI, 2002, P. 51).

4.1.2 PROGER Rural

Na mesma concepção estrutural da modalidade urbana, em 1995, foi instituído o PROGER – Rural, “como uma linha de crédito de custeio e de investimento destinada aos mini e pequenos produtores rurais de forma individual ou coletiva, do segmento agropecuário” (PASSOS; CONSTANZI, 2002, P. 51).

Observa-se que os primeiros anos de implementação do programa foram marcados por um relativo insucesso, principalmente após os anos 2000. O expressivo declínio do PROGER Rural esteve relacionado com a concomitância de atuação do PRONAF. De acordo com a doutrina especializada, os públicos-alvo dos dois programas, antes da reestruturação ocorrida em 2002-2003 eram concorrentes e sobrepostos, o que ocasionava uma falta de integração nas políticas ativas destinadas ao pequeno produtor rural.

Com a reformulação institucional, o programa constituiu-se como linha de investimento fixo ou semifixo ao crescimento e desenvolvimento da atividade agropecuária. Nesse sentido, tem por finalidade financiar a implantação, a ampliação e a modernização da infraestrutura de produção e serviços no estabelecimento rural, por meio de concessão de crédito destinado as despesas agrícolas e pecuárias (insumos ou serviços) (MINISTÉRIO DE TRABALHO E EMPREGO, 2014).

A estrutura subjetiva do programa estabelece como público alvo os mini e pequenos produtores rurais, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos: "(i) ser proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; (ii) utilize preponderantemente mão-de-obra familiar, podendo manter até 2 empregados permanentes; (iii) não detenha, a qualquer título, inclusive sob a forma de arrendamento, área de terra superior a 15 módulos fiscais; (iv) tenha, no mínimo, 80% de sua renda originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal; (v) resida na propriedade ou em local próximo; (vi) comprove, se pessoa jurídica, estar adimplente com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, e, se pessoa física, no decorrer da vigência do contrato, regularidade com a Previdência Social" (MINISTÉRIO DE TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Quanto aos aspectos objetivos da concessão de crédito, assim como o PROGER-Urbano, possibilita o financiamento da totalidade do valor do projeto, divergindo do primeiro apenas quanto ao valor, uma vez que a modalidade rural estabelece um teto financiável de ate R$48 mil por produtor ou R$240 mil por investimento coletivo, respeitando o limite individual. Por fim, a taxa de juros é de até 8% ao ano Equalizada pelo Tesouro Nacional, com prazos de até 8 anos de financiamento, respeitado os 3 de carência (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

4.1.3 PROGER Turismo – Investimento – Micro e Pequenas Empresas

Ainda na linha específica de investimento nas micro e pequenas empresas pela concessão de crédito, o PROGER – turismo tem objetivo e estruturas semelhantes ao PROGER – Urbano quanto à geração de emprego e renda. A distinção, entretanto, está na especificidade necessária da atividade empresarial desenvolvida pelas micro e pequenas empresas que pretendem se enquadrar no programa, de modo que tem por finalidade financiar investimento, com ou sem capital de giro associado, para empresas da cadeia produtiva do

setor de turismo, em atividades pré-estabelecidas pelo TEM, de acordo com tabela CNAE (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Em relação às questões operacionais do programa, conforme dito, em muito se assemelha com o PROGER – Urbano. As micro e pequenas são consideradas, em igual medida, as com faturamento bruto anual de até R$7,5 milhões. O limite financiável equivale à totalidade do valor do projeto, em um teto de até R$600 mil, financiáveis em até 120 meses, contados os 30 de carência (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Observa-se que a autonomia do programa deve-se ao relevo em específico que o Ministério do Trabalho e Emprego destinou as atividades turísticas, haja vista o significativo potencial de incrementar postos de trabalho e renda, em especial no contexto local e regional. Assim, a vantagem do programa está na exclusividade do volume de recursos advindos do FAT, não havendo concorrência com outros setores, como ocorre na modalidade urbana do programa.

4.1.4 FAT – Empreendedor Popular

Também integrante da linha de investimento específico às micro e pequenas empresas, o FAT – Empreendedor Popular foi instituído pela Resolução do CODEFAT nº 286, de 23 de julho de 2002. De acordo com o artigo 1º situa-se no âmbito do PROGER- Urbano e tem por objetivo o estimulo ao desenvolvimento dos micronegócios no país e o financiamento do autoemprego como mecanismo de combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social.

Tem por finalidade a concessão de auxílio financeiro a pessoas físicas de baixa renda, em empreendimentos populares, inclusive o autoemprego, com faturamento bruto anual de até R$ 120 mil a partir de duas linhas de financiamento (i) linha de capital de giro, destinada ao financiamento de micronegócios populares e; (ii) linha de investimento, destinada ao financiamento de capital fixo, com capital de giro associado em proporção não superior a 40% do valor financiado (RESOLUÇÃO Nº 286, 2002, ARTIGO 2º).

Referente às questões operacionais, permite o financiamento de até 100% do valor do projeto, em um texto de R$10 mil, financiáveis em 60 meses com até 12 de carência. Quanto a atual taxa de juros, aplicam-se os encargos básicos compostos pela Taxa de Juros de Longo

Prazo - TJLP ou outro índice que venha legalmente substituí-la cumulado aos encargos adicionais de até 6,00% efetivos ao ano.

Pode-se dizer que o FAT – Empreendedor popular tem por objetivo fundamental o apoio financeiro para investimento ou investimento com capital de giro associado a empreendedores populares, objetivando a sua integração com o setor produtivo formal e consequente promoção de trabalho decente e autoemprego no contexto do desenvolvimento local e regional a partir de um programa de institucionalização federal.

4.1.5 FAT – Fomentar – Micro e Pequenas Empresas

Por fim, o FAT- Fomentar materializa uma das mais importantes políticas ativas de trabalho e renda vigentes no país e finaliza os programas diretamente vinculados às micro e pequenas empresas. Tem por finalidade específica o apoio financeiro para implantação, ampliação, recuperação e modernização às micro e pequenas empresas de todos os setores da economia, de forma a gerar novas oportunidades de emprego e renda e melhoria da qualidade de vida do trabalhador, além de contribuir para a competitividade da economia brasileira (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Instituído pela Resolução do CODEFAT nº 345, de 10 de julho de 2003, tem o objetivo que umbilicalmente relaciona as políticas públicas de trabalho e renda e as micro e pequenas empresas. De acordo com o artigo 1º, o FAT – fomentar destina-se a "geração de emprego e renda por meio do financiamento ao investimento produtivo das Micro, Pequenas e Médias Empresas" (RESOLUÇÃO Nº 345, 2003). Para os efeitos pretendidos pelo programa, são considerados:

> (a) Micro empresas, as pessoas jurídicas de direito privado com faturamento bruto anual de até R$ 1,2 milhão;
> (b) Pequenas Empresas, as pessoas jurídicas de direito privado, com faturamento bruto anual acima de R$ 1,2 milhão e até R$ 7,5 milhões;
> (Resolução nº 682, de 15 de dezembro de 2011 que altera o art. 2º da Resolução nº 345, de 2003).

O FAT – fomentar destinado às micro e pequenas empresas nacionais ou estrangeiras com sede no Brasil enquadra-se em um espectro maior de fomento ao setor empresarial. A

linha de crédito, em realidade, quando instituída englobou o investimento bifurcado em dois segmentos: o fomento as micro e pequenas empresas, que ora é estudado, e o fomento as medias e pequenas empresas.

Em relação à primeira linha apontada, podem ser financiados dentre outros itens a "aquisição de máquinas e equipamentos novos, inclusive agrícolas, de fabricação nacional; capital de giro associado; investimento para ampliação, implantação recuperação e modernização de ativos fixos; gastos com estudo de engenharia de projetos relacionados ao investimento; gastos com implantação de qualidade e produtividade, pesquisa e desenvolvimento; gastos pré-operacionais de investimento financiado; pagamento de comissão de agente comercial" (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

4.1.6 PROGER – Exportação

Iniciando os programas específicos de fomento da exportação, foi instituído o programa de geração de emprego e renda diretamente vinculados às micro e pequenas empresas com o objetivo de estimular exportação dos pequenos empreendimentos em condições compatíveis com o mercado internacional, inclusive na fase de pré-embarque (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Dos programas de geração de trabalho e renda por meio do incentivo à exportação, esse em específico, vincula-se direta e exclusivamente às micro e pequenas empresas exportadoras, entendidas como aquelas com faturamento bruto anual até R$ 5 milhões, constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.

Quanto às questões operacionais, possibilita o financiamento de até 100% do valor do projeto, desde que respeitado o teto de R$250 mil. O prazo máximo de financiamento é de até 12 meses, observados os de carência, em que são aplicados como taxas de juros, a Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP ou outro índice que venha legalmente substituí-la e os encargos adicionais de até 9,94 % efetivos ao ano.

4.1.7 FAT – Exportar

Ainda no contexto de fomento da exportação, foi instituído pela Resolução do CODEFAT nº 344, de 10 de julho de 2003, o FAT- Exportar como uma das linhas de concessão de crédito que indiretamente se destinam às micro e pequenas empresas. O programa não tem como foco o pequeno empreendimento, como no caso do PROGER – Exportação, mas sim, todas as empresas exportadoras construídas sob a égide das leis brasileiras e que tenham sede no país, seja qual for o porte.

De acordo com as disposições deliberativas, destina-se fomento da exportação e a geração de emprego e renda por meio de financiamento a exportação. As linhas de crédito do FAT-EXPORTAR são destinadas ao financiamento ao exportador, na fase pré-embarque da produção de bens que apresentem índice de nacionalização, em valor, igual ou superior a 60% (RESOLUÇÃO Nº 344, 2003, ARTIGO 1º).

Assim, poderão ser financiados o capital de giro e os insumos necessários à produção de bens exportáveis com índice de nacionalização igual ou superior a 60%, sendo que o limite financiável, em até 30 meses, é de 100% do valor do projeto, em um teto a ser definido casuisticamente pelo BNDES.

A importância do programa ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas está na diferenciação quanto à taxa de juros aplicada. De acordo com os dados do Ministério do Trabalho e Emprego, aos micro, pequenos e médios empreendimentos são aplicadas a taxa de juros de longo prazo acrescida de spread bancário de até TJLP somado 5,5% ao ano. Já quando se trata de grandes empresas, não há limitação, sendo a TJLP somado ao percentual decidido casuisticamente.

4.1.8 PROEMPREGO

Instituído na linha de investimento em infraestrutura, o PROEMPREGO foi regulamentado pela resolução do CODEFAT nº 103, de 6 de março de 1996, mesmo já tendo iniciado suas atividades no ano de 1995. Direcionado aos setores estratégicos da economia, desde sua instituição teve por objetivo a criação de novos postos de trabalho, o aumento da renda do trabalhador e consequente melhoria da qualidade de vida da população, em especial

das camadas de baixa renda. Ademais, pretendeu a diminuição dos custos de produção relacionais ao contexto internacional e a expansão do mercado de trabalho interno (FONSECA, 2009, P. 317).

Em termos operacionais, o programa teve sua implementação dividida em duas versões, o PROEMPREGO I e o PROEMPREGO II. A primeira versão foi instituída por meio das Resoluções do CODEFAT nº 103, de 6 de março de 1996, e nº 104, de 17 de abril de 1996. A segunda, por sua vez, foi criada por meio da Resolução do CODEFAT nº 207, de 19 de abril de 1999 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Na primeira fase de execução do programa, os investimentos destinaram-se aos setores de transporte coletivo, saneamento ambiental, infraestrutura para a melhoria da competitividade nacional e do campo turística e, por fim, a melhorias nos subsetores industriais de regiões caracterizados pelo desemprego (PASSOS; CONSTANZI, 2002, P. 52). A aplicação de recursos oriundos do FAT somaram cerca de R$3,5 bilhões, enquanto o BNDES e os tomadores de empréstimos concentraram a importância de R$5,5 bilhões.

Em contrapartida, a sua segunda etapa de instituição, o programa teve por objetivo tanto a extensão de recursos a setores que tivessem considerável potencial na geração de novos de trabalho e no incremento da qualidade de vida da população quanto aos setores estratégicos que diretamente não foram contemplados pela primeira etapa do programa. (PASSOS; CONSTANZI, 2002, P. 53). No que tange ao volume de recursos estimado, houve de igual modo ao PROEMPREGO I, previsão de R$9 bilhões (FONSECA, 2009, P. 317).

Contemporaneamente, foi autorizado por meio da Resolução do CODEFAT nº 289, de 23 de setembro de 2002, a instituição PROEMPREGO III. Com o objetivo de investir nos setores estratégicos da economia foram destinados cerca de R$ 4,5 bilhões para essa nova fase do programa que, somado ao montante do BNDES e dos tomadores de empréstimos, alcança o patamar de R$15 bilhões (PASSOS; CONSTANZI, 2002, P. 53).

O artigo 1º da Resolução, em paralelismo com as duas primeiras versões, estabelece que “o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador III será executado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, excedentes da reserva mínima de liquidez, e outros recursos administrados pelo Banco, objetivando preservar e expandir oportunidades de trabalho, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da

qualidade de vida da população, em especial das camadas de baixa renda, e proporcionar a redução dos custos de produção no contexto internacional" (RESOLUÇÃO Nº 289, 2002).

Todavia, o PROEMPREGO III entende como setores estratégicos os de energia, transportes urbanos, saneamento, telecomunicações, exportações, comércio, serviços turísticos, infraestrutura viária, desenvolvimento urbano, construção naval, educação, saúde, projetos multissetoriais integrados, modernização da administração tributária de estados e municípios e micro, pequenas e médias empresas (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Portanto, além das micro e pequenas empresas, tem como público alvo as médias e grandes empresas, a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, direta e indireta. Dentre outros exemplos, esses sujeitos poderão se utilizar dos recursos financiados para a implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos, gastos para implantação de qualidade e produtividade, pesquisa e desenvolvimento, capacitação técnica e gerencial, atualização tecnológica e tecnologia da informação; despesas pré-operacionais; produção de bens para exportação, prestação ou desenvolvimento de serviços pra exportação, capital de giro associado, despesas correntes de internalizarão de bens importados, implantação e/ou expansão de atividades no exterior (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

4.2 Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado

O microcrédito tem se tornado um dos principais expoentes das políticas de trabalho e renda em todo o mundo (COSTANZI, 2005, P. 21). Em termos conceituais, o microcrédito pode ser entendido como "crédito para pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal, dado sem garantias reais, propiciando um mecanismo autossustentável de combate à pobreza e à exclusão social" (COSTANZI, 2005, P. 21).

Na definição de BARONE e ZOUAIN (2004, 373):

> Microcrédito é um empréstimo de baixo valor, a pequenos empreendimentos informais, microempresas e empresas de pequeno porte, sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito produtivo (financia capital de giro e investimento fixo) e é concedido através de uma metodologia assistida, onde o agente de crédito (funcionário da instituição) interage com o tomador antes, durante e depois da concessão do crédito (adaptado de Barone et al, 2002).

Tomada essa perspectiva, entender o microcrédito requer a consideração de três elementos fundamentais: (i) a focalização nos pobres ou microempreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito formal; (ii) a forma peculiar e adequada ao público-alvo de entrega do crédito; c) o mecanismo autossustentável de combate a pobreza e a exclusão social (COSTANZI, 2005 P.21). Portanto, mais do que um eficiência instrumento de geração de trabalho e renda, é primeiro, um mecanismo de democratização do crédito.

No que se refere à forma peculiar e adequada de entrega do crédito, a doutrina aponta duas características que devem se diferenciar do crédito tradicional. A primeira diz respeito à exclusão da necessidade de garantias reais, que, caso existentes, certamente tirariam a eficácia primordial do microcrédito que é atingir um público alvo de baixa renda e sem acesso ao crédito formal.

Nesse sentido, os especialistas afirmam que a "troca das garantias reais pelos chamados colaterais sociais como, por exemplo, o aval solidário, ou incentivo à adimplência, como o crédito progressivo, são certamente soluções mais eficientes e inteligentes de se precaver contra a inadimplência em um mundo de informação imperfeita" (COSTANZI, 2005, P. 22).

A segunda característica refere-se à agilidade e desburocratização. Nesse aspecto, o principal ponto tangencia à consolidação de baixas taxas de juros. Como o valor médio dos financiamentos tendem a ser baixo se comparado aos custos operacionais, haveria uma grande elevação da taxa de juros para o tomador final. Dessa maneira, em um programa de microcrédito "é importante que as altas taxas de juros não dissimulem ineficiências operacionais e/ou falta de competição no mercado de microfinanças" (COSTANZI, 2005, P. 23).

Conhecidos esses pressupostos, importante analisar como o microcrédito foi concretizado no Brasil. A concepção inicial de microcrédito no cenário nacional baseou-se nas atividades até então realizadas pela sociedade civil, por meio de Organizações não governamentais (Bancos do Povo) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público que se incorporam às Cooperativas de Crédito, as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e outras (PEREIRA, 2007, P. 4).

Desse modo, em 29 de novembro de 2004, com a edição da Medida Provisória 226 e o Decreto nº. 5.288, o Governo Federal implementou o Programa Nacional de Microcrédito

Produtivo Orientado - PNMPO, convertido na Lei nº 11.110, em 25 de abril de 2005, com o objetivo específico de oferecer microcrédito aos empreendedores populares de pequeno porte, incentivando a geração de trabalho e renda.

Nos termos da legislação, o microcrédito produtivo orientado é entendido como o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando-se a metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica (ARTIGO 1º).

Para os fins do PNMPO são considerados microempreendedores populares as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R$ 120 mil. Quanto à base de financiamento, são recursos destinados ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO os provenientes: (i) Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT; (ii) da parcela dos recursos de depósitos à vista destinados ao microcrédito, de que trata o art. 1o da Lei no 10.735/2003 e; (iii) do orçamento geral da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento, somente quando forem alocados para operações de microcrédito produtivo rural efetuadas com agricultores familiares no âmbito do PRONAF (ARTIGO 1º, PARÁGRAFO 4º).

Nota-se, nesse passo, que o modelo brasileiro de microcrédito tem por objetivos específicos: (i) incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; (ii) disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado e; (iii) oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

No que tange à avaliação ex post do programa, entre julho e setembro de 2013, foram realizadas 1.090.513 operações de microcrédito, atendendo 1.092.585 clientes, resultados superiores em 34,58% e em 20,51%, respectivamente, ao observado no 3º trimestre de 2012. Ao longo de 2013, 3.161.023 clientes foram atendidos pelo PNMPO, representando 3.128.421 operações: números significativamente superiores à execução realizada nos três primeiros trimestres de 2012 (INFORMAÇÕES GERENCIAIS DO PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO, 3º TRIMESTRE, 2013).

O dado mais importante do levantamento de resultados do PNMPO no ano 2013 refere-se à significativa contribuição para a formalização dos pequenos empreendimentos e consequente promoção de postos de trabalho mais sustentáveis e duradouros. Ademais, de acordo com o INFORME 2013 os empreendedores informais representam 97,26% dos clientes atendidos no 3º trimestre desse ano, conforme tabela abaixo colacionada.

Tabela 8: Distribuição dos clientes por situação jurídica – 3º trimestre de 2013

Situação Jurídica	Clientes Ativos em 30/09/2013		Clientes Atendidos no 3º Trimestre de 2013		Valor Concedido (em R$)	
Formais	66.571	2,88%	29.875	2,74%	122.094.643,51	5,94%
Informais	2.248.747	97,12%	1.062.225	97,26%	1.934.020.170,70	94,06%
TOTAL	2.315.318	100,00%	1.092.100	100,00%	2.056.114.814,21	100,00%

Fonte: Informe, 2013.

Assim, apreende-se que o microcrédito é um efetivo instrumento de potencialização dos micro e pequenos empreendimentos como geradores de novos postos de trabalho e de democratização da renda, principalmente pelos significativos impactos na sustentabilidade das empresas que se encontram na situação jurídica de informalidade. Pode-se concluir que a principal função que o PNMPO desempenha referente à geração de emprego e renda pelas micro e pequenas empresas é o fomento à formalização empresarial.

Finalizada a análise do PNMPO, encerra-se a linha de programas federais de geração de emprego e renda fomentados a partir da concessão de crédito especial às micro e pequenas empresas. Diante disso, o estudo, a partir desse momento, voltar-se-á a análise dos programas nacionais de qualificação, como principais exemplos das políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho.

4.3 Programas de Qualificação Profissional

Sem dúvida, foi no contexto de industrialização da economia brasileira, que a necessidade de qualificação profissional emergiu. A especialização social e profissional do trabalhador aflorou junto à especialização dos meios de produção, o que se verificou a partir dos anos 40 do século XX. De tal modo, os primeiros programas instituídos com o objetivo de

qualificação social e profissional destinaram-se ao fortalecimento do processo de industrialização nacional (MORETTO, 2010, P. 17).

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) constituíram-se, nesse contexto, "no primeiro movimento de formação de pessoal especializado para atender à demanda de mão-de-obra qualificada" (MORETTO, 2010, P. 17). Posteriormente, com a criação do Sistema S em meados dos anos 40, esses serviços foram incorporados.

Como se sabe, o Sistema S pode ser definido como "o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares" (GLOSSÁRIO LEGISLATIVO, SENADO FEDERAL).

Atualmente, fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social da Indústria (SESI); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) e Serviço Social de Transporte (SEST).

Destaca-se, entretanto, que foi nos anos noventa, com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que as políticas de qualificação profissional ganharam evidência no mercado de trabalho brasileiro. Assim como nas demais frentes de políticas ativas de trabalho e renda, a fonte de recursos sustentável possibilitou, mesmo diante de uma conjuntura econômica desfavorável ao trabalhador, a implementação de novas políticas de qualificação social e profissional (MORETTO, 2010, P. 17).

Nesse contexto, a partir de 1995, foi instituído o denominado Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR). Destinava-se, por meio de convênios formulados entre os governos estaduais e entidades sociais ou políticas, "aumentar a eficiência econômica via elevação da produtividade da mão-de-obra – capacitando 20% da População Economicamente Ativa (PEA) do país – como também atender os trabalhadores de baixa qualificação" (LIMA; ARAÚJO, 2001 apud MORETTO, 2010, P.17).

O destaque de sua implementação foi que, como política voltada ao mercado de trabalho, foi estabelecido de forma autônoma, não sendo construídos canais de comunicação

com as demais políticas públicas de trabalho e renda já instituídas, como a intermediação de mão-de-obra pelo SINE e o seguro-desemprego, mesmo compartilhando esses a mesma fonte de financiamento. Em virtude disso, não houve integração entre os cursos oferecidos e as demandas geradas pelas empresas ou entre os primeiros e os anseios do trabalhador (MORETTO, 2010, P. 17) [51].

Em razão dessas características, pode-se afirmar que o programa de qualificação social e profissional na década de noventa priorizou muito mais a quantidade do que a qualidade dos cursos oferecidos (MORETTO, 2010, P. 18). Dessa forma, a sua efetividade como programa de preparação profissional da população economicamente foi sensivelmente questionada, haja vista que não realizava o cruzamento necessário entre oferta e demanda de mão de obra para levantar as reais necessidades do mercado de trabalho nacional.

Mesmo diante dessas insuficiências, foi apenas em 2003 que esse programa de qualificação profissional por substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), para introduzir no mercado de trabalho uma "uma nova metodologia, ampliando a carga horária, estabelecendo uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos" (MORETTO, 2010, P. 18). Assim sendo, o atual estudo da qualificação profissional e social no Brasil é realizado pela análise do Plano Nacional de Qualificação.

4.3.1 Plano Nacional de Qualificação (PNQ)

Instituído pela Resolução do CODEFAT nº 333, de 10 de julho de 2003, o Plano Nacional de Qualificação tem por objetivo precípuo a promoção da qualificação social e profissional, entendida "como aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, com efetivo impacto para a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Conselho" (ARTIGO 1º).

---

[51] Azeredo ressalta que "as Comissões de Emprego apenas homologavam o Plano Estadual de Qualificação, sem desempenhar um papel ativo na definição das prioridades de qualificação, muito provavelmente pela falta de experiência ou de informações suficientes da parte dos conselheiros participantes dessas comissões. Além disso, a proliferação de cursos se deu num ritmo muito superior ao da criação das Comissões de Emprego. Em muitos municípios, os cursos eram executados sem que a Comissão tivesse sido organizada, em contraposição às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), pelas quais a Comissão deveria acompanhar e fiscalizar as ações executadas de forma descentralizada e funcionar como um canal para a participação da comunidade". (MORETTO, 2010, P.18 apud AZEREDO 1998).

Em resposta a falha de integração do PLANFOR, o PNQ, ao menos textualmente, tem dentre seus objetivos o dever de "contribuir para promover a integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas o emprego, trabalho, renda e educação, deve promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação" (ARTIGO 2º). Além dos objetivos imediatos acima ressaltados, a Resolução nº 333 elenca os objetivos mediatos que devem ser atingidos pelo PNQ. São eles:

> (i) a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos trabalhadores brasileiros; (ii) aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; (iii) elevação da escolaridade dos trabalhadores, através da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a Educação de Jovens e Adultos; (iv) inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações; (v) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo; (vi) elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda; e (vii) efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação (ARTIGO 2º).

Convém frisar que, além de constar dos objetivos mediatos e imediatos, a articulação do PNQ com as demais políticas ativas de trabalho e renda foi especialmente destacada em todo texto da Resolução ora referida. Nesse viés, todas as ações do PNQ foram dirigidas no sentido da "crescente integração com outros programas e projetos financiados pelo FAT, particularmente a intermediação de mão-de-obra, o microcrédito, a economia solidária e o seguro desemprego, e outras políticas públicas que envolvam geração de trabalho, emprego e renda" (ARTIGO 2º, PARÁGRAFO 1º).

Para o cumprimento de tal objetivo, foi levantada a necessidade precípua de cruzamento entre a oferta e demanda no mercado de trabalho brasileiro. Nesse passo, o texto destaca que para que os programas de qualificação social e profissional se consolidem é necessário o estabelecimento de "relações efetivas entre demanda atual e futura de qualificação levantada pelo poder público e pela sociedade civil organizada e a oferta efetiva ou potencial de serviços de entidades públicas ou privadas, que podem firmar convênios ou

outros instrumentos legais para execução de programas e projetos no âmbito do PNQ" (ARTIGO 2º, PARÁGRAFO 2º), abrangendo as entidades elencadas na Resolução nº 333[52].

Em termos de implementação, o PNQ é operacionalizado por três frentes de atuação: os Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs; os Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQs e os Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs (ARTIGO 3º). Pode-se dizer, então, que o PNQ é aplicado de forma decentralizada em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos (PlanTeQs), com entidades do movimento social e organizações não-governamentais (ProEsQs) e em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais (PlanSeQs)[53].

Resta claro que o Plano Nacional de Qualificação introduz o conceito de qualificação social e profissional, descentralizado e articulado com as demais políticas ativas de trabalho e renda, com a finalidade de promover a formação integral do trabalhador, bem como o desenvolvimento das habilidades necessárias ao mercado de trabalho em que está inserido (MORETTO, 2010, P. 18). Portanto, programas de qualificação social e profissional mostram-se

---

[52] As entidades previstas para a formação dos convênios do PNQ são: I – secretarias estaduais ou municipais de trabalho, arranjos institucionais municipais ou equivalentes de municipal que tenham a responsabilidade em seu território pelas ações de qualificação social e profissional; II – escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, inclusive de administração direta de âmbito federal, estadual e municipal, incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão ou que comprovadamente executem ações de qualificação social e profissional; III- serviços nacionais sociais e de aprendizagem; IV – centrais sindicais, confederações empresariais e outras entidades representativas de setores sociais organizados, através de seus órgãos específicos de qualificação social ou profissional: escolas, institutos, fundações ou outros; V – Universidades definidas na forma da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e outras instituições de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo Ministério da Educação, na sua área de especialidade; VI – fundações, institutos, escolas comunitárias rurais e urbanas e outras entidades comprovadamente especializadas na qualificação social e profissional; e VII – organizações não governamentais e seus consórcios com existência legal que comprovadamente realizem atividades de qualificação social e profissional.

[53] De acordo com a Resolução nº 333/2003, "O PlanTeQ é instrumento para progressiva articulação e alinhamento da oferta e da demanda de QSP em cada Estado, devendo explicitar a proporção a proporção do atendimento a ser realizado com recursos do FAT, de acordo com as prioridades definidas nesta Resolução, e informando a proporção efetiva ou potencialmente atendida pela rede local de QSP, financiada por outras fontes públicas e privadas, em particular as oriundas das entidades descritas no parágrafo 1º do artigo 2º desta Resolução" (ARTIGO 3º, PARÁGRAFO 4º). Por sua vez, os ProEsQs, "contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional, por entidades de comprovada especialidade competência técnica e capacidade de execução, de acordo com as diretrizes fixadas anualmente pelo DEQ/SPPEMTE, aprovadas e homologadas pelo CODEFAT" (ARTIGO 3º, PARÁGRAFO 5º). Por fim, os PlanSeQs são um "instrumento complementar aos PlanTeQs, orientado ao atendimento transversal e concertado de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, cujo atendimento não tenha sido passível de antecipação pelo planejamento dos entes federativos ou municipalidades conveniadas ao PNQ (ARTIGO 3º, PARÁGRAFO 11).

como “direito e condição indispensável para a garantia do trabalho decente para homens e mulheres” (PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO, 2007).

Como uma das mais marcantes insuficiências do PLANFOR foi a da desarticulação com as demais Políticas Públicas de trabalho e renda, de educação e de desenvolvimento, destaca-se que o principal desafio de uma política de qualificação profissional é a definição mais precisa das demandas e ofertas do mercado de trabalho. E em virtude disso, dentre os principais desafios da nova PNQ encontra-se a necessidade de integração com as demais políticas ativas.

E nesse exato ponto que se perfaz o elo relacional das políticas de qualificação profissional e as micro e pequenas empresas. Como a articulação de ofertas e demandas, pressupõe o pleno conhecimento dos entes envolvidos no mercado de trabalho, a comunicação com as micro e pequenas empresas é de imprescindível importância para se determinar os pontos carentes de programas específicos de qualificação, haja vista que, como se viu, é atualmente uma das principais empregadoras do mercado brasileiro.

Em razão disso, em 25 de julho de 2005, por meio do Ofício nº 763-DMPME/SDP, o Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas da Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC encaminhou ao DEQ/SPPE o Projeto “Microempresa Legal – Capacitar para Formalizar” (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2008).

Nesse convênio em específico, o objetivo foi a capacitação dos micro, pequenos e médios empreendedores, com a finalidade de proporcionar habilidades técnicas específicas que possibilitassem aos mesmos os conhecimentos e condições necessárias para assim viabilizar a formalização de seus empreendimentos informais. Não obstante, nada impede que a formulação de novas propostas que estejam voltadas mais para a qualificação de trabalhadores do que efetivamente para os micro e pequenos empreendedores (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2008).

Diante disso, resta claro a pertinência de políticas públicas de qualificação social e profissional voltadas, ainda que indiretamente, ao setor das micro e pequenas empresas, pois a consecução dos objetivos expressos na legislação vigente requer a plena consideração do contexto econômico em que se encontram a grande maioria dos postos de trabalho atual, que no caso do mercado brasileiro, está no setor das micro e pequenas empresas.

4.5 Políticas públicas de formalização das empresas

Por fim, faz-se necessário estudar as políticas públicas que se destinam ao fomento da formalização empresarial como forma de minimizar os impactos da economia informal e as altas taxas de mortalidade que assolam as micro e pequenas empresas. Parte-se do pressuposto que a mitigação da burocracia seria um passo de grande relevância na diminuição dos entraves à formalização e à expansão das micro e pequenas empresas e, consequentemente, ao desenvolvimento econômico e social do país.

As políticas de fomento à formalização enquadram-se no contexto constitucional de tratamento favorecido aos micro e pequenos empreendimentos. Conforme já analisado no presente estudo, a Constituição Federal, em seu artigo 170, inciso IX, prevê a concessão de tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Nesse viés, o tratamento favorecido encontra-se intimamente relacionado aos objetivos de formalização do emprego. De acordo com a doutrina especializada referente ao contexto das micro e pequenas empresas, "quanto mais altos são os níveis de regulação legislada, mais altas são as taxas de informalidade e desemprego, especialmente entre os mais jovens" (PASTORE, 2005B, P. 01).

No contexto nacional, o principal instrumento que vem de encontro aos anseios da formalização empresarial é a Lei Complementar (LC) no 123/2006, conhecida como Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de 14 de dezembro de 2006. Tem por objetivo "facilitar a constituição e o funcionamento de micro e pequenas empresas, de modo a assegurar seu fortalecimento na participação no processo de desenvolvimento econômico e social" (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 55), principalmente pela geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia.

Em termos gerais, o Estatuto das Micro e Pequenas empresas instituiu um regime tributário específico para o segmento, com redução da carga de impostos e simplificação dos processos de cálculo e recolhimento (SIMPLES Nacional). Previu, também, a simplificação das relações de trabalho, facilidades para acesso ao mercado, ao crédito e à justiça; bem como o e estímulo à inovação e à exportação (SCHWINGEL; RIZZA, 2013, P. 48).

Entretanto, mesmo com as simplificações acima ressaltadas, no que tange ao fomento à economia formal, o Brasil continua marcado pela morosidade e burocracia. A este respeito, a doutrina destaca que organizações internacionais como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fórum Econômico Mundial (FEM) – Word Economic Forum – divulgam relatórios sobre o "desempenho dos países em relação aos critérios de regulamentação, o tempo para legalização de uma empresa e a competitividade, do ponto de vista dos empreendedores" (SCHWINGEL; RIZZA, 2013, P. 48). No atual relatório do Banco Mundial, produzido em 2013, o Brasil ainda se encontra na posição 130º de um total de 185 analisados, nos termos da tabela abaixo colacionada:

Tabela 9: Classificação sobre a facilidade de "fazer negócios"

Classificação	Economia
1	Cingapura
2	Hong Kong
3	Nova Zelândia
4	Estados Unidos
5	Dinamarca
37	Chile
39	África do Sul
43	Peru
45	Colômbia
89	Uruguai
91	China
103	Paraguai
112	Rússia
124	Argentina
130	Brasil
132	Índia
139	Equador
155	Bolívia
180	Venezuela

Fonte: Bando Mundial (2013); Schwingel; Rizza (2013)

Ademais, a mesma pesquisa revela ainda que no que diz respeito ao pagamento de impostos e formalização empresarial, no Brasil os aspectos tributários consomem 2.600 horas da vida de uma empresa, contra 186 nos países da OCDE. Além disso, no que tange ao lucro, 67% destinam aos impostos brasileiros contra 42,7% na OCDE (SCHWINGEL; RIZZA, 2013, P. 49).

Chama atenção, também, os aspectos quanto ao encerramento das atividades de empresa insolvente, fato que no Brasil são necessários 4 anos, contra 1,7 nos países da

OCDE; e custa 12% do patrimônio da empresa, contra 9% na OCDE. Por fim, apurou-se que para abrir uma empresa no Brasil são necessários 13 procedimentos contra 5 na OCDE (SCHWINGEL; RIZZA, 2013, P. 49).

Considerando-se que a pesquisa se desenvolveu em 2013, passados 7 anos da implementação da Lei Complementar nº 123/2006, pode-se concluir que o principal instrumento de execução das políticas de fomento à formalização das micro e pequenas empresas não produziu impactos positivos o suficiente em termos de políticas públicas de trabalho e renda. Embora a norma tenha trazido inovações nos aspectos relativos à simplificação e desburocratização, muito há de se fazer para cumprir o comando constitucional de tratamento favorecido às micro e pequenas empresas.

Enquanto os pequenos empreendimentos forem superficialmente diferenciados das médias e grandes empresas, sem, entretanto, terem os mesmos recursos técnicos, estruturais, tecnológicos e financeiros, estarão impedidas de proporcionar o desenvolvimento econômico e social por meio da oferta de um número maior de postos de trabalho formais (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 55).

Destaca-se, ainda que as políticas de apoio ao setor informal e de formação das empresas devem além da facilitação de constituição e manutenção da atividade empresarial, articular-se com as políticas públicas que expressamente prevejam o aumento da renda as famílias envolvidas nessas atividades, por meio da oferta de cursos de qualificação profissional e social e de concessão facilitada de crédito, visando, assim, estimular “o espírito empreendedor do indivíduo” (CACCIAMALLI et al, 1995, P. 183).

Concluída a análise acerca da política de fomento à formalização das atividades empresariais, tem-se como encerrada a etapa preliminar de interligação entre os programas de emprego e renda e setor das micro e pequenas empresas. Resta, por fim, ponderar se em conjunto todos os programas analisados compõe uma política pública de trabalho e renda destinada às micro e pequenas empresas.

4.2 Políticas públicas de geração de trabalho e renda e as micro e pequenas empresas no Brasil: uma realidade?

Tendo como plano de fundo os programas acima expostos é possível objetar a problemática central do presente trabalho referente à existência de uma política pública de trabalho e renda vinculada ao setor das micro e pequenas empresas. Adota-se, nesse sentido, a definição de políticas públicas como um processo de decisão política que resulta em diretrizes às atividades ou passividades dos atores envolvidos com o escopo mediato de enfrentar *problemas públicos* (SECCHI, 2013, P. 2).

Assim, falar em políticas públicas requer a definição de dois elementos fundamentais: atores e problema público. No que tange aos atores, nas políticas de trabalho e renda brasileiras, há uma predominância de intervenções governamentais. Entretanto, por se possibilitar uma caracterização de intervenção política fora dos liames estatais, a dimensão autoral perde a definição de política pública a partir do problema público.

Significa dizer, à luz da abordagem multicêntrica, que uma política pública é definida como a intervenção governamental apta a solucionar problemas públicos, atribuindo, assim, um enfoque menos positivista e mais interpretativo ao estudo das políticas públicas. Em outros termos, permite que o corpus teórico e o instrumental analítico tenham como objeto um amplo espectro de fenômenos político-administrativos de natureza estatal e não estatal.

Nessa direção, a abordagem multicêntrica atribui ao problema público o adjetivo de essência de uma política pública. Toda e qualquer política que se pretenda ser assim considerada deve se prestar a resolução de um problema coletivamente relevante para a sociedade em que é implementada.

Sob essa perspectiva, devem-se ser analisadas as políticas de trabalho e renda. Somente poderão ser consideradas políticas públicas de trabalho e renda aquelas que se destinem à resolução do problema público vinculado à geração de trabalho decente e à distribuição de renda. Ademais, ainda no que tange à definição de políticas públicas, a sua existência se vincula à obrigação estatal de efetivação de seus direitos fundamentais.

Assim sendo, a caracterização de uma política pública é alcançada por uma cadeia de pressupostos que se relacionam na seguinte ordem: a tomada de decisão ocorre frente a um

problema público que se fundamenta em um direito reconhecido, constitucional ou legalmente, pelo ordenamento jurídico em referência.

Nessa medida, os programas e ações de intervenção do poder público nos níveis de trabalho e renda só serão consideradas políticas públicas quando se prestarem à efetivação do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva que ora se encontra em *status* de problema público. Como os níveis de empregabilidade decente e de distribuição de renda são coletivamente insuficientes para a sociedade brasileira, a formulação de políticas pública em prol do cumprimento do comando constitucional de direito a postos de trabalho decente justifica-se em sua integralidade.

Em termos concretos, desde a década de 30 existe uma política pública de trabalho e renda no Brasil. Com o passar das décadas, as intervenções políticas nos níveis de trabalho ganharam mais corpo e, principalmente após a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalho, afastaram-se do problema fulcral de financiamento que assolava os programas em vigência.

Atualmente, as políticas públicas de trabalho e renda organizam-se por meio do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, entendido como um conjunto de políticas públicas que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando à inclusão social, nas cidades e no campo, via emprego, trabalho e renda, através de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos.

Com essas afirmações, é inegável a existência de uma política pública de trabalho e renda no Brasil contemporâneo, haja vista que se funda no direito ao trabalho com o objetivo central de promover ganhos econômicos e sociais nos níveis de trabalho e renda. Entretanto, observa-se, no contexto nacional, uma especificidade relevante a ser considerada na política de trabalho e renda que, particularmente ao presente trabalho, assume um papel de fundamental importância.

Em prol da inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda propõe-se a realização das ações de habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho, fomento a atividades autônomas e empreendedoras, e outras funções definidas pelo CODEFAT que visem, de igual modo, à inserção de trabalhadores no mercado de trabalho.

Em virtude disso, as políticas públicas de trabalho e renda que compõe o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda brasileiro, de forma geral, são caracterizados pelo conjunto de programas instituídos individualmente. Tomado isso em uma concepção macroscópica de políticas públicas (em termos técnicos), não se poderia concluir pela existência de uma política de trabalho e renda autônoma em cada um dos programas específicos, sendo, nesse viés, todas elas etapas de implementação de uma intervenção política macroeconômica.

Por outro lado, considerados à luz de uma concepção segmentada de políticas públicas, os programas, planos e projetos, quando individualmente considerados, constituem políticas públicas autônomas quanto à sua estrutura interna, mas interrelacionadas em uma concepção macro. De acordo com essa doutrina, os programas que integram o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, assim como as políticas públicas de diretrizes estruturantes (de nível estratégico), seriam considerados políticas públicas autônomas.

Destaca-se que na primeira concepção – estruturante – os programas entrelaçam-se de maneira a constituírem etapas de uma linha de atuação de grande escala econômica e social. Dessa forma, comunicam-se quanto às finalidades, público-alvo, mecanismos operacionais e instrumentos de avaliação. Já sob a concepção segmentada, os programas comunicam-se apenas quanto ao objetivo imediato – trabalho e renda - mas são autônomos quanto à sua estrutura interna, tornando-se, assim, políticas públicas com finalidades, público-alvo e mecanismos de execução e avalição próprios.

Nesse viés, pode-se dizer que o modelo brasileiro enquadra-se em melhor medida na segunda concepção. O sistema de “emprego e renda” é constituído por nove linhas de atuação que, independentes enquanto políticas públicas, comunicam-se pelos princípios gerais estabelecidos pela Resolução nº 560/2007 – instituidora do sistema público. Portanto, todas as cinco linhas de programas federais estudadas acima, constituem, per si, uma política pública de trabalho e renda.

Diante disso, é possível afirmar que existe uma política pública de trabalho e renda destinada ao setor das micro e pequenas empresas, mas não apenas uma única política pública. O que se verifica no modelo brasileiro é uma concomitância de programas que - considerados como políticas públicas autônomas - têm como público-alvo, direta ou indiretamente, às micro e pequenas empresas. Assim sendo, em resposta ao questionamento central do presente trabalho, conclui-se que existem, pela concepção abrangente e segmentada

de políticas públicas, cinco políticas de trabalho e renda que vinculam suas finalidades às micro e pequenas empresas.

Em observância ao até aqui exposto, principalmente no que tange a potencialidade de geração de novos postos de trabalho pelas micro e pequenas empresas, a existência de políticas públicas destinadas a esse setor empresarial indica um processo de fortalecimento no desenvolvimento econômico e social do país.

Entretanto, ressalvas devem ser feitas quanto ao modelo adotado. Como se trata de políticas com características de "programas", um dos problemas que surgem resulta do modo pelo quais esses programas organizam-se e interagem-se (RUA, 2009, P. 15). O primeiro ponto destacado diz respeito ao fato de que as políticas que se destinam, direta ou indiretamente, às micro e pequenas empresas devem atentar não apenas aos aspectos "concernentes à demanda de trabalho, mas principalmente para aqueles que se referem à sua oferta" (CACCIAMALLI et al, 1995, P. 184).

Isso significa dizer que as políticas públicas de trabalho e renda, mais do que dar sustentáculo ao desenvolvimento da atividade empresarial, devem se voltar ao próprio mercado de trabalho, identificando, por meio disso, o perfil do trabalhador brasileiro que se destina aos postos criados por essas. Não obstante, as políticas públicas de intervenção na demanda do trabalho – que se materializam pelas políticas de formalização das micro e pequenas empresas, políticas de regime fiscal próprio, auxílio de gestão, linhas de crédito específicas – são ainda instrumentos centrais de atuação do poder público.

Isso indica que as políticas brasileiras dirigidas ao setor das micro e pequenas empresas a estabelecem como foco o próprio desenvolvimento da atividade empresarial para que, por meio de ganhos de eficiência produtiva e administrativa, promovam mediatamente novos postos de trabalho, mais sustentáveis econômica e socialmente.

A origem dessa tendência reside no que se denominou "paradoxo das micro e pequenas empresas" (ZANGARI JÚNIOR, 2009). Conforme analisado, é ainda alta a taxa de mortalidade das micro e pequenas empresas em da insuficiência de políticas públicas destinadas ao setor, dentre elas as ativas de emprego e renda, (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 34). Em razão disso, a maioria massiva as políticas públicas de trabalho e renda destinam-se a suprir os problemas de ordem estrutural que mitigam a capacidade dos pequenos empreendimentos na gerar empregos e distribuir renda.

Entretanto, à luz da crítica apontada, é inquestionável o papel das políticas públicas de oferta de trabalho, principalmente as materializadas nas formas de políticas de qualificação e intermediação profissional. Isso porque de nada adianta em termos de desenvolvimento nacional a geração de empregos infrutíferos, social e economicamente. Nesse sentido, o aumento do nível de empregabilidade deve ser acompanhado pelo fomento do trabalho decente e formal, em que "o financiamento à pequena firma seja complementado por uma política de formação de recursos humanos que permita a sua viabilização financeira e a integração ao setor moderno da economia" (AZEREDO; RAMOS, 1995, P. 115).

Nesse sentido, CACCIAMALLI et al (1999, P. 185) destaca que "uma política de geração de empregos não deve se contentar em apenas criar novos postos de trabalho, mas principalmente atender à exigência da qualidade dos empregos gerados". Ainda de acordo com o autor, essa não é uma característica predominante das micro e pequenas empresas, em que os empregos caracterizam-se, em sua maioria, pelos baixos salários e produtividade, ausência de registro em carteira de trabalho, e poucas possibilidades de propiciar treinamento e/ou mobilidade vertical ao trabalhador.

Mais do que criar novos postos de trabalho, o desenvolvimento das micros e pequenas empresas deve ser acompanhados der oportunidades de empregos formais, protegidos e decentes para os trabalhadores e empregadores, de modo a garantir as diretrizes internacionais do trabalho decente.

Nesse sentido, uma política pública de trabalho e renda dirigida às micro e pequenas empresas se restringir apenas ao estímulo de criação de novos estabelecimentos, sem se preocupar com a qualidade do mercado de trabalho, esta pode ter um "efeito perverso de longo prazo ao incentivar aquelas atividades menos produtivas e mais ineficientes, e ao reproduzir em escala maior as desigualdades estruturais da distribuição da renda pessoal do trabalho já tão conhecidas" (CACCIAMALLI et al, 1999, P. 186).

Por outro lado, se esta política concentrar seus esforços "na melhoria da qualidade do trabalhador engajado nesta atividade econômica, tanto permitindo um aprimoramento dos seus atributos quanto possibilitando uma abertura do leque destes, é possível aumentar a produtividade do trabalho e os rendimentos auferidos, bem como ampliar a capacidade de mobilidade vertical do trabalhador" (CACCIAMALLI, 1999, P. 186).

Portanto, as políticas públicas (ou programas) de trabalho e renda devem não apenas destinar-se ao apoio institucional e econômico das micro e pequenas empresas, mas também à qualificar a oferta de mão de obra, sintonizando-se, assim, com os programas de treinamento e qualificação da mão-de-obra, reduzindo, por consequência, o enfoque na empresa a fins de destacar o próprio trabalhador.

Essa necessidade de sintonia programática, por sua vez, revela outro ponto de significativa importância nas políticas de trabalho e renda. Instituídos sob a égide do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, devem se voltar a consolidação do princípio fundamental de um sistema, que é a formalização institucional coerente e articulada. Além do desenho coerente de cada política isoladamente, é preciso que os programas comuniquem-se e articulem-se constantemente (MORETTO, 2010, P. 26).

Sob essa perspectiva, a constituição de um sistema público de emprego só será um fator positivo para o mercado de trabalho na medida em que melhorar as condições de operacionalização e integração das políticas de mercado de trabalho implementadas e, consequentemente, aprimorar a proteção aos trabalhadores ao mercado de trabalho como um todo (MORETTO, 2010, P. 29).

Assim sendo, há uma necessidade premente de integração dos programas institucionalizados no âmbito do sistema, especialmente os que se voltam às micro e pequenas empresas. De acordo com a doutrina, em prol desse objetivo elevado a categoria de princípio do sistema de políticas públicas de trabalho e renda, maiores esforços devem ser feitos.

Isso porque a possibilidade de que tal "construção não se concretize ou permaneça incompleta implica a manutenção da situação atual, isto é, deixar-se de lado os efeitos sinérgicos que a ação concatenada das políticas pode obter e se abrir mão da possibilidade de dar condições de trabalho decente e vida digna a uma parcela significativa da população trabalhadora" (MORETTO, 2010, P. 29). Nesse sentido, destaca-se o exposto no relatório do DIEESE (2007, P. 25-26):

> A integração é vista como essencial para que tenhamos um conjunto de políticas que funcionem de forma sistêmica. Nesse sentido, a introdução de procedimentos que facilitem a articulação dessas várias políticas é fundamental para que se criem canais de comunicação entre elas. O objetivo central da integração é permitir maior eficiência e eficácia na operacionalização das políticas (...). Assim, a falta de integração e de articulação entre as várias políticas de mercado de trabalho, e a

> superposição de atores e executores dessas políticas foram apontadas como fatores importantes a serem considerados para melhorar o desempenho das mesmas

Especialmente no que tange aos programas ora estudados, a falha de integração programática é facilmente apreendida. Os objetos confundem-se e, em inúmeras vezes, sobrepõem-se gerando perdas de eficiência tanto em termos de recursos públicos como em desenvolvimento econômico e social. Ademais, em raras vezes percebe-se uma cooperação teleológica entre programas de linhas de atuação diferente, sendo evidente a dissintonia entre as frentes de qualificação, concessão de crédito e formalização.

Com base nessas observações, pode-se afirmar que embora a existência de políticas públicas destinadas às micro e pequenas empresas represente um grande avanço na geração de trabalho e renda, somente com ajustes de objetivos e de cooperação programática poderia se falar em efetivo cumprimento do direito ao trabalho, entendido como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro (FONSECA, 2009).

A ideia central do direito ao trabalho, nesses termos, é que o Estado, por meio das políticas de mercado de trabalho, crie "condições para esses trabalhadores que não são absorvidos no emprego assalariado regulamentado e protegido, encontrem condições de dignas para o exercício de uma atividade produtiva, garantindo-lhes o suporte necessário para o desenvolvimento como profissionais e como cidadãos" (MORETTO, 2010, P. 29).

Pode-se concluir, então, que o direito ao trabalho em sua dimensão coletiva gera efeitos jurídicos obrigacionais ao Estado no sentido de promover a sólida efetividade desse comando constitucional, na medida em que a implementação de políticas públicas – devidamente formuladas e integradas – significa a atuação governamental de promoção do comando constitucional de pleno emprego, que por sua vez, é o núcleo essencial do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou demonstrar a existência de políticas públicas de trabalho e renda destinadas às micro e pequenas empresas, em virtude da significativa importância que esse setor empresarial assumiu no contexto econômico e social do Brasil contemporâneo. Procurou verificar, nesse sentido, em que medida o elo político construído entre os mecanismos de geração de emprego e renda e as micros e pequenas empresas poderia contribuir para a efetivação do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva.

A partir de tal enfoque, destinou-se a construção do cenário teórico acerca das políticas públicas em geral. Para isso, à luz da doutrina especializada, apontou os conceitos e classificações mais recorrentes, para adotar, por fim, aquela que define a política pública a partir de uma visão multicêntrica focada no problema público e na concepção abrangente dos programas, planos e ações (diretrizes não estruturantes).

Nesse contexto, nos termos da doutrina especializada, definiu política pública como o processo de tomada de decisões políticas dos atores envolvidos para o enfrentamento de *problemas públicos*, o que, em outros termos, significa a intervenção política para resolução de situações coletivamente relevantes que portam a potencialidade de adequação no futuro.

Ainda no primeiro capítulo, após a análise dos aspectos conceituais de políticas públicas, os *itens* que se seguiram destinaram-se a apresentação, não exaustiva, das cinco dimensões que a doutrina elenca como essenciais no estudo de políticas públicas, a saber: temporal, comportamental, espacial, de atores e de conteúdo, compreendendo a chamada análise de políticas públicas. Dessas, destacou-se no cenário brasileiro, a dimensão autoral, por ser incisivamente marcada pelas políticas governamentais, principalmente no que tange as "políticas de emprego".

Adentrando-se no contexto específico das políticas de trabalho e renda, o segundo capítulo verificou que há uma diferença entre políticas de emprego e políticas voltadas ao mercado de trabalho. Enquanto as primeiras podem ser conceituadas como o conjunto de políticas e instrumentos que tenham a capacidade de fomentar o investimento produtivo e ocupação da capacidade produtiva, as segundas são entendidas o conjunto de políticas e ações que se dirigem tanto à demanda como a oferta de mão-de-obra, com os objetivos de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho.

Nesse viés, o primeiro pressuposto estabelecido foi que estudar políticas públicas de trabalho e renda significa estudar não apenas as políticas de emprego, materializadas em suas formas ativas e passivas, mas também as políticas de mercado de trabalho recentes que se destinam, em conjunto, a estruturar o mercado de trabalho por meio de programas de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, de proteção da renda do trabalhador no momento de desemprego e de auxílio na busca pelo novo emprego.

Com essas observações, o estudo das políticas públicas de trabalho e renda iniciou-se com a construção de um breve histórico que culminou, em decorrência da falta de limites temporais bem definidos, na caracterização do modelo brasileiro instituído contemporaneamente sob a égide do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Dessas características, destacam-se as seguintes:

1) Predominância de políticas de emprego, tanto em suas formas ativas como nas passivas.

2) Coordenação pelos princípios norteadores do SPETR, dos quais se destacam a preemente necessidade de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho

3) As políticas de trabalho e renda brasileiras tem como fonte de financiamento principal os recursos advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhaodor.

4) Quanto à dimensão autoral das políticas públicas, no que tange às políticas de emprego, o Brasil perfila-se a um modelo de monopólio de políticas governamentais não compartilhadas com a iniciativa privada.

5) Em contrapartida, no que tange às políticas de intermediação e capacitação, verifica-se um compartilhamento de atividades entre as esferas pública e privada, corroborando, assim, a teoria multicêntrica de políticas públicas.

6) Por fim, verificou-se que o modelo de intervenção estatal no trabalho e renda é marcado, também, por uma comunicação intersetorial ou interministerial.

Encerrado o sucinto painel de características que marcam o modelo brasileiro de políticas públicas de trabalho e renda, os apontamentos dirigiram-se a identificar o elo jurídico que torna necessária a implementação de políticas públicas de trabalho e renda. Nesse sentido, observou-se que, especificamente, a dimensão coletiva do direito ao trabalho fundamenta a implementação de políticas públicas de trabalho e renda.

Sob essa perspectiva, verificou-se que a vinculação entre direito ao trabalho pleno emprego produz efeitos jurídicos obrigacionais ao Estado no sentido de promover a sólida efetividade desse comando constitucional. Nesse viés, a implementação de políticas públicas torna-se o principal instrumento governamental de promoção do pleno emprego, que por sua vez, é o núcleo essencial do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva.

Construído o cenário acerca das políticas públicas de trabalho e renda, o terceiro capítulo voltou-se ao estudo das micro e pequenas empresas. Houve uma delimitação conceitual e estrutural a fim de se identificar os critérios seguros de enquadramento de uma unidade de produção como micro ou pequena empresa, de modo que, fosse possível uma avaliação do potencial econômico das micro e pequenas empresas como exponenciais geradoras de trabalho e renda. Quanto ao seu potencial econômico e social, demonstrou-se por meio de dados estatísticos disponibilizados em sua maioria pelo SEBRAE que, no cenário nacional, as micros e pequenas empresas efetivamente geram mais empregos que as médias e grandes empresas.

A análise dos principais números relativos à participação as micro e pequenas empresas no mercado de trabalho formal indicam que o setor continua a sustentar os níveis de empregabilidade do país. Segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), registro administrativo do Ministério do Trabalho, "cerca de 6,3 milhões de estabelecimentos responsáveis por 15,6 milhões de empregos formais privados não agrícola. Entre 2000 e 2011, as MPEs geraram 7,0 milhões de empregos, elevando o total de empregos nessas empresas de 8,6 milhões de postos de trabalho em 2000 para 15,6 milhões em 2011" (SEBRAE, 2012, P. 15).

Entretanto, verificou-se que devido às dificuldades que se colocam frente a sua consolidação, a sua potencialidade econômica pode vir a produzir, em verdade, baixos níveis de bens e serviços bem como empregos de baixa qualidade, caracterizados pela informalidade e insustentabilidade (OIT, 2010, P.14). A essa potencialidade frustrada dá-se o nome de "paradoxo das micro e pequenas empresas" (ZANGARI JÚNIOR, 2009, P. 32).

Ainda que se apresente uma hipótese de consideráveis contribuições econômicas e sociais, "esse segmento insere-se em um sistema complexo e enfrenta diversas dificuldades, como a alta taxa de mortalidade, dificuldade em obter créditos, informalidade, concorrência desleal, burocracia exacerbada, dentre outros" (2009, P. 32). Assim, frisou-se que a

potencialidade econômica das micro e pequenas empresas deve ser construída com base em um conjunto de políticas econômicas e sociais adequadas.

Analisados todos os pressupostos tido como elementares, o quarto capítulo dedicou-se ao estudo dos programas federais que permitiram a análise do questionamento central quanto à existência de políticas públicas de trabalho e renda destinadas ao setor das micro e pequenas empresas. Optou-se pela análise dos programas no âmbito federal, instituídos sob a égide do Ministério do Trabalho e Emprego, por serem esses os modelos a partir dos quais ocorre a descentralização das políticas ativas aos demais entes estatais.

Sob essa perspectiva, foram selecionados os programas federais instituídos no corpo do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, em três linhas de atuação que direta ou indiretamente estabelecem as micro e pequenas empresas como público-alvo. São elas: (1) Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER); (2) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e; (3) Programas de Qualificação Profissional. Além desses, foram analisadas as intervenções políticas que se destinam à formalização das micro e pequenas empresas, mais especificamente a Lei Complementar nº 123/2006.

Em termos conclusivos, pôde-se afirmar que é inquestionável a existência de uma política pública de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. Entretanto, por caracterizar precipuamente por “programas” verificou-se que o modelo brasileiro é caracterizado por uma pluralidade programática que tem como público-alvo, direta ou indiretamente, às micro e pequenas empresas. Assim sendo, em resposta ao primeiro questionamento central do presente trabalho, conclui-se que existem, pela concepção segmentada, cinco políticas de trabalho e renda que vinculam suas finalidades às micro e pequenas empresas. Entretanto, observou-se que essas políticas públicas não instituem as diretrizes de promoção do trabalho decente.

Em razão disso, conclui-se que para a verdadeira efetivação do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva é preciso mais do que criar novos postos de trabalho. Uma política pública de trabalho e renda dirigida às micro e pequenas empresas não pode se restringir apenas ao estímulo de criação de novos estabelecimentos, sem se preocupar com a qualidade do mercado de trabalho.

A dissociação de objetivos, inevitavelmente, acarreta o não cumprimento do direito ao trabalho em sua dimensão coletiva. Assim sendo, as incongruências de implementação e

execução levam a perpetuação das deficiências estruturais que impedem o objetivo que as fundamenta: a busca pelo pleno desenvolvimento econômico e social embasado no fiel cumprimento das diretrizes trabalho decente e na perspectiva de distribuição igualitária da renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Renato Rua de. A pequena empresa e os novos paradigmas do direito do trabalho. *Revista LTr*, São Paulo, v. 64-10, p. 1249-54, 2000.

ANDERSON, C. W. The places of principles in policy analysis. *American Politica Science Review*, v. 73, n. 3, p. 711-723, set. 1979.

ARAÚJO, Tarcisio Patrício de; LIMA, Roberto Alves de. *Ensaios sobre mercado de trabalho e políticas de emprego.* Recife: Universitária da UFPE, 2001.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos A. Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios. *PPP - Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, p. 91-116, jun.-dez. 1995.

BARROS, Frederico Robalinho de. Um modelo de expansão e modernização do sistema financeiro para pequenas e médias indústrias. Revista de Administração de Empresas [online], v. 14, n. 1, p. 95-112, 1974.

BARONE, Francisco M. e ZOUAIN, Deborah M. O papel do Estado como formulador e indutor de uma política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, 9., 2004, Madrid-Espanha. *Anais*... Madri: [s.n.], 2004.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política.* Vol. 2. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil:* promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Agenda Nacional de Trabalho Decente*. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/pub_Agenda_Nacional_Trabalho.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente.* Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/pnetd_534.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

BRASÍLIA. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte.* Livro vol. 2, 03 de fevereiro de 1988.

CACCIAMALI, Maria Cristina; LIGIÉRO, Adriana Phillips; MATOS, Franco de. Desenho e gestão de uma política pública de intermediação de mão-de-obra. *Ideias e Tendências em Foco*, São Paulo, v. 1, p. 09-48, 2008.

CACCIAMALI, Maria Cristina et al. Crescimento econômico e Geração de empregos: Considerações sobre Políticas públicas. *Planejamento e políticas públicas*, n. 12, jun./dez. 1995.

CAMPOS, José Guilherme Ferraz de et al. As pequenas e médias empresas no brasil e na china: uma análise comparativa. In: XI SEMEAD, 11., 2008. *Anais*... São Paulo: [s.n.], 2008.

CARDOSO, José Eloy dos Santos. Pequenas e médias empresas: um modelo opcional para países em desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas* [online], v. 22, n. 4, p. 46-57, 1982.

CARDOSO JÚNIOR, J. C et al. *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil*: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1237).

COMPARATO, Fabio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Org.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva.* São Paulo: Malheiros, 2003. p. 181-188.

CONGRESSO NACIONAL DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 2., 2005. *Anais*... São Paulo. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.

COSTANZI, R. N. *Programas de geração de emprego e renda com recursos do fundo de amparo ao trabalhador:* evolução, avaliação e proposta de reformulação. Brasília: IPEA, 2005.

_____. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda. In: *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise* (Opinião dos Atores). Brasília: [s.n.], 2008. p. 21-25.

DIESTE, Juan *Francisco. Relações de trabalho nas pequenas e médias empresas*. Revisão técnica Dr. Irany Ferrari, tradução Edilson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 1997.

FONSECA, Maria Hemília. *Direito ao trabalho:* um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: LTr, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelina (Orgs.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 313-338, nov. 2011.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy sciences*, v.15, n.3, 1983.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento*: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 23-40.

HOGLING, Heloísa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, a. XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). Geração de emprego e renda – Programa de Geração de Emprego e Renda. *Revista Democracia Viva*, Edição Especial, Rio de Janeiro: Novembro, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). *Revista Democracia Viva*, Edição Especial, nov. 1999.

LIMA, Wander Gonçalves. *Política Pública*: discussão de conceitos. Interface (Porto Nacional), Edição nº 05. Outubro de 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas públicas. In: MILARÉ, Edis. (Org.). *Ação civil pública - lei 7.347/85 - 15 anos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 753-798.

MARTINEZ, Gregorio Peces-Barba. *El socialismo e el derecho al trabajo.* Sistema, 97, Madrid: 1990.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (Brasil). *Programa de Geração de emprego e renda.* Brasília, 2014. Disponível em: <http://proger.mte.gov.br/portalproger/pages/home.xhtml>. Acesso em: 11 mar. 2014.

_____. *Informe:* informações gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, 2013

MORAIS, José Mauro de. Programas especiais de crédito para micro, pequenas e médias empresas: *BNDES, PROGER* e fundos constitucionais de financiamento. In: NEGRI, João Alberto de; KUBOTA, Luís Claudio. *Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil*. Brasília: IPEA, 2008.

MORETTO, Amilton José. *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil.* 143p. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2001.

_____. *Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente.* Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010. v. 1. (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho, n.1).

MORETTO, Amilton José; GIMENEZ, Denis Maracci; PRONI, Marcelo Weinshaupt. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade*: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2003.

NAKAGAWA, Fernando. Na América Latina, 99% das empresas são micro, pequenas e médias. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 26 jun. 2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-brasil,na-america-latina-99-das-empresas-sao-micro-pequenas-e-medias,157574,0.htm>. Acesso em: 04 mar. 2014.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Edneia Alves de. *Política de emprego no Brasil:* um caminho para a flexissegurança. *Serviço Social & Sociedade,* São Paulo, n. 111, p. 493-508, jul./set. 2012

OLIVEIRA, Otávio J. Pequena empresa no Brasil: um estudo de suas características e perspectivas. *Integração*, a. XII, n. 44, p. 5-15, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção 181, de 1997. Disponível em: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. *Guia de la recomendacion nº 189:* la cración de empleos em las pequeñas e mediadas empresas. Adoptada por la CIT. Programa InFocus de Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas. Ginebra: Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa Oficina Internacional del Trabajo, 1998.

_____; SERTOTEC. *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile.* Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2010. Disponível < ISBN 978-92-2-323377-8>. Acesso em: 04 fev. 2014.

PASTORE, José. Perspectivas e problemas de emprego no Brasil. In: SEMINÁRIO BRASIL – CANADÁ: desafios para a criação de empregos. Brasília, 2005. *Anais...* Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/232_pdf.pdf>. Acesso em: 10 de fev. 2014.

PASSOS, Alessandro Ferreira dos; CONSTANZI, Rogério Negamini. Proger Urbano: uma avaliação da geração de empregos formais. In: *Políticas Sociais*: acompanhamentos e análises. Brasília: Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013.

_____. Evolução e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda (nota técnica). In: *Mercado de trabalho – conjuntura e análises*. Brasília: IPEA, 2002. p. 47-60.

PEREIRA, Almir da Costa. *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – (PNMPO):* descrição, resultados e perspectivas. Porto Alegre: Banco Central do Brasil; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Ministério do Trabalho e Emprego, 2007.

POCHMANN, Marcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelina (Orgs). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 23-40.

PUCH, Fábio. *Micro e pequena empresa no Brasil.* 50 f. 1998. Trabalho de Conclusão do Curso (TCC) - Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto. *Políticas de geração de emprego e renda — justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira*. Brasília: UnB, 2003.

RICHARDSON, J; GUSTAFSSON, G; JORDAN, G. The concept of policy style. In: RICHARDSON, J. *Policy styles in Western Europe.* Londres/Boston: Allen & Unwin, 1982.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração - UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2009.

SASTRE, Rafael Ibarreche. *El derecho al trabajo.* Madrid: Trotta, 1996.

SCHWINGEL, Inês; RIZZA, Gabriel. Políticas públicas para formalização das empresas: lei geral das micro e pequenas empresas e iniciativas para a desburocratização. In: *Política em foco* – Mercado de Trabalho. Brasília: IPEA, 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. (SEBRAE). *Fatores condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil*. Disponível em: < http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/temas-estrategicos/sobrevivencia>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa:* 2008. Brasília: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); Departamento Intersindical de Estatística e Estudos socioeconômicos (DIEESE), 2008.

_____. *Perfil do Microempreendedor individual em 2012.* Série de estudos e pesquisas. Brasília: SEBRAE, 2012. Disponível em: <http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/a7151751f28145b2dfddcb2cb8833d4f/$File/4304.pdf>. Acesso em: 16 de mar. 2014

_____. *Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa em 2012.* Série de estudos e pesquisas. Brasília, 2012. Disponível em: <http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/8cb2d324ffde890ece700a5fb073c4da/$File/4246.pdf>. Acesso em: 16 de mar. 2014

_____. *Análise de emprego:* abril de 2013. Unidade de Gestão Estratégica – Núcleo de estudos e pesquisas. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/temas-estrategicos/emprego>. Acesso em: 06 mar. 2014.

_____. *Análise de emprego:* junho de 2013 e 1º semestre de 2013. Unidade de Gestão Estratégica – Núcleo de estudos e pesquisas. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/temas-estrategicos/emprego>. Acesso em: 06 mar. 2014.

_____. *Análise de emprego:* dezembro de 2013. Unidade de Gestão Estratégica – Núcleo de estudos e pesquisas. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/temas-estrategicos/emprego>. Acesso em: 06 mar. 2014.

SJOBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 14, n. 1, p. 45-85, 1984.

TEIXEIRA, Miguel Ângelo Torres. *Qualificação profissional e empregabilidade — uma avaliação da política pública de trabalho e renda (PPTR) frente aos desafios do mercado de trabalho.* Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica, Belo Horizonte, 2004.

VALE, Eduardo. *Análise econômica das pequenas e médias empresas da mineração:* relatório final. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2000.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

ZANGARI JÚNIOR, Jurandir. *O direito do trabalho e as pequenas e microempresas:* uma proposta de tratamento jurídico diferenciado. São Paulo: LTr, 2009.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*. Disponível em: <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>. Acesso em: 04 jan. 2014

AYYAGARI, Meghana; BECK, Thorsten; DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli. *Small and medium-sized enterprises across the Globe:* a new database. Banco Mundial, 2003.

BUCCI, M. P. D. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERNANDES, M. M. A. *Políticas Públicas.* São Paulo: Publifolha, 2010.

FLEURY, Maria Tereza Leme. O significado do trabalho decente em um mundo globalizado. *Revista do Direito Trabalhista*, v. 13, n. 12, p. 18-19, dez. 2007.

DI GIOVANI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP, 2013. v. 1-2.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Generando Trabajo Decente en el Mercosur. Empleo y Estrategia de Crecimiento:* el Enfoque de la OIT. Lima: Oficina Regional para América Latina Y el Caribe, Peru: 2004b. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasilia/hst_pgemp/downloads/confempmercosurpropuestaoit.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2014.

_____. *La promoción del empleo decente por medio de la iniciativa empresarial.* 289 ª reunión - Comisión de Empleo y Política Social. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2004a. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb289/pdf/esp-1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies.* Boston: Little, Brown, 1984.

MOLINA HERMOSILLA, Olimpia. *La dimensión jurídica de la política de empleo. El derecho del empleo como nueva categoría sistemática*. Sevilla: CARL-Mergablum, 2005.

PETERS, B.G.; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração Pública:* coletânea. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1979.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.