

Convênio: Fundação Economia de Campinas - FECAMP e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE
Termo de Referência: Reforma Trabalhista e Políticas Públicas para Micro e Pequenas Empresas



Texto para discussão (09)

Experiências de políticas para as MPME em países avançados

Campinas, dezembro de 2004

Apresentação

O presente *Texto para Discussão* tem por objetivo apresentar um conjunto de experiências nacionais relativas às políticas dirigidas para as MPME (micro, pequenas e médias empresas), especialmente na área do trabalho, em países capitalistas avançados¹. Mesmo com realidades econômicas e sociais distantes, o trabalho procura identificar nessas experiências nacionais, problemas e alternativas relevantes à realidade brasileira. No foco de análise estão quatro países: Espanha, França, Itália e Estados Unidos. Dentro das possibilidades de um trabalho sintético, o intuito é fornecer um panorama das principais tendências das políticas em favor das MPME nos países desenvolvidos.

Parte-se do pressuposto de que a economia brasileira, assim como o mercado de trabalho nacional, guarda enormes especificidades diante de outras realidades nacionais, principalmente em relação aos países avançados. Contudo, trata-se de um esforço simultâneo de identificar a pertinência, limites e possibilidades de outras experiências nacionais de políticas para as MPME, quando trazidas para a realidade brasileira.

Panorama das experiências nacionais de políticas em favor das MPME

As tendências indicadas pelos organismos internacionais, em grande medida, estão expressas nas diversas experiências nacionais de políticas em favor das MPME nos países avançados. Ao mesmo tempo, tais experiências são significativamente influenciadas pelas recomendações desses organismos. Dessa maneira, cabe inicialmente retomar algumas das tendências mais marcantes no cenário internacional em termos de políticas para as MPME.

Assim como aparece nos documentos dos organismos internacionais, os governos de diversos países passaram a direcionar suas ações a partir das recomendações da *Carta de Bolonha*, documento final da Conferência de Bolonha realizada em junho de 2000, que tratou das políticas dirigidas às micro, pequenas e médias empresas. Evidentemente, políticas em favor das MPME não se originaram desse encontro, mas nele, ministros de 47 países estabeleceram alguns eixos básicos de fomento às atividades em pequenos negócios para o novo milênio, tendo em vista suas experiências e dificuldades anteriores².

¹ Esse trabalho está articulado ao esforço de sistematização das tendências internacionais para políticas em favor das MPME inscrito em SEBRAE/CESIT/UNICAMP. *Políticas em favor das MPME na visão dos organismos internacionais*. Texto para Discussão 08, Convênio SEBRAE/FECAMP, Campinas, dezembro de 2004, como também em SEBRAE/CESIT/UNICAMP. *Experiências de políticas para as MPME na América Latina*. Texto para Discussão 10. Campinas, dezembro de 2004.

² Importante lembrar que o Brasil é signatário da *Carta de Bolonha*.

De maneira geral, além da heterogeneidade entre as diversas realidades nacionais, enfatiza-se a grande participação das MPME no universo total das empresas e sua importância para a geração de empregos e para o dinamismo do mercado de trabalho. Contudo, considerando a agenda dos países em seu conjunto, menos atenção é dada a questões específicas do trabalho e das relações de trabalho, e mais se observa políticas e recomendações em favor da desburocratização, principalmente em relação à abertura de novos empreendimentos; de políticas específicas de financiamento; do tratamento fiscal diferenciado; da execução de programas específicos de fomento ao desenvolvimento tecnológico, especialmente para políticas de acesso a tecnologias da informação e ao comércio eletrônico; além de recomendações para políticas de proteção ao meio ambiente.

Essas recomendações expressam a preocupação com a *superação de* “barreiras a entrada”, particularmente em relação às dificuldades de acesso ao crédito e a tecnologia, tendo em vista a inserção competitiva das MPME, num ambiente econômico de grande concorrência. Nesse sentido, soma-se às recomendações anteriores, a necessidade do desenvolvimento de políticas educacionais que favoreçam a “cultura do empreendedorismo”, encorajando a mobilidade espacial e setorial dos recursos humanos, capazes de enfrentar as insuficiências de qualificação diante das demandas do mercado de trabalho. Nesse último aspecto, concentram-se grandes preocupações em termos de políticas para as MPME, ou seja, o treinamento de seus dirigentes³.

Frente a essas diretrizes gerais, serão tratadas algumas experiências relevantes entre os países desenvolvidos que podem refletir tendências mais amplas das políticas em favor das MPME no cenário internacional.

Espanha

Na Espanha, as pequenas e médias empresas (MPME) constituem 99,8% da estrutura empresarial. Geram 80% do emprego total, 62% das vendas e cerca de 50% das exportações. Nesse panorama, os microempreendimentos (até 10 empregados) têm um papel significativo, representando 94% do total das empresas da economia espanhola⁴.

Apesar de sua importância na economia, as MPME espanholas enfrentam algumas dificuldades, que afetam tanto os empresários quanto os trabalhadores do segmento. No que se refere às empresas, os principais problemas detectados para a sobrevivência e

³ *La charte de Bologne sur les politiques à l'égard des PME*, adoptée le 15 juin 2000.

fortalecimento dos pequenos e médios empreendimentos referem-se à baixa capacidade tecnológica e financeira, à pequena capacidade de agregar valor aos seus produtos, à baixa competitividade internacional e à precariedade no acesso as informações⁵. Por outro lado, sob o ponto de vista das relações de trabalho e dos problemas enfrentados pelos trabalhadores em MPE, as questões mais recorrentemente apontadas são o não cumprimento da legislação preventiva de acidentes de trabalho⁶ e as formas flexíveis de contratação⁷.

Embora na Espanha, via de regra, os direitos trabalhistas sejam aplicados para todos os trabalhadores, algumas regras foram criadas nos últimos anos para estimular melhores condições de trabalho e vínculos empregatícios mais duradouros que impactaram em maior grau sobre as MPE. Esse segmento costuma utilizar com maior frequência – em relação às empresas de maior porte - as formas de contratação mais precárias previstas em lei. Além disso, costuma atentar menos para as normas vigentes de saúde e segurança. Os acidentes de trabalho na Espanha atingem em maior grau os trabalhadores em PME, os jovens e aqueles com vínculos precários de emprego⁸.

Em 1994, operou-se na Espanha uma reforma trabalhista cujo principal mote era a flexibilização dos direitos com vistas à redução do custo da mão-de-obra para o empregador e uma conseqüente redução do desemprego. Essa reforma envolveu a extinção dos contratos coletivos de trabalho, a introdução da demissão facilitada, a legalização das

⁴ OECD. *Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.

⁵ DE OBESSO, Mercedes e SAIZ, Jesús Saiz (1999). *Estrategias empresariales de las PYMEs industriales españolas*. Revista Economía Industrial, nº 330. Espanha.

⁶ A Espanha supera amplamente a média européia de acidentes de trabalho e sua taxa de mortalidade laboral é praticamente o dobro da européia. Em www.rhmagazine.com aponta-se graves descumprimentos à Lei de Prevenção de Riscos do Trabalho espanhola, sobretudo nas PME. Pesquisa recente do Instituto de Seguridad e Saúde do Trabalho indica que metade das empresas admite não fazer a obrigatória avaliação de riscos no local de trabalho, 65% admitem não planificar medidas de prevenção e 70% asseguram não promover formação sobre prevenção, todos itens obrigatórios por lei. Cerca de 60% dos acidentes de trabalho são sofridos por trabalhadores com contratos temporários (www.iespana.es em 28/02/2002).

⁷ Segundo dados da Eurostat, a taxa de contratos temporários da Espanha (mais de 30%) supera o dobro da média européia (12,9%) (www.ayudalaboral.net). Em 2003, a Comissão Européia emitiu uma recomendação à Espanha no sentido de reduzir os contratos temporários. Esses atingem especialmente os trabalhadores jovens - 57% dos trabalhadores temporários têm menos de 30 anos (www.basefinanciera.com). Exemplos são as Empresas de Trabalho Temporário (ETTs), figuras recentemente institucionalizadas juridicamente na Espanha (1994), que referem-se basicamente a serviços terceirizados, em uma relação triangular de trabalho mais flexível que as formas anteriormente aceitas. Os trabalhadores com menos de 30 anos compõem 67% dos contratos nessas empresas. Antes de sua liberação, impunha-se que os trabalhadores cedidos a outra empresa deveriam adquirir a condição de fixos na empresa na qual prestavam seu trabalho efetivo.

⁸ A situação é especialmente dramática, em quantidade de acidentes e gravidade, em setores como o agrário, o pesqueiro e a construção civil (www.iespana.es/coortvasaludlaboral em 28/04/2002). Estudos recentes apontam que a organização no local de trabalho, nas micro e pequenas empresas espanholas, tem ajudado a melhorar o ambiente preventivo e a reduzir o número de acidentes de trabalho. A esse respeito ver Walter, D. e Lamm, F. *OHS in Small Organisations: Some Challenges and Ways Forward*. Working Paper 15, Conference Australian OHS Regulation for the 21 st Century, 2003).

agências de trabalho temporário e o estímulo à contratação precária (contrato por tempo parcial, temporário, por tempo determinado, sazonal, de aprendizagem), abrindo espaço para o negociado prevalecer acima do legislado, à exceção de alguns direitos fundamentais.

Apesar das empresas espanholas terem utilizado largamente as novas formas jurídicas, após a reforma, as taxas de desemprego permaneceram muito superiores à média europeia. Em 1994, enquanto a taxa de desemprego na UE estava próxima a 11%, a taxa espanhola superava os 24%. Mesmo com as reformas, em 1997 essa relação ainda era muito desfavorável aos espanhóis, com uma taxa nacional de desemprego de 20,8%, contra 10,6% na UE⁹.

A permanência do elevado desemprego desta feita, associou-se à ampliação de contratos atípicos, particularmente aqueles por prazo determinado. O excesso de temporariedade dos contratos provocou reações sociais diversas no sentido da revisão das medidas flexibilizatórias, visando estimular a criação de postos de trabalho com contratos por tempo indeterminado estimulados pelo Estado¹⁰. Assim, em 1997, assinou-se um acordo tripartite - o Acordo Interconfederal para a Estabilidade no Emprego (AIEE) - que propôs-se a caminhar no sentido do crescimento econômico para reduzir o desemprego, conter os contrários temporários e promover vínculos mais estáveis de trabalho. Em um caminho oposto à flexibilização extrema de 1994, esse acordo propôs-se a incrementar a contratação por tempo indeterminado e o reforço da pactuação coletiva, com medidas que combatessem a precariedade do emprego.¹¹

Com taxas de crescimento da economia superiores a 3% nos últimos anos da década, a nova regulação do mercado de trabalho teve uma repercussão importante e diferenciada sobre as MPME espanholas¹². Nos primeiros meses após a reforma de 1997 criaram-se milhares de contratos fixos amparados pela nova legislação; a maior parte destes foi firmada por MPE com menos de 25 trabalhadores. Muitos referiram-se a

⁹ OECD. *Employment Outlook*, 2002.

¹⁰ A contratação temporária aumentou notavelmente após a reforma de 1994. Segundo o Ministério do Trabalho espanhol, em 1996, 96% dos contratos registrados tiveram uma duração de pouco mais de três meses. RUIZ, M.L.V. e Terán, P.T. *España Y La Regulación Pactada Del Mercado De Trabajo*. OIT, ETM San José, 1998.

¹¹ A nova regulação teve por objetivo potencializar a contratação por tempo indeterminado, em especial, dentre grupos sociais mais prejudicados (como os jovens e desempregados mais velhos), delimitando e estreitando os casos de utilização da contratação temporária - especialmente os contratos eventuais por obra ou serviço - e aumentar a proteção social do trabalho a tempo parcial, entre outros. Ao mesmo tempo, estabeleceu uma nova indenização para o trabalhador atingido por despedida considerada improcedente. Procurou outorgar, ainda, através do Acordo Interconfederal sobre Negociação Coletiva (AINC), um maior protagonismo à negociação coletiva, fortalecendo a informação e a consulta às organizações sindicais, objetivando maior participação e acordo entre as partes.

¹² El País, 1 de agosto 1997.

contratos temporários que se transformaram em fixos. Entre 1996 e 2001, a taxa de desemprego na Espanha recuou dez pontos percentuais¹³.

Foram estabelecidas medidas de incentivos fiscais e descontos nas cotizações à seguridade social para aquelas empresas que contratassem por tempo indeterminado, em especial sobre jovens, desempregados de longa duração e trabalhadores com idade superior a 45 anos, atuando sobre os segmentos com maiores dificuldades no mercado de trabalho espanhol, no sentido de promover sua inserção e formação. Também passaram a receber benefícios as empresas que transformassem contratos temporários em contratos por tempo indeterminado, entre outras situações. Além disso, o governo passou a promover subvenções ao emprego autônomo¹⁴.

Cabe ainda salientar, na análise das políticas voltadas ao mercado de trabalho, a experiência espanhola do Fundo de Garantia Salarial – FOGASA, vinculado ao Ministério do Trabalho e Seguridade Social que têm grande potencial de impacto positivo sobre as MPME¹⁵. Esse fundo, que melhora o acesso à Justiça e acelera a execução trabalhista, cobre salários nos casos de falência, força maior e outras hipóteses estabelecidas em lei, cobrindo ainda indenizações por dispensa imotivada ou extinção dos contratos de trabalho. Seus recursos advêm de contribuições empresariais, recursos de créditos sub-rogados, rendimentos do patrimônio do Fundo, venda de publicações, etc.

Não obstante, se em termos da regulação das relações de trabalho, as medidas adotadas são de caráter mais geral, com poucas especificidades para as MPME, já no tocante às políticas públicas tem-se imprimido um tratamento diferenciado às micro, pequenas e médias empresas espanholas, no sentido de facilitar sua criação e melhorar suas condições de manutenção e desenvolvimento. Em especial a partir de 1996, com uma modificação no marco institucional e regulatório referente as MPME, houve um reordenamento das competências ministeriais, com base em critérios de horizontalidade, complementariedade e diálogo¹⁶. Foi criada, dentro do Ministério da Economia e da Fazenda, uma Secretaria de Estado de Economia, Energia e da Pequena e Média Empresa. Dentro de sua estrutura, por sua vez, uma Direção Geral de Política da Pequena e Média

¹³ OECD. *Employment Outlook*, 2004.

¹⁴ DE OBESSO, Mercedes e SAIZ, Jesús Saiz (1999), op. cit.

¹⁵ A esse respeito, consultar VIEIRA, Gustavo et alli. *Fundo de Garantia Das Execuções Trabalhista: Um instrumento ágil de efetividade das decisões judiciais*.

¹⁶ *Horizontalidade*, no sentido de facilitar o acesso por todas as MPE; uma maior coordenação interdepartamental na aplicação do sistema; *diálogo* e coordenação com as organizações representativas dos envolvidos em MPME, em níveis setoriais, regionais e nacionais; simplificação de instrumentos de apoio, de regulamentos, de procedimentos administrativos e tributários; *complementariedade* e subsidiariedade nas políticas de apoio MPME.

Empresa (DGPYME). Em 1997, institucionalizou-se um Observatório das MPME¹⁷ e iniciou-se um programa chamado “*A iniciativa MPME de desenvolvimento empresarial*”, com o objetivo de dirigir a aplicação dos recursos orçamentários para as empresas do segmento, envolvendo a cooperação entre as administrações públicas. As ações basearam-se em experiências anteriores da própria Espanha e outras promovidas pela União Européia, destinando-se a desenvolver: a) cooperação; b) serviços de informação; c) financiamento; d) redes de organismos intermediários de apoio à inovação; e) apoio ao sistema de garantias recíprocas; f) redes de organismos intermediários de caráter financeiro¹⁸.

A partir de 2000, o governo passou a adotar medidas no sentido de aumentar as condições de competitividade das MPME, incluindo benefícios fiscais, esforços de internacionalização, de incorporação de novas tecnologias, entre outras.

De forma geral, pode-se dizer que na Espanha as experiências específicas para as MPME são voltadas ao estímulo ao empreendedorismo, no sentido de facilitar a criação de pequenos negócios, simplificando e desburocratizando procedimentos nos campos administrativo, contábil e financeiro; aos incentivos fiscais destinados à manutenção das empresas e à geração de emprego; às facilidades de crédito para o financiamento das MPE, em especial no que se refere à aquisição de novas tecnologias e à expansão internacional. Assim, a política espanhola em defesa das MPE consiste em criar um ambiente favorável ao seu desenvolvimento e à geração de emprego e renda. Além disso, propõe um esquema representativo diferenciado, com participação ativa, nas decisões governamentais, de representações dos empregadores e trabalhadores em MPE.

França

Também na França, as micro, pequenas e médias empresas têm um papel significativo na economia, tanto em termos de sua participação no universo de empresas do país, como no volume de emprego. Em 2003, das 2,498 milhões de empresas na França, 2,492 milhões eram MPME (com menos de 250 assalariados), representando 99,8% do total de empresas do país e responsáveis por quase 70% do emprego total. Na França, chama a atenção a participação de empresas sem assalariados (1,280 milhões ou 51,2% do

¹⁷ O Observatório debate mecanismos de orientação para as MPEM, em colaboração entre governos nacionais e regionais e renomados peritos na área.

¹⁸ Barreiro, Isabel. *La experiencia de España*. Seminario Iberoamericano sobre Políticas Públicas para PyMES. Panamá, 2000.

total), e nestas, a participação das empresas em comércio (22,7% ou 11,1% do total) e em educação, saúde e ação social (18,7% ou 7,4% do total)¹⁹. Também é significativa sua importância no comércio exterior, onde responderam por quase 1/3 das exportações francesas em 2002²⁰.

Em que pese sua importância, várias são as questões que afetam os pequenos e médios negócios. Diante das dificuldades econômicas dos anos 90, uma dessas questões diz respeito às relações de trabalho. Da Confederação Geral das Pequenas e Médias Empresas (CGPME)²¹ partem várias das propostas mais radicais de reformas à legislação trabalhista naquele país e as dificuldades da fiscalização do trabalho é maior nas empresas de menor porte, principalmente aquelas em dificuldade econômica²².

Embora na França, em regra, os direitos trabalhistas sejam universais, não havendo um padrão de regulação específico para o trabalho nas empresas menores, as microempresas se utilizam com maior frequência de formas de contratação atípicas. Estudo do Ministério dos Assuntos Sociais, do Trabalho e da Solidariedade, publicado em junho de 2004, demonstra, por exemplo, que as microempresas “*recorrem, em maior escala do que as empresas de maior porte, aos contratos de trabalho por prazo determinado, de tempo parcial e aos “contratos ajudados” por incentivos governamentais*”²³. Em junho de 2003, por exemplo, apenas 56% dos empregados das microempresas francesas eram contratados por prazo indeterminado, para trabalharem em período integral e sem alguma ajuda específica do governo²⁴.

O grande sucesso desses “contratos ajudados” foi o incentivo aos empregadores à contratação de jovens. A redução da jornada de trabalho, de 39 para 35 horas semanais, embora tenha sido concebida também como uma medida universal, independentemente do

¹⁹ INSEE, *Répertoire Sirene*, 2003. Em educação, saúde e ação social, as MPME empregam mais de 92% da força de trabalho.

²⁰ *OECD Small and Medium Enterprise Outlook 2002*.

²¹ Sindicato que representa as pequenas e médias empresas francesas

²² Cf. *Direita francesa quer mudar jornada de 35 horas*; in: www.lemonde.fr. Segundo testemunho dado ao jornal *Libération* por um fiscal do trabalho francês, nas MPME em dificuldade econômica estão os ambientes mais hostis à fiscalização do trabalho. www.liberation.fr

²³ Estes ditos “*contrats aidés*” ou “*emplois aidés*”, expressões das políticas de emprego do governo francês, são espécies de contrato de trabalho estimulados pelo governo, que cria condições mais favoráveis para a contratação de trabalhadores (jovens, primeiro emprego, deficientes físicos etc.).

²⁴ VINCENT, Béatrice & SEGUIN, Sébastien (Dares). Temps partiels, contrats aidés et contrats à durée déterminée dans les très petites entreprises: 44% des salariés concernés en juin 2003. *Premières Informations et Premières Synthèses*, Paris, editado por Ministère de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale e pela Direction de l’animation de la recherche des études et des statistiques (DARES), n.o 24.1, juin 2004. Acesso em 15/06/2004. No Brasil, ao contrário, as empresas de maior porte são aquelas que mais utilizam formas de contratação atípicas. Ver SEBRAE/CESIT/UNICAMP. *A determinação dos salários nas MPE*. Texto para Discussão 04, setembro de 2004

tamanho da empresa, teve regras e prazos de implementação (para a transição) específicos para as MPME. Enquanto a passagem para as 35 horas, para as empresas com mais de 20 assalariados, deu-se em janeiro de 2000, para as empresas com menos de 20 empregados, o prazo foi janeiro de 2002, com incentivos às que negociassem esta passagem antes do prazo. Na esteira desse processo de transição diferenciado para as empresas de menor porte, a remuneração pelas horas suplementares era menor para as empresas com menos de 20 empregados (110% do valor da hora normal) que para as demais (125% para as empresas com 20 empregados ou mais).

Ainda em relação às 35 horas, segundo pesquisas recentes²⁵, a redução do tempo de trabalho (*réduction du temps de travail* – RTT) representou um aumento nas contratações nas empresas com até 20 trabalhadores (essas contratações representaram 7% do total dos empregos no setor, desde o início da implementação da RTT, até o final de 2002, considerando-se que até essa data apenas 16% das empresas com até 20 trabalhadores já tinham reduzido a jornada), sendo que, para os empregadores, apenas 4/10 dessas contratações foram devidas à RTT (pois as 6/10 restantes, segundo os entrevistados, teriam ocorrido mesmo sem a redução da jornada de trabalho). A possibilidade de se beneficiar de ajudas públicas (incentivos como a isenção de encargos dentro de um quadro da reforma de quotização patronais) foi um motivo importante na passagem às 35 horas, antes do prazo legal estipulado²⁶.

Outro exemplo de política pública mais geral com uma repercussão particular nas MPME foi o desestímulo à contratação por tempo parcial. As microempresas francesas, tradicionalmente, fazem um elevado uso do trabalho de tempo parcial (meio período), devido, entre outras razões, a uma política de redução das cotizações sociais para essa forma de contrato, que durou de 1992 até 2002. A partir de então, visando estimular os contratos de trabalho para período integral, o governo francês implementou uma política de desestímulo ao tempo parcial, suprimindo, em janeiro de 2003, o abatimento das cotizações ligadas aos empregados contratados em regime de tempo parcial. Com isso, o recurso ao tempo parcial, por parte das microempresas, caiu de 1/3 dos contratos (entre 1998 a 2002) para 27,9% (entre junho de 2002 e junho de 2003).

²⁵ Ver PHAM, Hien (Dares). Les 35 heures dans les très petites entreprises. *Premières Informations et Premières Synthèses*, Paris, editées par le Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (França), Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES), n. 46.1, novembre 2003.

²⁶ Ver SEBRAE/CESIT/UNICAMP. *Problemas trabalhistas nas micro e pequenas empresas: diagnósticos e sugestões para implementação de medidas corretivas*, Relatório de Pesquisa (anexo 2), junho de 2003.

Se, no tocante à regulação do trabalho, as medidas adotadas pelo governo francês são todas de caráter mais geral (e universais), registrando-se apenas que as microempresas acabam fazendo um uso mais intenso de alguns tipos de contrato (tempo parcial, prazo determinado, etc.), o mesmo não acontece nas políticas públicas (não relacionadas à regulação do trabalho) para as pequenas e médias empresas.

A política francesa voltada para o pequeno e médio negócio é baseada em três pilares: o incentivo ao empreendedorismo, a modernização dos negócios e melhora do ambiente administrativo, financeiro e jurídico das pequenas e médias empresas. O primeiro pilar, traduzido por incentivo ao empreendedorismo, concretiza-se por meio do apoio à criação, desenvolvimento e transmissão (compra e venda) das empresas, privilegiando, particularmente o suporte aos atores locais. De acordo com o referido relatório, *“o objetivo é colocar o espírito empreendedor no seio de um dispositivo que permita favorecer a dinâmica de criação de negócios dos atores, desenvolver e expandir o emprego”*.

O segundo pilar, modernização dos negócios, realiza-se com a facilitação ao acesso à nova tecnologia e o incentivo às iniciativas de “qualidade”, sempre através da utilização de redes locais de ajuda à criação, *“facilitando-se criações inovadoras que permitam aos empreendedores fabricar e vender novos produtos e encontrar novos mercados”*.

O terceiro e último pilar, que é a melhora do ambiente jurídico (legal), administrativo e financeiro das empresas, desdobra-se em duas frentes: a primeira é a simplificação e desburocratização de procedimentos, que tem como escopo liberar os chefes/gerentes das empresas de tarefas cotidianas não produtivas (diminuindo o tempo que eles perdem com burocracia, papelada e demais exigências legais, administrativas ou financeiras). *“Trata-se de reduzir os entraves administrativos e simplificar os regimes fiscal e social (trabalhista) dos pequenos negócios. Isso objetiva conferir aos empreendedores meios para se consagrarem à sua verdadeira vocação: criar, liderar e desenvolver o negócio”*. A segunda é uma melhor partilha do risco (financeiro) tanto no momento da criação quanto no desenvolvimento da empresa (envolvendo o Estado nesses processos).

A política do governo francês traduz-se por medidas que visam *“dar suporte a empresas inovadoras e à criação e transferência (de propriedade) dos negócios”*, *“estimular a interação entre os atores (incluindo autoridades, organismos consulares e coletividades locais) a fim de ajudar o chefe da empresa no desenvolvimento de seu negócio (através do acesso a novos mercados, novas tecnologias, treinamento de pessoal, controle de qualidade, certificação de procedimentos, etc.)”*, *“melhorar o financiamento*

das pequenas e médias empresas, desenvolver o capital de risco e encorajar um maior recurso ao Banco de Desenvolvimento das pequenas e médias empresas” e “orientar subsídios estatais em favor das pequenas e médias empresas no sentido de uma política de um ambiente de negócios consistente em uma divisão mais equitável de recursos e custos entre os operadores, limitando procedimentos administrativos complexos e providenciando um treinamento apropriado para os empreendedores e seus empregados”²⁷.

Dessa forma, percebe-se que apesar da desigualdade entre as MPEM e as demais empresas, o debate francês parte do reconhecimento das peculiaridades desse segmento e conseqüentemente a necessidade de um tratamento diferenciado. Com efeito, as diferenciações aparecem concentradas no crédito, na esfera administrativa, na política fiscal, por meio de criação e desenvolvimento de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento dos pequenos negócios. No plano do trabalho, o sentido claro não é de tratamento diferenciado, mas da utilização específica da regulação geral existente em função do tamanho da empresa.

Itália

As micro, pequenas e médias empresas na Itália, representam em torno de 99% das firmas em manufaturas, serviços e utilidades. As pequenas empresas, com menos de 50 empregados, representam 98% das firmas na manufatura e quase a totalidade no setor de serviços. Assim como em outras experiências nacionais, no caso italiano, a importância das MPME também é destacada para o mercado de trabalho. Elas respondem por 71% do emprego na manufatura, 90% do emprego na construção civil e nas atividades de serviços. Exatamente no setor de serviços, aproximadamente 90% do emprego está concentrado em pequenas empresas, com menos de 50 empregados²⁸.

Para além da representatividade quantitativa, a Itália, com seus quase 60 milhões de habitantes, é sempre lembrada como uma das experiências nacionais onde as pequenas e médias empresas ocuparam papel extremamente relevante na estrutura econômica e social do país. Tal importância difundida desde o pós-guerra, particularmente no trabalho de Arnaldo Bagnasco, *Le tre Italie*, abriu enorme espaço para o debate acerca da chamada “Terceira Itália”, ou mais precisamente, do desenvolvimento de uma base econômica

²⁷ OECD, *Small and Medium Enterprise 2002*.

²⁸ OECD *Small and Medium Enterprise Outlook 2002*.

diversificada, apoiada em pequenas e médias empresas, na formação de distritos industriais, numa grande área da Itália central e setentrional, no nordeste do país, com ramificações para o sul²⁹. Vários estudiosos que se debruçaram sobre a expansão de pequenos negócios nessa região - entre a “Itália do norte”, desenvolvida e a “Itália do sul”, atrasada – na construção de uma “Terceira Itália”, depararam-se com uma questão fundamental e de vital interesse para nós: por que tamanho desenvolvimento de pequenos e médios negócios nessa região italiana?

Bagnasco sustenta que tal desenvolvimento a partir do pós-guerra, ocorreu partindo, antes de tudo, de uma estrutura social compatível ao desenvolvimento de pequenos e médios negócios. A existência de certas condições sociais prévias é essencial para a correta compreensão do desenvolvimento dessas empresas na região. Na verdade, Bagnasco diz que as sociedades locais e os pequenos negócios, antes, beneficiaram-se de um tecido urbano composto de cidades de pequeno e médio porte, equipado e distribuído sobre o conjunto do território, onde uma rede tradicional de empresas em vários setores, serviu de anteparo ao desenvolvimento desses negócios. Não somente isso, viu-se também o avanço do processo de interação entre esse meio urbano com regiões rurais caracterizadas por uma estrutura social particular: a da família rural autônoma, pequena proprietária³⁰. Trata-se, portanto, da combinação desses fatores, que antes de tudo, criou um ambiente favorável à expansão das pequenas e médias empresas, moldando uma estrutura econômica regional, com características particulares.

É sabido que esse tipo de organização econômica e social na região central da Itália não é um fenômeno recente. O que de fato cresceu nas últimas décadas foi o interesse pela experiência italiana no que se refere aos limites, possibilidades e políticas públicas que possam impulsionar os pequenos negócios, particularmente no que se refere a geração de postos de trabalho.

Dessa maneira, o mesmo Bagnasco chama atenção para a impossibilidade de olhar para a “Terceira Itália”, como um modelo a ser seguido. Segundo ele, essa experiência não constitui nem “um modelo a imitar, nem um esquema de interpretação que pudesse

²⁹ O que se conhece hoje como “Terceira Itália” – é um importante aglomerado de prósperas cidades médias, que compreende o centro-nordeste do país, região que se estende da fronteira com a Áustria até Roma, englobando as “Três Venezas” (Trentino-Alto Adige, Vêneto e Friuli-Venezia Giulia), a Emilia-Romagna, a Toscana, a Úmbria, as Marche e o norte do Lácio.

³⁰ BAGNASCO, Arnaldo. “Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa”. In: COCCO, URANI e GALVÃO (orgs.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. DP&A editora, Rio de Janeiro, 1999.

explicar todo o caso de expansão das pequenas empresas”³¹. O autor destaca esse aspecto, tendo em vista que mesmo os italianos, com taxas de desemprego substantivamente superiores nas regiões mais pobres ao sul, foram obrigados a constatar as dificuldades e até mesmo a inviabilidade de expandir as experiências dos distritos industriais em larga escala para o Mezzogiorno, com uma estrutura econômica e social distinta do norte-nordeste³².

Frente a essas peculiaridades do país e em face ao persistente desemprego, o governo italiano tomou um conjunto de medidas para favorecer o desenvolvimento econômico e a geração de postos de trabalho, com especial impacto sobre as MPME. No final dos anos 90, uma dessas medidas foi a *Lei Bassanini 300*, que trouxe a reorganização das funções entre o governo central e as regiões, reduzindo o número de leis e regulamentações sobre as empresas. Foram abolidas no âmbito da reforma, 2.933 leis e regulamentações e criadas 321 novas. De fato, a simplificação administrativa é a principal política em favor das MPME italianas. O número de formalidades administrativas para abrir um novo negócio caiu de 25 em 1998 para 5 atualmente, reduzindo os custos e o tempo de abertura da empresa.

Junto com a simplificação administrativa, medidas na área de financiamento são vistas pelo governo italiano como fundamentais para a promoção de pequenos negócios. Numa estratégia conjugada com políticas de desenvolvimento tecnológico e inovação com as universidades e centros de pesquisa, criou-se o *Programa Startech*, tendo como grande objetivo, viabilizar o acesso das MPME ao “e-business”³³.

Educação e treinamento formam uma outra importante área das políticas para as MPME italianas. Com auxílio do Fundo Social Europeu (FSE), mais de 1000 novos cursos foram organizados no ano de 2000 pelo Ministério da Educação, Universidades e Institutos de Pesquisas, nas áreas de comunicação, multimídia, aplicações computacionais, desenvolvimento de software, sistemas de informação e tecnologia. No ano acadêmico 2001-2002, mais de 77 mil estudantes integraram cursos para começar novos negócios³⁴.

³¹ Idem, p. 42

³² Além de taxas de desemprego maiores (em 2000, 20,8%, contra a média nacional de 10,6%), cabe destacar que o desemprego feminino nessa região é bastante acima das médias regionais e nacional. Em 1995, 28,9% e em 2000, 30,4%, chegando em 2002 a um quadro onde 1/3 das mulheres italianas no Mezzogiorno estavam desempregadas. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia*. Roma, outubro de 2001.

³³ Aqui também foram incorporadas medidas de simplificação das normas de comércio eletrônico, como forma de favorecer as empresas que passarem a adotar crescentemente essa forma de comercialização de seus produtos.

³⁴ OECD *Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.

Além dessas medidas gerais, cabe ressaltar que ao contrário de outras experiências nacionais, a experiência italiana é marcada por importantes diferenças para as pequenas empresas no campo trabalhista.

Com base no *Statuto dei Lavoratori* de 20 de maio de 1970, em seu artigo 18, para unidades produtivas (sede, filial ou estabelecimento autônomo) com menos de 16 dependentes, não se aplicam os direitos sindicais previstos, principalmente no campo da liberdade e organização sindical no local de trabalho. Para os trabalhadores em unidades produtivas com até 16 dependentes e em empresas com até 60 trabalhadores, a proteção contra demissão sem justa causa é reduzida, já que o empregador pode escolher entre recontratar o trabalhador ou indenizá-lo. Também no campo previdenciário e da proteção social, algumas leis não se aplicam para empresas com até 35 dependentes, como o seguro-obrigatório contra invalidez e a caixa de pensão. Em vários casos, os limites definidos são diversos, como por exemplo sobre obrigações das empresas relativas a acidentes de trabalho, onde se faz referência a empresas com mais de 10 trabalhadores. Em suma, não existe um limite único definido para diferenciação das pequenas empresas, mas uma tendência forte de maior flexibilidade nas relações trabalhistas e de que determinadas garantias dos trabalhadores não sejam aplicadas na pequena empresa.

Essas diferenciações são foco de forte debate na Itália atualmente. Um debate sobre a extensão para o conjunto das empresas ou revogação do art.18, levou a realização de um *Referendum* em junho de 2003. Com baixo número de votantes, 68,3% dos italianos votaram sim, pela anulação do art. 18, no que tange a revogação das normas que estabelecem limites numéricos e dispensas, pela reintegração dos trabalhadores demitidos injustamente³⁵.

Estados Unidos

Apesar de ser o país das grandes corporações do mundo, é bastante significativa a participação dos pequenos negócios nos Estados Unidos³⁶. As MPME respondem por 52% da produção não agrícola do país, o que significa 40% da atividade econômica total, 1/3 do comércio exterior e 50% das inovações. Dessas empresas, 97% contam com menos de 100 empregados e 88% com menos de 19. Após uma década de crescimento da economia

³⁵ Sobre o *Referendum* ver www.mininterno.it.

³⁶ Nos Estados Unidos, micro, pequenas e médias empresas são aquelas com até 500 empregados. Para consultar ver www.sba.gov.

norte-americana, do ponto de vista do mercado de trabalho, mais de 68 milhões de empregos estão diretamente vinculados às MPME, sendo que o balanço dos anos 90, indica que entre 2/3 a 3/4 dos empregos gerados nos Estados Unidos no período foram gerados em MPME, principalmente naquelas com menos de 19 empregados³⁷.

Os EUA contam desde 1953 com a SBA – *Small Business Administration*, órgão federal, responsável pela elaboração e articulação de políticas para as MPME no país. Esse já é um diferencial da política estadunidense para os pequenos negócios, um órgão que continuamente intervém no debate público norte-americano, discutindo impactos das políticas públicas nos diversos segmentos sobre as MPME.

Capitaneado pela SBA, por um lado é tradição da política norte-americana a execução de programas de ajuda as MPME em casos emergenciais, por tragédias naturais (furacões, tornados, secas, inundações) ou como no caso dos efeitos dos ataques de 11 de setembro em Nova York. Esses programas, por vezes, estabelecem facilidades fiscais, de acesso ao crédito, subsídios governamentais e doações. Contudo, para além de políticas emergenciais, a SBA capitaneia medidas continuadas, principalmente fornecendo amplo acesso a informações aos pequenos empresários, em termos tributários, jurídicos e financeiro³⁸.

No período recente, a grande iniciativa do governo central ocorreu em 2002, com o lançamento do Plano para os Pequenos Negócios (*Small Business Plan*). Integrado à implementação de uma reforma fiscal importante, com redução acentuada de impostos para alguns segmentos, a política implementada reduziu o imposto de renda sobre os pequenos negócios, além de reduzir e simplificar o imposto para essas empresas.

O sentido claro da política dos EUA para as MPME é de diferenciação, considerando as especificidades do segmento. Como dito e visto em outras experiências nacionais, as áreas consagradas para tal diferenciação são as áreas fiscal, creditícia, de acesso às informações e à novas tecnologias. No tocante a essa última área, uma enorme base de apoio ao desenvolvimento dos pequenos negócios nos EUA é o comércio eletrônico e a utilização da Internet. Dados recentes indicam que quase a metade dos pequenos negócios possuem computador, 25% desenvolvem websites e 70% utilizam regularmente a Internet para os negócios³⁹.

³⁷ OECD, *Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002. Ver também SEBRAE/CESIT/UNICAMP. Problemas trabalhistas nas micro e pequenas empresas: diagnósticos e sugestões para a implementação de medidas corretivas. Relatório Final (anexo 2), Campinas, junho de 2003.

³⁸ Ver com detalhes em www.sba.gov.

³⁹ Dun and Bradstreet's. *20th Annual Small Business Survey*.

No que se refere ao mercado de trabalho e a questões trabalhistas, os EUA são por excelência, entre os países desenvolvidos, um dos países que conta com um mercado de trabalho dos mais flexíveis. Nesse sentido, o debate norte-americano relativo às MPME e o mercado de trabalho é centrado nas possibilidades de geração de empregos num cenário de expansão da economia e dos pequenos negócios. O peso crescente dos pequenos negócios na estrutura de emprego do país acompanha de forma mais aguda, o simultâneo movimento de queda do emprego industrial e o crescimento dos serviços, principalmente de serviços pessoais⁴⁰. Tal fenômeno é acompanhado pela queda da participação do trabalho na renda nacional e pela redução dos rendimentos dos trabalhadores, em larga medida, nos pequenos negócios e em situação de auto-emprego⁴¹.

O Departamento do Trabalho, por meio do *Office of Small Business Programs* (SBP), procura estimular a criação de novos negócios, particularmente com ações sobre grupos “desfavorecidos”, como mulheres, latinos e veteranos de guerra. Do ponto de vista das relações de trabalho, o Departamento do Trabalho dos EUA tem sob sua responsabilidade 180 leis federais que normatizam e regulamentam as atividades de milhões de empregados, no que diz respeito a benefícios, salários, trabalho de imigrantes, saúde e segurança, entre outros.

Essa regulamentação, de caráter geral, guarda especificidades de tratamento para as MPME. Em 1996, foi instituído o *Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act* (SBREFA), ou a “Lei de igualdade da aplicação de regulações a pequenas empresas e a agricultura”, que confere obrigações aos órgãos federais e direitos as pequenas empresas. As diferenciações aparecem, por exemplo, na área de saúde e segurança, onde abriu-se a possibilidade dos pequenos negócios se agruparem para atender seus empregados com o seguro-saúde, ou na “Lei de licenças por razões médicas e familiares” (Family and Medical Leave Act - FMLA) que exige somente de empregadores com 50 empregados que outorguem até 12 semanas de licença sem prejuízo nos vencimentos e com proteção do posto de trabalho aos trabalhadores que cumpram os requisitos em virtude de nascimento e

⁴⁰ Tal fenômeno da queda vertiginosa do emprego industrial nos EUA, pode ser observado nos dados de emprego do Bureau of Labor Statistics – BLS, indicam que somente 12% do emprego no país está na manufatura, enquanto o crescimento da última década expandiu sobremaneira a participação do emprego em serviços. Sobre os dados, consultar www.bls.gov.

⁴¹ A despeito do crescimento econômico nos anos 90, os dados do Censo indicam o aumento do número de pobres nos EUA, simultaneamente ao crescimento do número de milionários, com peso crescente da riqueza financeira. Para maiores detalhes ver www.census.gov.

prestação de cuidados a recém-nascido, adoção efetiva ou temporária de criança, ou diante de estado grave de saúde do empregado ou de familiar próximo⁴².

Interessante observar que foi instituído nos final dos anos 90 o “Programa de assistência para o cumprimento das regulações para pequenas empresas”, ou *Small Business Regulatory Compliance Assistance*, com o objetivo de oferecer suporte aos pequenos negócios, para que esses cumpram a legislação vigente no país. Trata-se de um programa integrado, de acesso a informação, onde não somente o Departamento do Trabalho atua, mas a SBA e outros órgãos governamentais. Parte-se do diagnóstico de que uma parte significativa das MPME não cumpre a lei por desconhecimento e/ou porque o custo da informação é elevado.

Considerações finais

Tratar das políticas para as MPME nos países desenvolvidos é, antes de tudo, tratar de um universo extremamente heterogêneo. Os números variam muito nos diferentes países, também as dificuldades enfrentadas por aqueles envolvidos com as MPME (empresários e trabalhadores), assim como as questões referentes às políticas empreendidas pelos diversos governos em relação a esse segmento. Certamente a primeira distinção no que se refere às experiências aqui tratadas deve ser feita entre Europa e Estados Unidos, tendo em vista suas características econômicas e sociais. Todavia, inclusive pelo interesse desse trabalho, vamos destacar algumas semelhanças nessas experiências.

Num quadro geral, em meados dos anos 90, as micro, pequenas e médias empresas⁴³ representavam 99,8% de toda a estrutura empresarial da União Européia, gerando 66,3% do emprego total e 54,2% do volume total de negócios⁴⁴. Estudos recentes indicam duas tendências básicas a serem observadas na Europa quanto as MPME: por um lado, uma tendência à diminuição do tamanho médio das empresas, com o crescimento da participação das micro-empresas no universo das MPME; por outro, a geração por parte

⁴² U.S.Department of Labor. *Employment Law Guide: Laws, Regulations, and Technical Assistance Services*. Washington, 2003.

⁴³ Incluídas as empresas sem empregados. Na Europa, a designação das empresas em função do tamanho varia nos diferentes países, de acordo com a fonte da informação e o objetivo da análise. Porém, há uma classificação recomendada pela Comissão Européia, a partir de 1996, que considera microempresas aquelas que possuem menos de 10 empregados; pequenas aquelas que empregam entre 10 e 49 trabalhadores; e médias aquelas que empregam entre 50 e 249. Ver em www.eu.int

⁴⁴ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (2001). *El Empleo en las Microempresas de la Unión Europea*. www.eurofound.ie

das MPME européias da maior parte do volume de emprego nos anos 90 e início do novo século. Fenômeno similar pode ser observado na experiência norte-americana.

Uma das questões com particular importância no debate europeu diz respeito à qualidade dos empregos gerados nas MPME. A *Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo*, mostra que os trabalhadores das MPME têm mais horários de trabalho não convencionais, uma remuneração inferior para compensar essas horas de trabalho, menos formação, menos consulta e participação, mais riscos à saúde física e menor segurança no emprego⁴⁵. Na realidade, o que se detecta é que a qualidade do emprego gerado nas MPME é inferior à qualidade dos empregos gerados nas grandes empresas, considerando vários aspectos, como o tempo de trabalho, a remuneração dos horários de trabalho não convencionais, a saúde física, a segurança no emprego, a participação e consulta, assim como as possibilidades de formação. Esse fenômeno, segundo a Fundação, guarda semelhanças quando consideradas as condições de trabalho e emprego nas MPME européias, japonesas e estadunidenses⁴⁶.

Do ponto de vista do sentido geral das políticas para as MPME, várias similaridades. As áreas fiscal e creditícia são centrais em todas as experiências, assim como políticas que buscam facilitar o acesso a informações e a novas tecnologias por parte das MPME. Se nessas áreas, pode-se afirmar a existência de políticas específicas para os pequenos negócios, o mesmo não se pode dizer em relação ao mundo do trabalho. Em princípio, não existem evidências relativas a um movimento de reformas na área do trabalho para atingir especificamente as MPME nos países desenvolvidos. Os impulsos reformistas são gerais e de acordo com as especificidades nacionais, atingem em maior ou menor grau as MPME.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Idem.

EQUIPE TÉCNICA

Anselmo Luis dos Santos (Coordenador)

Amilton José Moretto

Ana Carla Magni

Cássio Calvete

Denis Maracci Gimenez

Hildeberto Bezerra Nobre Junior

José Dari Krein

Magda Barros Biavaschi

Mariana Mei de Souza

Viviane de Jesus Forte

Estagiários

Bruno Donato Magalhães

Nádia Aidar de Lima e Castro Bernardo