

A REEMERGÊNCIA DO AUTO-EMPREGO URBANO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O MERCADO DE TRABALHO

João Batista Pamplona *

RESUMO

Este texto procura refletir acerca das implicações sócio-econômicas do auto-emprego e estimar seu mérito como mecanismo de combate ao desemprego. Para isso, analisamos os “resultados” do auto-emprego e os programas que objetivam estimulá-lo implantados por países industrializados. Nossa análise está centrada no auto-emprego não-agrícola nestes países. Foi possível concluir que estes programas não são nenhuma “panacéia” no combate ao desemprego, mas devem fazer parte de um “*menu*” de políticas geradoras de emprego. É importante ainda destacar que o auto-emprego não é viável para qualquer pessoa, tendendo a produzir resultados muito modestos para parcelas mais frágeis dos desempregados, como trabalhadores pouco qualificados e jovens.

1. INTRODUÇÃO

Antes de realizarmos os esclarecimentos preliminares delimitantes de nosso tema, seria conveniente explicitar nossos objetivos neste texto. Procuraremos, num primeiro momento, refletir se o auto-emprego é ou não um fenômeno socialmente desejável e, num segundo, estimar seu mérito como mecanismo de combate ao desemprego. De fato, nossa preocupação central é procurar dar resposta a seguinte questão: a emergência, ou reemergência, do auto-emprego não-agrícola (urbano) é uma alternativa de trabalho que pode superar, inclusive com novas vantagens, os problemas gerados pelo declínio do emprego padrão (trabalho assalariado, permanente e em tempo integral) ou esta “alternativa” não passa de uma das manifestações contemporâneas da precarização do trabalho?

Até o início da década de setenta deste século, as previsões de declínio do auto-emprego nas economias capitalistas maduras estavam se confirmando tanto para o auto-emprego agrícola como para o auto-emprego não-agrícola (urbano). No entanto, a partir dos anos setenta a tendência de longo prazo de queda do auto-

emprego não-agrícola sofre uma destacada reversão e passamos a presenciar a reemergência do auto-emprego não-agrícola nos países industrializados. Nos EUA, segundo Aronson (1991, p. 2), o número de auto-empregados não-agrícolas cresceu, no período 1972-1976, duas vezes mais rápido que o número de trabalhadores assalariados. A participação dos auto-empregados no número total de trabalhadores deste país, ainda segundo o autor acima, atingiu um mínimo de 6,7% em 1970 e a partir daí começou a crescer continuamente atingindo 8,8% em 1988. No Canadá, entre 1975 e 1986, o número de auto-empregados não-agrícolas cresceu duas vezes mais rápido do que o número de trabalhadores assalariados (Cohen, citado por Bernhardt, 1994, p. 273-74). No Reino Unido, Parker (1996, p. 459) destaca o renovado interesse pelo assunto desde o salto que se verificou no número de auto-empregados a partir de 1979. Neste ano, a participação dos auto-empregados na força de trabalho do Reino Unido estava em torno de 7%, não muito diferente da participação de 1959. Desde então, a proporção de auto-empregados tem crescido dramaticamente, atingindo mais de 11% em 1991, segundo o autor. Em 1994, esta proporção atingiu 13,5% (OCDE, 1997). O auto-empregado representa um segmento crescente e substancial da força de trabalho do Reino Unido. Segundo Bryson & White (1996, p.1), nenhum outro país europeu experimentou tão forte crescimento do auto-emprego.

A reversão da tendência de longo prazo de queda do auto-emprego não-agrícola se deu, grosso modo, segundo Blau (1987, p. 447), ao mesmo tempo no Japão e em diferentes países da Europa e nos Estados Unidos. Tal fenômeno sugere fortemente, de acordo com o autor, que uma mudança de natureza estrutural vem ocorrendo nos países industrializados e que tem “feito o auto-emprego mais atrativo e/ou mais competitivo”.

Mas afinal, o que podemos entender por “auto-emprego”? O auto-emprego é uma situação de trabalho na qual o trabalhador independente controla seu processo de trabalho (atividade em si, matérias-primas, meios de trabalho); fornece a si próprio seu equipamento, o que permite que o proprietário dos meios de produção participe diretamente da atividade produtiva; sua renda não é previamente definida, pois dependerá de seu trabalho, de seu capital e da demanda direta do mercado de bens e serviços; seu objetivo primordial é prover seu próprio emprego (meio de subsistência) e não valorizar seu capital (acumulação de capital). Cabe destacar que esta nossa definição corresponde a um caso puro (ideal) de auto-emprego e que, dada a

heterogeneidade do objeto de estudo, devemos admitir o auto-emprego como um *continuun* que vai do caso mais puro, no qual todas as características acima estão satisfeitas, até os casos menos puros, no qual algumas características acima podem não estar satisfeitas. Para nós, as categorias dos trabalhadores autônomos (também chamados de conta própria), dos empregadores e dos trabalhadores membros de cooperativas de produção compõem os auto-empregados. Sendo que os autônomos e os pequenos e microempregadores - ambos com diversos clientes - representariam os casos de auto-emprego mais puro.

Dividiremos o conteúdo deste texto em duas partes. Na primeira, analisaremos os resultados sócio-econômicos do auto-emprego, especialmente comparando-os com os do assalariamento. Na segunda parte, alguns programas públicos de estímulo ao auto-emprego em execução nos países industrializados serão examinados no seu funcionamento e na sua eficácia. Cabe ressaltar que nossas preocupações analíticas estão centradas no auto-emprego não-agrícola nos países industrializados.

2. OS RESULTADOS DO AUTO-EMPREGO

O auto-emprego é predominantemente uma “coisa boa” ou uma “coisa ruim” para os trabalhadores? É o auto-emprego um fenômeno socialmente desejável? Para procurar responder a estas perguntas procederemos a um balanço tipo vantagens / desvantagens. A discussão acerca da remuneração dos auto-empregados será tratada em separado em virtude da sua relevância.

2.1. A REMUNERAÇÃO, OU RENDIMENTOS, DOS AUTO-EMPREGADOS

Existem duas maneiras de verificar se são bons os retornos financeiros (os rendimentos) obtidos pelos auto-empregados. Uma delas é comparar o que ganha em termos correntes o auto-empregado com o que ganhava em sua ocupação anterior. Uma outra é comparar o ganho médio de todos os auto-empregados com o ganho médio de todos os assalariados. No primeiro caso, os dados disponíveis estão em Evans & Leighton, citados por Bryson & White (1997, p. 77), que concluem, para os EUA, que tanto homens como mulheres que deixam o desemprego ou o emprego para entrarem no auto-emprego experimentam no geral uma queda de rendimentos com relação a sua última ocupação. No segundo caso, como veremos a seguir, os dados e análises disponíveis estão presentes em maior volume na literatura internacional.

A esperança de obter rendimentos mais altos muitas vezes motiva as pessoas a

procurar o auto-emprego, mas esta esperança não se materializa com frequência. Estudo da OCDE de 1986, citado em Loufti (1991, p. 166), aponta que os rendimentos médios dos auto-empregados dos países desta organização, salvo a Alemanha, eram menores que os rendimentos médios dos assalariados. Em outro estudo mais recente (1992), a OCDE, citada por Lindh & Ohlsson (1996, p. 1515), chega a mesma conclusão para a maioria dos seus países membros. Aronson (1991), analisando o caso dos EUA, aponta evidências na mesma direção e adiciona que no passado (antes de 1979) os auto-empregados norte-americanos tinham uma remuneração média maior que os assalariados. O fato fundamental acerca dos rendimentos dos auto-empregados é que no período recente de sua expansão (após década de 70) houve um declínio destes rendimentos de uma posição mais favorável para uma posição menos favorável com relação à média dos assalariados. De acordo com o *U. S. Department of Health and Human Services*, citado por Aronson (1991, p. 47), a relação entre rendimento médio anual dos auto-empregados e rendimento médio anual dos assalariados era de 1,48 em 1951-54; caiu para 1,35 em 1970-74; atingindo 0,90 e 0,79 em 1980-84 e 1985-88, respectivamente. Outras fontes citadas pelo autor também confirmam uma posição em geral menos favorável dos rendimentos dos auto-empregados com relação aos assalariados.

É importante destacar que a posição menos favorável dos rendimentos dos auto-empregados se amplia quando separamos o auto-emprego por gênero e ocupação. Dados de 1982 para os EUA, apresentados em Aronson (1991, p. 53), indicam que a relação entre rendimento médio anual (de trabalho em tempo integral e durante o ano inteiro) dos auto-empregados e dos empregados assalariados para ocupações de gerentes e profissionais liberais masculinos era de 0,86; ao passo que para mulheres nestas mesmas ocupações a relação era de 0,58. Em ocupações de trabalho manual qualificado esta relação já caía para 0,65, no gênero masculino, e 0,54, no gênero feminino. Estes números tendem a indicar que quanto mais “desfavoráveis” são as características do trabalhador para o mercado de trabalho, como ser mulher e ter menor qualificação, mais penalizado ele é em termos de rendimento quando entra no auto-emprego e não no emprego assalariado.

Segundo Aronson (1991, p. 59 e 126), não há consenso na literatura acerca do porquê desta posição inferior do rendimento médio do auto-emprego com relação ao trabalho assalariado. O autor sugere que talvez os indivíduos com características menos competitivas para o mercado estejam procurando o auto-emprego. Também

levanta a hipótese do crescimento das oportunidades do auto-emprego estar concentrado em setores e ocupações de mais baixo retorno, enquanto oportunidades para trabalhadores assalariados estariam surgindo em setores e ocupações mais bem remunerados. Uma outra hipótese estaria relacionada às imperfeições de mercado. Mesmo com dotações de capital humano e motivação para o trabalho equivalentes entre auto-empregados e assalariados, estas imperfeições produziriam um rendimento menor para os primeiros. Os auto-empregados por causa de informações de mercado imperfeitas acabariam por subestimar a quantidade de capital necessária para sustentar sua empresa além de sua infância, superestimariam suas habilidades gerenciais e sua experiência e não adquiririam os conhecimentos necessários sobre o mercado para seu produto, o que refletiria em baixos rendimentos e alta mortalidade dos pequenos negócios.

Quando falamos de renda média dos auto-empregados, estamos deixando de caracterizar um aspecto muito importante da discussão acerca dos rendimentos do auto-emprego: sua grande dispersão. A acentuada dispersão, ou distribuição mais desigual dos rendimentos dos auto-empregados quando comparados aos rendimentos dos assalariados, é apontada para os países industrializados por diversos autores (Bernhardt, 1994, p.279; Loufti, 1991, p.167; Bryson & White, 1996, p.83; Bryson & White, 1997, p.74; Lindh & Ohlsson, 1996, p.1515). Temos num extremo auto-empregados com altos rendimentos, maiores do que os dos assalariados, e em outro extremo auto-empregados com baixos rendimentos, certamente bem menores do que os dos assalariados. A proporção de auto-empregados com baixos rendimentos é alta e está associada a trabalhadores em tempo parcial e, especialmente, a trabalhadores femininos. A maior dispersão do rendimento dos auto-empregados do que do rendimento dos assalariados pode ser explicada por diferenças de horas trabalhadas, volume de capital empregado e também porque entre os auto-empregados há trabalhadores com alta qualificação (ex.: profissionais liberais) bem como trabalhadores com escassa qualificação (ex.: faxineiras, jardineiros, cabeleireiros), ou seja, há grande heterogeneidade entre os auto-empregados, como já havíamos assinalado.

2. 2. DESVANTAGENS DO AUTO-EMPREGO

Além da média dos seus rendimentos ser mais baixa do que os dos assalariados, os auto-empregados, em termos gerais, também trabalham mais horas

que os trabalhadores que recebem salário (Aronson, 1991, p. 50; Lindh & Ohlsson, 1996, p. 1515). Bryson & White (1997, p. 139), pesquisando recém auto-empregados e recém empregados no Reino Unido em 1993, descobriram que 50% dos homens auto-empregados trabalhavam mais de 40 horas por semana, ao passo que só 37% dos homens empregados faziam o mesmo. No caso das mulheres, as proporções eram 15% e 7%, respectivamente. Os auto-empregados são trabalhadores atomizados, na maioria dos casos não participam de sindicatos e dispõem, portanto, de pouco poder de barganha. São também privados de certos mecanismos de proteção social, como o seguro desemprego e outros que protegem contra atitudes discriminatórias de raça e sexo (Linder & Houghton, 1989, p.734; Aronson, 1991, p. 110 e 112). O auto-emprego tende a ser uma situação de trabalho mais instável (em termos de rendimentos e tempo de permanência no emprego) e na qual incide grande proporção de trabalho doméstico. Sendo assim, auto-emprego é risco.

Altas taxa de natalidade e mortalidade e, portanto, instabilidade são marcas dos pequenos negócios, como argumenta Cacciamali (1997, p. 85). Os pequenos negócios possuem características que restringem o nível e a continuidade de suas atividades. Eles apresentam normalmente insuficiência de capital e de capacitação gerencial dos seus proprietários; para fugir das barreiras à entrada, atuam geralmente em mercados competitivos, nos quais os bens oferecidos são de baixo valor unitário, cuja escala determina um número pequeno de negócios; em função da baixa capacidade gerencial e capitalização demoram a absorver novas tecnologias; são empreendimentos concebidos muitas vezes para garantir a sobrevivência de seus proprietários e não com o objetivo de acumulação de capital, o que faz com que grande parte do excedente gerado seja desviado para o consumo e não para investimento. Estas são características que restringem o sucesso e, em grande parte dos casos, a sobrevivência do negócio.

Acerca da sobrevivência no auto-emprego, Evan & Leighton (1989, p.520), no seu estudo longitudinal com auto-empregados nos EUA entre 1966 e 1981, constataram, achando seu resultado subestimado, que aproximadamente metade daqueles que tinham entrado no auto-emprego voltaram para o assalariamento após sete anos. Esta baixa taxa de sobrevivência no auto-emprego talvez produza nos que deixam o auto-emprego uma disposição menor de voltar para auto-emprego do que a disposição dos que deixam o emprego têm de voltar para outro emprego assalariado. Bryson & White (1997, p. 150) constataram, para o Reino Unido em 1993, que dos

trabalhadores que deixavam o auto-emprego apenas 26% procuravam outro auto-emprego, ao passo que 33% procuravam emprego e 40% eram indiferentes; já para os trabalhadores que deixavam o emprego assalariado, só 4% procuravam um auto-emprego, 11% eram indiferentes e 84% desejavam outro emprego. A experiência do auto-emprego parece ser mais traumática do que a experiência do emprego para o trabalhador que não obteve sucesso.

Afinal, que fatores afetam as chances de um indivíduo manter-se, ou obter sucesso, no auto-emprego? Fatores mais gerais podem ser apontados, como, por exemplo, características individuais do fundador do negócio, a própria natureza deste negócio, as condições de competição como empreendimentos novos ou já existentes. Mas, esta é uma resposta muito genérica, superficial. Procurando uma resposta mais concreta, Bryson & White (1997, p. 58-69), mesmo admitindo que as pesquisas sobre este tema ainda sejam inconclusivas, apontam alguns fatores. As chances de sobrevivência do negócio aumentam com o maior tempo de experiência do auto-empregado no setor, ou subsetor, em que está atuando. Qualificações acadêmicas não têm efeito significativo sobre as taxas de sobrevivência no auto-emprego, mas há evidências que qualificações técnicas e profissionais aumentam estas taxas. Quanto maior o negócio, maior capital inicial e mais empregados, maior a chance dele sobreviver. Experiência anterior no auto-emprego e auto-emprego na família não têm efeito significativo sobre as taxas de sobrevivência. A sobrevivência do auto-emprego tende a aumentar em negócios que objetivam o mercado nacional em detrimento do local; em negócios que ocupam um “nicho” mercadológico; e naqueles que atendam poucos, mas grandes clientes, antes que pequenos e dispersos clientes. Participar de redes de subcontratação e de relações comerciais entre pequenas empresas e também com grandes unidades empresariais, como ocorre no Japão e na Itália, pode fortalecer a posição dos auto-empregados. Segundo Loufti (1991, p. 172), as taxas de sobrevivência no auto-emprego são mais elevadas quanto mais desenvolvidas são estas relações.

Por outro lado, aqueles que deixaram o auto-emprego no Reino Unido em 1992 e 1993, segundo Bryson & White (1997, p. 84 e 147), quando comparados ao “estoque” de auto-empregados, tendiam a ser mais jovens, mulheres, solteiros, ter crianças com menos de cinco anos, não ser chefe do domicílio, não residir em imóvel próprio. Os trabalhadores em tempo parcial estavam mais propensos a deixar o auto-emprego do que aqueles que trabalhavam mais horas. A redução das horas

trabalhadas era uma primeira indicação de saída do auto-emprego. Os dados de 1992 obtidos pelos autores acima revelam que 48% dos homens que deixavam o auto-emprego trabalhavam menos que 40 horas semanais, ao passo que dos que estavam auto-empregados só 34% trabalhavam menos que 40 horas por semana; já as mulheres tinham proporções respectivas de 83% e 67%. Parece ser possível concluir, diante das informações anteriores, que as porções mais frágeis da força de trabalho, como jovens por exemplo, são aquelas que menos sucesso encontram no auto-emprego.

Refletindo esta situação, são normalmente os desempregados com mais recursos que procuram o auto-emprego. Segundo Bryson & White (1997, p. 127), o desempregado que torna-se auto-empregado tende a ser homem, em idade madura (entre 25 e 44 anos), chefe de família, morar com um parceiro, ser dono do imóvel onde reside, ter alguma qualificação, ter menos problemas de saúde. Bryson & White (1996, p. 10) sugerem que este perfil estaria justificado pelo fato dos desempregados perceberem o auto-emprego como uma empreitada arriscada e que para terem mais chances de sobrevivência sua renda familiar não deveria depender só da renda do auto-emprego. Além disso, as pessoas mais maduras podem estabelecer ligações comerciais e sociais mais facilmente o que pode ser importante para que o negócio supere as dificuldades iniciais.

Voltando à discussão mais específica das desvantagens do auto-emprego, é relevante destacar o que Cacciamali (1997, p. 85) levanta como “prejuízos” dos pequenos negócios para eles próprios e para a coletividade. Tendo em vista suas limitações de capital, capacidade gerencial e sua atuação em mercados mais competitivos, o pequeno negócio muitas vezes não cumpre ou não pode cumprir certas regulamentações existentes, isto coloca o pequeno proprietário (o auto-empregado) na ilegalidade o que dificulta a celebração de contratos mais sólidos, participação em licitações, obtenção de crédito e não favorece a formação de uma consciência cidadã. Soma-se a isso o não pagamento de impostos, o desrespeito a normas sanitárias, ecológicas, trabalhistas, urbanas, etc.

Talvez por perceber os riscos e as desvantagens potenciais ou reais do auto-emprego, é que os que entram no emprego assalariado tende a ser muito mais seguros de sua decisão do que os que entram no auto-emprego. Pelo menos é isto que nos faz concluir os dados para o Reino Unido de 1993 apresentados por Bryson & White (1997, p. 137). Segundo estes dados, 74% dos homens e 91% das mulheres que

entraram no emprego assalariado procuravam por emprego assalariado, ao passo que apenas 28% dos homens e 31% das mulheres que entraram no auto-emprego procuravam por um auto-emprego. Nesta última situação, 30% dos homens e 45% das mulheres procuravam por emprego assalariado e 42% dos homens e 24% das mulheres eram indiferentes.

2.3. VANTAGENS DO AUTO-EMPREGO

Tem sido apontado que o auto-emprego pode desempenhar uma importante função no mercado de trabalho ao ampliar as oportunidades de participação das pessoas neste mercado. Ele serve para aumentar a capacidade da força de trabalho de se adaptar a mudanças macro e microeconômicas. Em algumas circunstâncias, como nas atividades dos profissionais liberais, nas quais o contato mais próximo, mais íntimo, entre cliente e especialista é necessário, o auto-emprego pode ser o meio mais eficiente para prover tais serviços. O auto-emprego pode também exercer uma função “absorvedora de choques” (“*shock absorber*”). Alguns indivíduos deslocados do assalariamento em virtude da desativação de plantas industriais, obsolescência tecnológica, problemas de saúde, ou aposentadoria compulsória têm tornado-se auto-empregados como forma de obter alguma renda e/ou manter a auto-estima. Indivíduos com desvantagens no domínio da língua local, como imigrantes, ou discriminados por conta de etnia ou sexo têm usado o auto-emprego com meio de ganhar a vida (Aronson, 1991, p.127).

Na mesma direção, Loufti (1991, p. 172-73) acredita que uma alta proporção de auto-empregados conferiria a flexibilidade que necessitaria uma economia para resistir a “graves comoções”. A este respeito, cita o exemplo italiano. Na Itália central, muitas microempresas formam parte de uma complexa rede de produção e comercialização. Aproveitando a especialização flexível permitida pelas novas tecnologias, os auto-empregados proprietários destas microempresas têm podido concretizar suas habilidades criativas e obter razoáveis rendimentos, o que atenua o desemprego na região e estimula uma distribuição mais igualitária da renda. Estas redes de micro e pequenas empresas têm sido também responsáveis também por importantes fluxos de exportação. São redes que interagem com grandes empresas e acabam subcontratando trabalhadores autônomos a domicílio, o que pode proporcionar renda a uma série de pessoas que, por razões físicas e culturais, teria dificuldades para “comercializar” suas habilidades profissionais.

As micro e pequenas empresas têm sido caracterizadas como a mais importante fonte de geração de novos empregos. Kirchhoff (1996, p.627), citando Birch, argumenta que a maioria dos empregos criados na economia dos EUA na década de 70 vieram das pequenas empresas. Aronson (1991, p. 90), citando a *U. S. Small Business Administration*, aponta que as pequenas empresas foram responsáveis por aproximadamente dois terços dos 10 milhões de novos empregos gerados nos EUA entre 1980 e 1986. Para Fristhtak (1995, p. 239-40), com base em dados da OECD, as microempresas (1 a 19 empregados, segundo classificação apresentada pelo autor) geraram 43,7% dos novos postos de trabalho no Canadá entre 1983 e 1991; 65,7% dos novos postos de trabalho na Itália entre 1984 e 1992; 50,0% dos novos postos de trabalho no Reino Unido entre 1987 e 1991; 55,2 % dos novos postos de trabalho na Suécia entre 1985 e 1991. A partir daí, o autor conclui que a evidência internacional tem indicado que as microempresas são consistentemente as maiores geradoras de empregos nos países da OECD.

No entanto, nem todo auto-empregado torna-se proprietário de uma micro ou pequena empresa, gerando outros postos de trabalho. De acordo com Aronson (1991, p. 90), em 1984, no Reino Unido, dois terços dos auto-empregados não tinham empregados, e somente cerca de 2% tinham mais que 25 empregados. Na maioria dos casos, o auto-empregado cria somente o seu próprio emprego. Neste sentido, Bryson & White (1997, p. 75) constataram que quase todos os que deixaram o desemprego no Reino Unido para tornarem-se auto-empregados não empregavam outras pessoas.

Além disso, como alega Passel, citado por Aronson (1991, p. 90), a pequena empresa destrói mais empregos que a grande empresa, paga mais baixos salários, e oferece treinamento mais pobre durante o trabalho. Fristhtak (1995, p. 239) reconhece que as micro e pequenas empresas são não apenas fortes criadoras de postos de trabalho como também grandes destruidoras, dada sua fragilidade no mercado e sua conseqüente alta taxa de mortalidade. A qualidade do emprego tende a aumentar com o tamanho da empresa.

Apesar dos problemas acima apontados, Lindh & Ohlsson (1996, p. 1523) afirmam que o auto-emprego é considerado importante em muitos países para a prosperidade econômica, não só porque suas inovações geram crescimento econômico como também porque o auto-empregado não cria emprego só para ele. Kirchhoff (1996, p. 642) vai mais longe na defesa do auto-emprego e o apresenta como o principal mecanismo pelo qual os pobres do terceiro mundo podem buscar

renda para sua sobrevivência. Segundo o autor, o auto-empregado tende a exibir mais autoconfiança e assim seus filhos poderão imitá-lo, no futuro eventualmente criarão novas e crescentes firmas que gerarão empregos para outras pessoas. Neste caminho, os pobres poderão ascender economicamente. O auto-emprego, nesta visão apologética, é uma importante oportunidade, disponível a todos, incluindo os pobres, para formar e fazer prosperar um negócio.

3. O ESTÍMULO AO AUTO-EMPREGO COMO POLÍTICA DE EMPREGO

Desde os anos 80, o governo dos EUA e de outros países, sobretudo europeus, têm desenvolvido programas para estimular o crescimento do auto-emprego, especialmente entre desempregados e trabalhadores de baixa renda. Estes programas passaram a ser implementados porque, nos anos recentes, o auto-emprego tem sido visto por um grupo de autores como um importante caminho para combater o desemprego e criar renda. Além desse, outros motivos também podem ser levantados. Aronson (1991, p. 97) afirma que o suporte governamental ao auto-emprego parece estar sendo motivado por preocupações de natureza ideológica e econômica. A partir do momento em que o auto-emprego é visto como símbolo de autoconfiança, independência e liberdade individual, o suporte governamental ao auto-emprego e ao pequeno negócio alimentaria a idéia de que se vive numa “sociedade democrática”. Um motivo de natureza econômica apontado por Aronson, mas que na verdade está permeado de ideologia liberal, é a crença em que os pequenos negócios, e por conseguinte o auto-emprego, sejam fonte de dinamismo econômico (fonte principal de criatividade tecnológica, de inovações e de novos empregos) e uma espécie de “bastião” contra as tendências monopolísticas da economia.

Na verdade, a questão central a ser discutida é a seguinte: devem os programas suportados pelo Poder Público que estimulam os pequenos negócios e preparam indivíduos para o auto-emprego tornar-se importantes, ou talvez até centrais, elementos da política de emprego? Para tentar dar resposta a esta pergunta, vamos avaliar os resultados da experiência dos programas de países industrializados, já em operação a algum tempo. Antes disso, será necessário apresentá-los e explicar seu funcionamento.

3.1. O FUNCIONAMENTO DOS PROGRAMAS DE AUTO-EMPREGO

Os programas públicos de estímulo ao auto-emprego consistem em fornecer

suporte financeiro, informações e serviços de treinamento para novos pequenos negócios. Combinando auxílio financeiro, mercadológico e organizacional, o Estado incentiva e viabiliza o estabelecimento de desempregados como autônomos, sócios de cooperativas ou donos de pequenos negócios.

Desde o final dos anos 70, numerosos governos de países industrializados implementaram programas de ajuda a desempregados na montagem de pequenos negócios. O primeiro programa a ser criado e o que tem o maior número de participantes é o francês. O *Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprise* (ACCRE) foi criado em 1979 e tinha 49.337 participantes em 1992. O Reino Unido criou seu programa em 1982; era piloto e chamava-se *Enterprise Allowance Scheme* (EAS). Em 1983, os britânicos fundam o *The Business Start-up Scheme* (BSUS), que contavam com 40.500 participantes em 1992. O programa alemão chama-se *Überbrückungsgeld*, foi fundado em 1986 e possuía 31.587 participantes em 1992. Na Austrália, o *New Enterprise Incentive Scheme* (NEIS) foi criado em 1985 e atendia 3.349 participantes em 1992. No Canadá, o *Self-employment Assistance Component* (SEAC) foi criado em 1992 e contou com 4.129 participantes neste mesmo ano. Os Estados Unidos têm dois programas desenvolvidos pelos estados de *Washington (Self-employment and Enterprise Development Demonstration)* e de *Massachusetts (Unemployment Insurance Self-employment Demonstration)* que foram criados em 1989 e 1990, e que possuíam 755 e 600 participantes em 1992, respectivamente (Wilson & Adams, 1994, p. 4; Raheim, 1996, p. 72).

Os programas de auto-emprego desenvolvidos pelos países da OECD acima citados não são oferecidos como um direito para qualquer desempregado, como é o caso do programa de seguro desemprego. No seguro desemprego, qualquer requerente que cumpre as exigências do programa pode automaticamente obter seus benefícios, independentemente do número de requerentes. No caso dos programas de auto-emprego, isto não acontece, já que eles operam com orçamentos fixos e, por consequência, o acesso é necessariamente limitado a uma população alvo. Alguns programas têm privilegiado como população alvo os desempregados de longo duração. Mas mesmo entre a população alvo há mecanismos de triagem que buscam maximizar o retorno econômico e social do uso dos limitados recursos (Wilson & Adams, 1994, p. 3 e 6).

Os mecanismos de autotriagem usados normalmente, como exercícios,

serviços de aconselhamento e treinamento administrativo pré-entrada, desenvolvimento de planos de negócios, exigem comprometimento do candidato antes de sua admissão no programa. Critérios adicionais também são utilizados, como expectativa do candidato se dedicar em tempo integral a seu negócio e sua possibilidade de participar com capital próprio na formação do empreendimento. Por exemplo, o programa canadense exige que o participante do programa entre com capital próprio, em dinheiro ou propriedades, na proporção de 25% das necessidades de capital inicial. Os procedimentos de triagem podem ser mais leves ou mais rigorosos. No primeiro caso, pode-se fazer apenas uma revisão, análise, dos propósitos e do plano de negócios do candidato. No segundo caso, pode-se fazer um teste acerca dos conhecimentos administrativos do candidato e também exigir que este faça um curso de negócios antes de ser admitido no programa (Wilson & Adams, 1994, p. 6-7).

Os benefícios que os programas oferecem para que seus participantes tenham sucesso na criação de seu próprio emprego consistem basicamente em auxílios financeiros, treinamento e aconselhamento gerenciais. A forma do auxílio financeiro varia de país para país; na maioria dos casos é feito na forma de parcelas periódicas pagas semanalmente. Existe também o pagamento feito de uma só vez correspondente à soma capitalizada dos benefícios financeiros do seguro desemprego, como no programa francês. Geralmente, os auxílios financeiros pagos têm como base os valores do seguro desemprego. A duração do pagamento dos auxílios financeiros é bastante variável entre os programas: na Alemanha, 13 semanas; nos EUA e no Reino Unido, cerca de 26 semanas; no Canadá e na Austrália, 52 semanas. Quanto ao treinamento e aconselhamento gerenciais, estes são uma característica comum em muitos programas e objetivam aumentar a taxa de sobrevivência dos novos negócios. Além disso, ocorrem antes da entrada no programa, até como instrumento de triagem como já assinalamos, e também após a entrada, o que é particularmente importante pois permite ao participante adquirir rapidamente conhecimentos gerenciais como também ter acompanhamento no desenvolvimento de seu novo negócio. O treinamento e aconselhamento durante o funcionamento do negócio é vital para superar os problemas surgidos nos primeiros meses de vida do empreendimento. Sabendo disso, o programa australiano chega a oferecer treinamento e aconselhamento durante um ano após o início do negócio (Wilson & Adams, 1994, p. 11-15).

3.2. OS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE AUTO-EMPREGO

Para avaliar os resultados dos programas de auto-emprego anteriormente apresentamos, podemos lançar mão de pelo menos 6 medidas de desempenho: a taxa de participação (relação entre o número de participantes e o total de desempregados); o efeito “peso morto” (o número de participantes que teria se tornado auto-empregado ou constituído microempresas de qualquer maneira, mesmo sem a ajuda do programa); a taxa de sobrevivência dos novos negócios (a proporção de empresas iniciadas, ou auto-empregos, que sobrevive após algum tempo) ; o custo do programa por participante; o efeito multiplicador no emprego (o número de empregos gerados por cada auto-empregado); o efeito “deslocamento” (o número de auto-empregados já estabelecidos que são deslocados do auto-emprego pela concorrência dos novos auto-empregados).

A taxa de participação nos programas dos países desenvolvidos anteriormente apresentados é baixa; não chega a 3% na grande maioria dos casos. O montante relativamente baixo de recursos destinados aos programas e o rigor dos critérios de triagem podem ser apontados como causas desta baixa proporção. Predominam os participantes do sexo masculino, na faixa dos trinta anos e que têm melhor instrução. As mulheres participam em proporção bastante inferior aos homens. Os jovens têm também baixa participação, já que estão menos dispostos a aceitar mecanismos de autotriagem e na seleção normalmente se dá preferência para maiores de 35 anos que têm maior chance de sucesso (Wilson & Adams, 1995, p. 8; Wilson & Adams, 1994, p. 16-17; Ramos, 1997, p. 18).

O efeito “peso morto” nos programas de auto-emprego tem sido bastante elevado. De acordo com Wilson & Adams (1994, p. 21), este efeito pode ser medido de forma menos rigorosa - perguntando-se o que os participantes teriam feito se o programa de auto-emprego não existisse - e de forma mais rigorosa - comparando-se a proporção de desempregados não-participantes que iniciaram um negócio com a proporção de desempregados participantes que fizeram o mesmo. Esta última forma foi usada nos programas dos EUA e obteve-se cerca de 27% de “peso morto”. A primeira forma foi usada na Austrália, Dinamarca, França e Reino Unido, obtendo-se as seguintes percentagens respectivas de “peso morto”: 39%, 56%, 60% e 42%. Para os programas do Reino Unido, EAS e BSUS, Bryson & White (1997, p. 24) apontam percentagens também elevadas de “peso morto”: de 33% a 50% e 70%,

respectivamente. Estas elevadas percentagens provavelmente estão associadas a critérios rigorosos de triagem (e também a benefícios muito atrativos) que, ao buscar elevar as percentagens de sobrevivência, acabam elevando o efeito “peso morto”. Parece existir um “*trade-off*” entre taxa de sobrevivência e efeito “peso morto”: ou temos taxa de sobrevivência alta ou temos efeito “peso morto” baixo.

Um outro indicador importante é o efeito “deslocamento”, que pode fazer do programas de auto-emprego um “jogo de soma zero”, uma vez que o novo auto-emprego criado por subvenções pode, através da competição dos seus produtos e serviços, deslocar do mercado auto-empregados (ou empregados) já estabelecidos. Uma forma de estimar este efeito é, segundo Bryson & White (1997, p.24), perguntar ao participante do programa quantas firmas similar a sua operam em sua área de alcance, se ele atraiu consumidores de outras áreas e qual a percentagem do seu negócio que surgiu graças à conquista de mercado de outras firmas. Com esse critério, os autores apontam uma proporção de 50% de efeito deslocamento para o programa EAS do Reino Unido. Citando Hasluck, os autores identificaram até 100% de deslocamento em determinado mercado local quando do estabelecimento de novas auto-empregadas cabeleireiras.

As taxas de sobrevivência dos programas de auto-emprego dos países industrializados tendem a ser baixas. Wilson & Adams (1994, p. 18) levantaram taxas de sobrevivência após o fim da participação nos programas para 7 países da OCDE e obtiveram os seguintes números: para a Austrália, 54% após 12 meses; para a Dinamarca, 40% após 12 meses; para a França, 51% após 54 meses; para a Holanda, 52% após 36 meses; para o Reino Unido, 71% somente após 7 meses; para os EUA (Washington), 63% após 15 meses; para os EUA (Massachusetts), 77% após 13 meses. Esta taxa de sobrevivência francesa, complementam Wilson & Adams (1995, p. 8), chega a ser mais baixa para os participantes do ACCRE do que para os auto-empregados que não receberam a ajuda do ACCRE . Wilson & Adams (1994, p. 19) afirmam que a idade do auto-emprego e o setor da economia escolhido para estabelecer o negócio parecem influenciar as taxas de sobrevivência. Citando um estudo de Rosdahl para a Dinamarca, os autores asseguram que pessoas com menos de 35 anos tinham menor probabilidade de sobreviver no auto-emprego, assim como aqueles que tinham se estabelecido no comércio, uma vez que neste setor a competição é grande e a entrada e saída são fáceis.

Os custos dos programas de auto-emprego nos países industrializados variam

amplamente em função da quantia do auxílio financeiro concedida - o que está relacionada com o nível de generosidade dos programas de seguro desemprego - e dos serviços de treinamento e assessoramento gerenciais providenciados. Os custos **por participante**, em dólares americanos de 1990, podem ser baixos, como no programa alemão que foi de 2.000 em 1992, ou podem ser altos, como no programa holandês que foi de 19.000 também em 1992. O programa canadense custou 7.800 em 1989; o francês 4.400 em 1992; o do Reino Unido 3.300 em 1991 (Wilson & Adams, 1994, p. 22, e 1995, p. 8).

As avaliações realizadas até aqui parecem indicar que a capacidade dos programas de estímulo ao auto-emprego têm impacto reduzido na expansão do emprego. O efeito multiplicador no emprego tende a estar em torno de 1,5, isto é, um referente ao próprio auto-emprego e somente meio referente ao emprego adicional criado. Segundo Wilson & Adams (1994, p. 21), citando dados da OCDE, na Austrália, depois de 12 meses, em 1991, cada grupo de 100 participantes sobreviventes tinha criado 50 outros empregos; na França, depois de 54 meses, em 1986, cada grupo de 100 participantes sobreviventes tinha criado 45 outros empregos; no Reino Unido, depois de 18 meses, em 1991, cada grupo de 100 participantes sobreviventes tinha criado 37 outros empregos. Raheim (1996, p.78), analisando um programa de auto-emprego norte-americano chamado SEID, observou que cada auto-empregado criou apenas 0.53 novos empregos.

Na sua avaliação positiva do SEID norte-americano, Raheim (1996, p. 79) acaba indicando outros resultados, menos diretos e palpáveis, que também devem servir para avaliar os programas de auto-emprego. O autor aponta que houve melhora nos níveis de confiança e habilidade dos participantes para tomar decisões com relação a seus objetivos familiares, para serem mais respeitados por suas famílias e sua comunidade, para alcançar objetivos que eles fixaram para si próprios e para exercer maior controle sobre seu futuro. Os participantes do programa narraram que houve melhora no seu relacionamento com esposos e filhos; e que também melhorou sua auto-estima. Entretanto, os participantes relataram que suas condições de saúde e habitação não melhoraram e que agora eles tinham menos tempo livre para si próprios.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A esperança de obter rendimentos maiores muitas vezes motiva as pessoas a

entrarem no auto-emprego, mas esta esperança, como apontaram nossos dados, não se materializa com frequência, especialmente para as porções mais frágeis da força de trabalho. Quanto mais “desfavoráveis” são as características do trabalhador para o mercado de trabalho, como ser mulher, jovem e pouco qualificado, mais penalizado ele é em termos de rendimento quando, “optando” pelo auto-emprego, deixa de entrar no assalariamento. Os dados para os países industrializados também demonstram que os rendimentos médios dos auto-empregados não só são menores do que os dos assalariados como são mais desiguais. Há num extremo auto-empregados com altos rendimentos, maiores do que os dos assalariados, e em outro extremo uma proporção grande de auto-empregados com baixos rendimentos. Os auto-empregados normalmente trabalham mais horas que os assalariados, tendem a não participar de sindicatos, o que reduz seu poder de barganha, e a ser privados de mecanismos de proteção social. Os auto-empregados têm geralmente uma situação de trabalho mais instável do que os assalariados, não só em termos de rendimento como também em termos de permanência no emprego. Auto-emprego é risco. Por isso, os segmentos mais frágeis da força de trabalho são os que menos sucesso encontram no auto-emprego. Desta maneira, são geralmente os desempregados de “mais recursos” (homens em idade madura, com mais capital, mais qualificação, melhor inserção social) que procuram o auto-emprego e tendem a ter mais sucesso.

O auto-emprego pode, porém, exercer algumas funções positivas no mercado de trabalho. Indivíduos deslocados do assalariamento por desemprego, aposentadoria, problemas de saúde ou indivíduos vítimas de discriminação social e com dificuldades no domínio da língua (como imigrantes) podem ter no auto-emprego uma forma de obter pelo menos alguma renda e/ou manter a auto-estima. O auto-emprego teria uma função “absorvedora de choques” ao impedir que o mercado de trabalho produza situações sociais ainda mais danosas.

O auto-emprego pode se constituir em alternativa para aqueles que já dispõem de certos recursos e de boa inserção social. No entanto, para os mais fragilizados socialmente, nossos dados indicam que o assalariamento representa uma condição mais favorável. Sendo assim, a capacidade do auto-emprego de fazer frente à crise do assalariamento que atinge o mais pobres parece ser bastante reduzida. O auto-emprego se colocaria para este segmento como uma forma de resistência a adversidades ainda maiores e não como mecanismo que viabilizasse ascensão social, como antes tinha sido o assalariamento.

Quanto aos programas de estímulo ao auto-emprego nos países industrializados, resta concluir que eles não são nenhuma “panacéia” no combate ao desemprego, pois atingem muito poucos desempregados, têm taxa de sobrevivência baixa, efeito “peso morto” alto, efeito “deslocamento” significativo e bastante modestos resultados na criação de outros empregos. Os desempregados mais frágeis também tendem a ficar de fora destes programas, uma vez que os mecanismos de triagem acabam privilegiando homens em idade madura com nível de instrução mais alto, já que este perfil de participante tende a ter maior taxa de sobrevivência. Por outro lado, a participação em programas de auto-emprego pode trazer ganhos subjetivos, principalmente para aqueles que estão em situação social mais vulnerável. Além disso, os recursos do seguro desemprego podem ser melhor utilizados na tentativa de consolidação de um negócio próprio do que simplesmente garantir a compra de uma cesta de bens de consumo ao desempregado durante certo período. Assim, mesmo aqueles que fazem uma avaliação menos favorável dos programas de auto-emprego defendem que estes são importantes para alguns desempregados e que devam fazer parte de um “*menu*” de políticas de combate ao desemprego. Posição semelhante parece ser compartilhada por autores que fazem uma avaliação mais favorável dos programas de auto-emprego que admitem que a estratégia de desenvolver microempresas não é viável para qualquer pessoa, mas que o auto-emprego pode completar outras alternativas para aliviar a pobreza.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARONSON, Robert L. *Self-employment: a labor market perspective*. New York: ILR Press, 1991. 156p. (Cornell Studies Industrial and Labor Relations, n. 24).
- BERNHART, Irwin. Comparative advantage in self-employment and paid work. *Canadian Journal of Economics*, v. 27, n. 2, p. 273-89, may, 1994.
- BLAU, David M. A time-series analysis of self-employment in the United States. *Journal of Political Economy*, v.95, n. 3, p. 445- 467, 1987.
- BRYSON, Alex, WHITE, Michael. *From unemployment to self-employment: the consequences of self-employment for the long-term unemployed*. London: Policy Studies Institute, 1996. 117 p.
- _____. *Moving in and out of self-employment*. London: Policy Studies Institute, [1997?]. 167 p.
- CACCIAMALI, M. C. Flexibilidade e micro e pequenas empresas. *São Paulo em*

- Perspectiva*. São Paulo: SEADE, v. 11, n. 1, p. 82-87, jan-mar. 1997.
- EVANS, David S., LEIGHTON, Linda. Some empirical aspects of entrepreneurship. *The American Economic Review*, v. 79, n. 3, p. 519-35, 1989.
- FRISCHTAK, Claudio R. Emprego e pequena empresa. In: VELLOSO, João P. dos Reis. *O Real e o futuro da economia*. São Paulo: José Olympio, 1995. 234-46p.
- KIRCHHOFF, Bruce A. Self-employment and dynamic capitalism. *Journal of Labor Research*, v.17, n. 4, p. 625- 43, 1996.
- LINDER, Marc, HOUGHTON, John. Self-employment and the petty bourgeoisie: comment on Steinmetz and Wright. *American Journal of Sociology*, v. 96, n.3, p. 727-735, 1989.
- LINDH, Thomas, OHLSSON, Henry. *Self-employment and windfall gains: evidence from swedish lottery*. *The Economic Journal*, n. 106, p. 1515-1526, 1996.
- LOUTI, Martha F. Configuración y postulados básicos del trabajo por cuenta propia en Europa. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 110, n. 2, p.153-174, 1991.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD in Figures: statistic on the member countries*. Paris, 1997. (supplement to *The OECD Observer*, n.206, june/july, 1997).
- PARKER, Simon C. A time series model of self-employment under uncertainty. *Economica*, n. 63, p. 459-75, 1996.
- RAHEIM, Salome. Micro-enterprise as an approach for promoting economic development in social work: lessons from the self-employment investment demonstration. *Internacional Social Work*, v. 39, n. 1, p. 69-82, 1996.
- RAMOS, C. A. *Notas sobre políticas de emprego*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1997. 37 p. (Texto para Discussão n. 471).
- TAYLOR, Mark P. Earnings, independence or unemployment: why become self-employment? *Oxford Bulletin of Economics and Estatistic*, v.58, n. 2, p. 253-66, 1996.
- WILSON, S., ADAMS, A. V. *Self-employment for the unemployed: experience in OECD and transitional economies*. World Bank, 1994. 37p. (World Bank discussion papers, n. 263).
- WILSON, S., ADAMS, A. V. Os programas de criação de trabalho independente funcionam? *Finanças & Desenvolvimento*, p. 6-9, setembro, 1995.