



Policy Paper n. 2

Criação de um ambiente favorável aos micro e pequenos negócios e desenvolvimento

Rio de Janeiro
Agosto de 2002

Este documento se baseia numa jornada de discussões organizada pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) e patrocinada pela ABASE e pelo SEBRAE Nacional no dia 16 de julho de 2002, da qual participaram: André Urani (IE-UFRJ e IETS), Celina Vargas do Amaral Peixoto (SEBRAE-RJ), Francisco Ferreira (PUC-RJ e IETS), George Vidor (O Globo), Gerardo Silva (LABTEC-UFRJ), Giuseppe Cocco (LABTEC-UFRJ e IETS), Gustavo Morelli (SEBRAE), José Manuel Baltar (FINEP), Manuel Thedim (IETS), Marcelo Neri (CPS/FGV e IETS), Mauro Arruda (SEBRAE), Naércio Menezes Filho (USP), Paulo Mauricio Castelo Branco (SEBRAE-RJ), Pedro Olinto (IFPRI), Ricardo Henriques (Governo do Estado do Rio de Janeiro), Ricardo Paes de Barros (IPEA e IETS), Terence Gallagher (DAI), Vinícius Nobre Lages (SEBRAE) e Wilson Suzigan (UNICAMP). O documento não reflete necessariamente os pontos de vista de todos os participantes do evento, nem de todos os sócios do IETS.

Índice

- 1 - Introdução
- 2 - Diagnóstico
- 3 - Criação de um ambiente favorável aos micro e pequenos negócios
 - 3.1 - Da firma ao setor, do setor ao território
 - 3.2 - Políticas transversais de fomento a bens públicos territoriais
 - 3.3 - Serviços de desenvolvimento empresarial
 - 3.3.1 - Potencialização da demanda e reestruturação da oferta
 - 3.3.2 - Foco e convergência
 - 3.4 - Financiamento
 - 3.4.1 - Fomento ao crédito aos micro e pequenos negócios
 - 3.4.2 - Microcrédito
 - 3.5 - Construção social e política dos mercados

3.5.1 - Múltiplos protagonismos

3.5.2 - Redefinição de papéis

3.5.3 - Ampliação do espaço público

4 - Considerações finais

1 - Introdução

Há consenso hoje na sociedade brasileira de que o maior desafio do país é a redução da pobreza. Para que isto possa se dar na velocidade e na intensidade necessárias, é preciso não apenas crescer bem mais do que fomos capazes de fazê-lo no passado recente, mas também trilhar de forma decidida e sustentável por um caminho inédito em nossa história: o da redução da desigualdade.

A criação de um ambiente favorável aos micro e pequenos negócios (MPNs) pode ser um elemento emblemático numa estratégia como esta. Não é tarefa fácil, pois significa, na prática, romper com o padrão de desenvolvimento perseguido no passado e perpetuado até hoje, segundo o qual desenvolvimento se confunde apenas com crescimento econômico, orientado pelo Estado nacional e baseado na grande indústria. A criação de um ambiente favorável aos MPNs, ao contrário, se caracteriza por uma reorientação do Estado, passando a atuar de forma mais descentralizada e em parceria com a sociedade civil e a própria iniciativa privada, no sentido de aprimorar os mecanismos de funcionamento dos mercados, ao invés de tentar substituí-los.

Um esforço nesta direção é prioritário, na definição de uma agenda de futuro para o Brasil, por pelo menos quatro razões:

- a) Competitividade: no mundo globalizado, ao qual estamos inexoravelmente ligados, a indústria organizada em redes de MPNs, tanto nos setores tradicionais (como na Terceira Itália) quanto nos de ponta (como em Silicon Valley) tem se mostrado mais competitiva que aquela baseada em grandes plantas industriais;

-
- b) Emprego: no mundo todo, já há mais de uma década, os novos postos de trabalho têm se concentrado em MPNs;
 - c) Qualidade de vida: nas grandes cidades, onde se concentra cada vez mais a população brasileira, ela depende crucialmente da qualidade dos serviços - onde predominam os MPNs;
 - d) Desigualdade e pobreza: quanto maior a importância dos MPNs na produção total, menor será o grau de oligopólio e, portanto, menos acentuada será a concentração de renda e menor serão a pobreza e a miséria.

Este texto se divide em três seções, além desta introdução. Na próxima, apresentamos, de forma sucinta, um diagnóstico da situação econômica e social brasileira atual. Na terceira, destrinchamos os elementos que julgamos necessários para criar um ambiente favorável aos MPNs, a saber:

- a) Deslocar o foco das políticas públicas de apoio aos MPNs do setorial para o territorial;
- b) Implementar políticas transversais de fomento a bens públicos territoriais;
- c) Montar uma moderna indústria de serviços de desenvolvimento empresarial;
- d) Democratizar o acesso ao crédito;
- e) Aprofundar o funcionamento dos mercados;
- f) Introduzir novos protagonistas nas políticas públicas, de maneira a que a oferta de bens e serviços públicos deixe de ser um monopólio estatal ou para-estatal para se tornar uma obra conjunta de diferentes níveis de governo, a sociedade civil e a iniciativa privada.

A quarta e última seção, por fim, é a das conclusões.

2 - Diagnóstico

O Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres porque tem uma desigualdade de renda excessiva. Segundo estimativas recentes do IPEA, para os padrões internacionais:

- a) Dada a nossa renda per capita deveríamos ter 60% de pobres a menos; e
- b) Nossa proporção de pobres é compatível com uma renda per capita (corrigida pela paridade de poder de compra) mais de três vezes inferior à nossa.

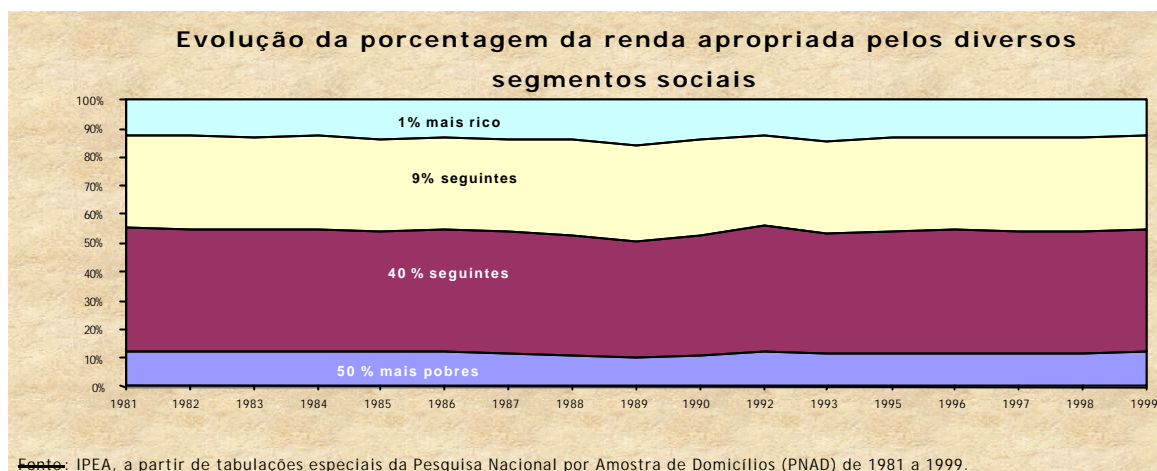
O combate à pobreza no Brasil não pode se limitar ao crescimento econômico. Se mantivermos a atual distribuição de renda, o PIB per capita terá que crescer 75% para que sejamos capazes de reduzir a proporção de pobres à metade. Este mesmo resultado pode ser atingido com um crescimento de apenas 17% do PIB per capita se formos capazes de fazer com que a desigualdade se reduza em 11%. Ou seja, se nos tornarmos um país com os mesmos indicadores econômicos e sociais que o México tem atualmente.

A redução da desigualdade, em outras palavras, tem que ser encarada como um poderoso atalho para a diminuição da pobreza que a sociedade brasileira encara hoje como uma prioridade. Deve, portanto, ser um elemento norteador do modelo de desenvolvimento a ser implementado.

Reduzir a desigualdade, porém, é algo que não conseguimos fazer até aqui. Nossa desigualdade de renda é essencialmente estável desde que nos tornamos capazes de medi-la, atravessando os mais variados ciclos institucionais, políticos e econômicos da história recente do país.

O gráfico 1 abaixo mostra que, durante os últimos vinte anos, as pessoas que se encontram entre os 10% mais ricos da população se apropriam de cerca de 50% do total de renda das famílias, enquanto, no outro extremo, os 50% mais pobres detêm pouco mais de 10% da renda - uma fatia menor daquela abocanhada pelos 1% mais ricos.

Gráfico 1



Uma desigualdade como a brasileira não é fruto do acaso. Combatê-la significa, em primeiro lugar, entender o processo histórico que a gerou e reproduz até hoje. Ele tem origem na forma em que fomos colonizados, na escravidão e em sua abolição tardia e passiva e, mais recentemente, na aliança entre a tecno-burocracia estatal e a grande empresa forjada em torno de um projeto de desenvolvimento centrado na industrialização substitutiva de importações. Esta aliança, engendrada no Estado Novo, floresceu com JK, se consolidou durante o regime militar e sobrevive, trôpega, até hoje - mais de duas décadas depois do modelo substitutivo de importações ter-se esgotado por esbarrar em seus próprios limites.

Já não é de hoje que o planejamento centralizado e tecnocrático deixou de ser eficaz como política pública de desenvolvimento, e não apenas no Brasil. Nem a grande indústria, nem os grandes projetos de infra-estrutura são hoje capazes de assegurar um horizonte para o desenvolvimento entendido como melhora da qualidade de vida para o conjunto da sociedade.

Em contrapartida, as estratégias de desenvolvimento local afirmam-se cada vez mais, nos quatro cantos do mundo, como uma alternativa viável para a reconstituição dos vínculos produtivos entre agentes, comunidades e instituições de governo. A novidade, se bem que não sempre reconhecida explicitamente, é que essas estratégias sustentam-se sobre uma concepção que focaliza a relevância do capital social e/ou da cidadania como o elemento dinâmico do processo de desenvolvimento. Os vínculos sociais, a confiança nas

instituições locais, a constituição de um ambiente favorável à inovação e ao empreendedorismo, uma melhor qualidade de vida para todos, passam a ocupar enfim um lugar prioritário nas agendas políticas, antes organizadas com base em orientações estritamente econômicas e/ou setoriais.

Nesse sentido, as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento dos arranjos produtivos locais - APLs, tal como o SEBRAE Nacional vem tentando atualmente implementar, podem ser consideradas ações exemplares. Identificando aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que desenvolvem um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam fortes vínculos e interdependências produtivas, para serem estimulados e apoiados institucionalmente na sua capacidade de estabelecer relações de cooperação e competição em prol de uma maior competitividade empresarial, tanto do território quanto da comunidade local.

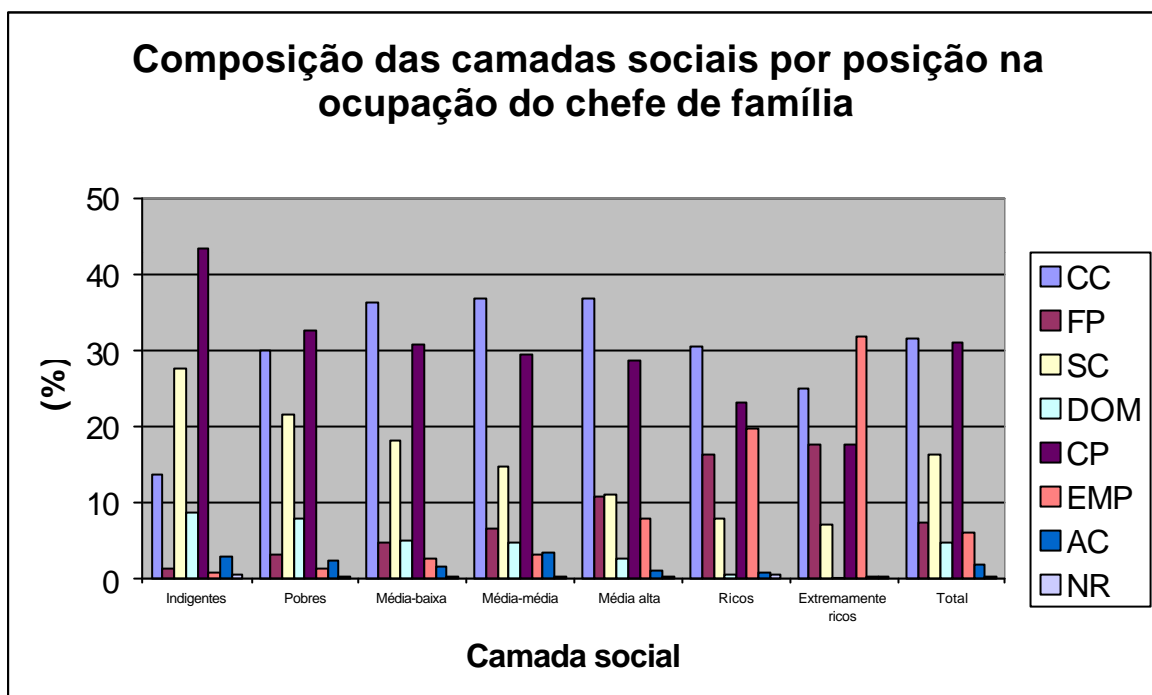
Incluem-se, portanto, nessa estratégia, não apenas as empresas, mas também as instituições públicas e privadas voltadas para a formação de recursos humanos, a assistência técnica, a produção e disseminação de informações, o apoio à comercialização, o crédito, etc. Nestes casos, o papel do SEBRAE tem se revelado menos o de monopolista da execução das ações a serem empreendidas e mais o de animador e articulador dos esforços de oferta de bens e serviços públicos a serem disponibilizados também por outros.

Mas os MPNs têm se tornado um elemento importante da realidade econômica e social brasileira não apenas nos APLs e na indústria, mas também na chamada "informalidade" dos serviços (o setor que mais emprega hoje no Brasil), sobretudo no âmbito das principais regiões metropolitanas.

O gráfico 2 abaixo mostra que a proporção de famílias chefiadas por trabalhadores autônomos é hoje equivalente à de chefiadas por empregados com carteira assinada.¹

¹ Neste gráfico, são adotadas as linhas de indigência e de pobreza estabelecidas pelo IPEA. A camada social "média baixa" é composta por famílias que possuem renda per capita superior à linha de pobreza mais inferior à mediana (131,67 Reais de setembro de 1999). A "média média" por famílias com renda per capita superior à mediana à do terceiro quartil da distribuição (193,33 Reais de setembro de 1999). A "média alta" por famílias com renda per capita superior ao terceiro quartil, mas inferior ao nono decil da distribuição (571 Reais de

Gráfico 2



Fonte: IETS, a partir de dados da PNAD/IBGE 1999.

Não obstante, enquanto as famílias chefiadas por empregados formais prevalecem, sobretudo, nas camadas médias da população, aquelas que são chefiadas por trabalhadores autônomos são sobre-representadas nas camadas mais pobres. O mesmo ocorre, aliás, com os empregados sem carteira assinada.

Ocorre que trabalhadores autônomos nada mais são do que “nanoempresários”, ao passo que empregados sem carteira assinada trabalham, sobretudo, em micro e pequenas empresas. Em outras palavras, a maior parte dos pobres e indigentes brasileiros se encontram em famílias que são chefiadas por pessoas que trabalham em MPNs.

Por outro lado, estudos recentes do CPS/FGV e do IETS com base em dados do ECINF/IBGE (cujo universo cobre os trabalhadores autônomos e as empresas até 5 empregados de todo o Brasil urbano) mostram que a

setembro de 1999). Os “ricos” por famílias com renda superior ao nono decil, mas inferior ao último percentil da distribuição (2183,60 Reais de setembro de 1999). Os “extremamente ricos”, por fim, por famílias que pertencem ao 1% mais rico da população. Por outro lado: CC representa os empregados com carteira de trabalho assinada; SC os sem carteira; FP os funcionários públicos; DOM os empregados domésticos; CP os trabalhadores autônomos (ou por conta-própria); EMP os empregadores; AC os que trabalham para seu auto-consumo e NR os que não foram registrados em nenhuma posição na ocupação catalogada pelo IBGE.

probabilidade dos trabalhadores autônomos se tornarem empregadores e, de uma maneira mais geral, a própria rentabilidade dos MPNs aumenta, entre outras coisas, em função de:

- a) O grau de formalização e de associativismo; e
- b) O acesso a serviços de desenvolvimento empresarial (como a formação profissional, a assistência técnica, o apoio à comercialização, os diferentes tipos de infraestrutura, etc.) e ao crédito.

É por estas razões que criar as condições para que os MPNs possam se desenvolver é peça essencial de uma estratégia de desenvolvimento que contemple, intrinsecamente, o combate à pobreza e à miséria.

Outros elementos importantes de uma estratégia como essa seriam:²

- a) Investir não apenas em capital físico, mas também (e, sobretudo) nas pessoas (capital humano) e nas relações entre as pessoas (capital social);
- b) Redirecionar uma parte maior do gasto do gasto público social (que é bastante elevado para os padrões internacionais) para as camadas mais pobres da população - tanto para amenizar as conseqüências da desigualdade sobre a qualidade de vida dos mais desfavorecidos quanto para combater suas causas, transferindo para os mais pobres os ativos que lhes são necessários para sair da pobreza;
- c) Implementar reformas institucionais voltadas a aumentar a poupança e a aprofundar o funcionamento dos mercados; e
- d) Ampliar o espaço público para além das fronteiras estatais, através de um amplo e diversificado leque de parcerias, a nível territorial, entre diferentes níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.

² Para maiores detalhes veja-se IETS (2001): "Policy Paper n.1: Desenvolvimento com justiça social - esboço de uma agenda integrada para o Brasil", disponível para *download* em www.iets.inf.br.

3 - Criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de MPNs

3.1 - Da firma ao setor, do setor ao território

Em decorrência do próprio modelo de desenvolvimento adotado no passado, que sempre priorizou a acumulação do capital nas mãos de grandes grupos industriais (nacionais ou internacionais), os serviços de desenvolvimento empresarial no Brasil se direcionaram primordialmente para as empresas individuais. Esta lógica prevaleceu mesmo quando se tentou beneficiar os MPNs através de entidades como o SEBRAE, pelo menos até sua recente re-invenção.

Ao longo do tempo, esta lógica evoluiu aos poucos para um horizonte setorial, centrado nas cadeias produtivas, que tem forte influência até hoje - embora já não faça muito sentido. Por um lado, porque distinguir entre indústria e serviços, entre trabalho material e trabalho imaterial, tornou-se irrelevante; se a Volkswagen de Rezende, por exemplo, pode abrir mão da montagem é porque a sua preocupação está completamente orientada para as operações de design, marketing, logística e distribuição. Por outro lado, porque as cadeias produtivas aparecem crescentemente integradas entre si, compondo verdadeiros complexos produtivos industriais e de serviços.

As vantagens de uma perspectiva territorial - para além dos enfoques setoriais e/ou das cadeias produtivas - derivam justamente da sua capacidade de recolocar a questão do desenvolvimento na ótica dos atributos locais e regionais para o crescimento e o da criação de um ambiente favorável à proliferação de micro e pequenos empreendimentos. O território apresenta-se como o âmbito que dispõe dos recursos econômicos, sociais e institucionais necessários para a constituição de redes de cooperação entre micro, pequenas e médias empresas. Além do mais, como acontece, por exemplo, nos distritos industriais italianos, é o território, na sua dimensão social, o elemento que favorece a aprendizagem coletiva, a difusão das inovações tecnológicas e a

construção das relações de confiança entre os empreendedores, a sociedade local e as instituições públicas.

3.2 - Políticas transversais de fomento a bens públicos territoriais

A difusão dos arranjos produtivos nos territórios torna-os cada vez mais indiferenciados das redes locais em que estão inseridos. Para conseguirem desenvolver vantagens competitivas, os MPNs precisam, como dissemos, ter acesso aos recursos econômicos, sociais e institucionais sem os quais não seriam factíveis as estratégias de cooperação. Sozinhos, os micro e pequenos não têm possibilidade de sobrevivência. Isto significa que as políticas públicas focalizadas no território devem, necessariamente, ser viabilizadas como políticas transversais, capazes de atingir simultaneamente as empresas e o conjunto das redes de suporte de que estas últimas fazem parte.

Tais políticas transversais, em outras palavras, devem ser concebidas como políticas de criação e desenvolvimento de bens públicos territoriais, de fácil acesso, alcance universal e princípio democrático.

A logística é um fator determinante da constituição das redes de empresas e da integração das mesmas com os mercados nacionais e, eventualmente, internacionais. De fato, a maioria das empresas que atuam nos APLs deve articular-se com outros sistemas produtivos para o desenvolvimento dos seus empreendimentos comerciais. Isto determina não apenas a necessidade dos produtores se associarem para obter ganhos de escala no que se refere, por exemplo, às modalidades de transporte e suprimento de matérias primas ou de abastecimento dos mercados de bens finais, como também a orientação que devem seguir as políticas públicas relacionadas com a dotação de infra-estruturas e equipamentos de comunicação no ambiente em que operam os micro e pequenos produtores.

A identificação da produção com o território é uma outra característica marcante dos APLs. A qualidade do que se produz resulta não somente da capacidade tecnológica existente nesse âmbito, mas também, e fundamentalmente, da singularidade desse produto, isto é, da forma em que

o mesmo é elaborado e comercializado, e da imagem que pode construída ao seu redor. Nesse sentido, estes atributos comerciais constituem um bem comum, próprio do conjunto das empresas que constituem o arranjo, e não de uma firma em particular. É extremamente importante, portanto, na criação de um ambiente favorável aos MPNs, levar em conta as estratégias de comunicação territorial - tal como acontece nas experiências internacionais de sucesso - indispensáveis para operar no mercado a partir da identificação entre qualidade e origem do produto.

Para se desenvolverem competitivamente, as redes de micro e pequenas empresas também precisam de um conjunto de ativos territoriais específicos. Cada ambiente produtivo caracteriza-se pela sua capacidade de criar e inovar em determinados segmentos industriais. Em Franca (SP), por exemplo, se produz calçados, e não móveis, como em São Bernardo do Campo (SP). Em Nova Friburgo (RJ), se produz roupa íntima feminina, e não vinho, como em Bento Gonçalves (RS), e assim sucessivamente. Cada arranjo possui os recursos que lhe permitem ser mais eficientes em tais segmentos. Além dos bens públicos territoriais de caráter universal, portanto, é preciso ter em conta a importância dos ativos externos que potencializam essa específica capacidade de produzir, tanto termos tecnológicos quanto institucionais.

3.3 - Serviços de desenvolvimento empresarial

A criação de um ambiente propício aos MPNs passa pela democratização do acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial. Esta, por sua vez, depende da efetividade e da eficácia de uma política pública que incentive o surgimento de uma indústria moderna e competitiva destes serviços.

O Brasil é o país com o maior número de empreendedores do mundo. A grande maioria, contudo, sobrevive na informalidade e à margem da subsistência, por não ter acesso a serviços essenciais para melhorar a qualidade de seus negócios. Além de crédito, há de se oferecer educação básica, capacitação profissional, certificação, assistência técnica, infraestrutura, consultoria e análise sistemática da evolução do mercado, apoio à comercialização, entre outros serviços de apoio.

Um recente estudo do IPEA a partir dos dados do ECINF/IBGE demonstrou que o microcrédito não é suficiente para garantir sobrevivência aos micro-empresendimentos - uma vez que as taxas de juros praticadas tendem a ser superiores às taxas de retorno observadas. Isto significa que, antes de disponibilizar crédito, é essencial capacitar o micro-empresendedor e disponibilizar infra-estrutura para que esse possa expandir seu negócio de forma eficiente.

3.3.1 - Potencialização da demanda e reestruturação da oferta

A oferta de uma gama tão diferenciada de serviços não é uma tarefa que o Estado (em qualquer nível) seja capaz de desempenhar sozinho. Requer arranjos entre diferentes níveis de governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada que sejam regionalmente diferenciados, nos moldes daquilo que o sistema CODEFAT poderia ter implementado (mas não o fez).

O sistema CODEFAT e um órgão como o SEBRAE podem ter papel-chave na implementação de uma estratégia deste tipo, adotando, por exemplo, um sistema de "vouchers", de maneira a potencializar a demanda por estes serviços, incentivando estimulando a estruturação destes mercados.

Nesta perspectiva, o SEBRAE, por exemplo, não deveria se especializar na provisão direta de serviços de desenvolvimento empresarial, mas se responsabilizar pela montagem de mercados destes serviços.

Tomemos o caso da capacitação profissional: ao invés de ofertar uma grande quantidade de cursos (nos quais suas vantagens comparativas nem sempre são evidentes), o SEBRAE poderia se encarregar:

- a) Da distribuição de "vales-cursos" para nano, micro e pequenos empresários de determinados públicos-alvo (como APLs, comunidades de baixa renda, etc.); e
- b) Do credenciamento dos cursos e de suas respectivas entidades executoras (que tanto poderiam ser Universidades, escolas técnicas, entidades do sistema S ou organizações não governamentais, desde que oferecessem um padrão mínimo de qualidade).

Junto aos vales, o SEBRAE disponibilizaria a estes empreendedores um vasto leque de informações sobre os cursos pelos quais estes vales poderiam ser trocados (qualidade,³ carga horária, preço,⁴ distância, etc.). Quem escolheria o curso e a entidade executora seria o beneficiário. Com isto, passaria-se paulatinamente de um sistema autoritariamente determinado pelo lado da oferta para outro, mais democrático, em que as escolhas são determinadas pelo lado da demanda. A médio prazo, a própria oferta iria se re-estruturar, tornando-se mais diversificada e mais condizente com o perfil das necessidades efetivas dos empreendedores. Um caminho análogo poderia ser percorrido para outros serviços de desenvolvimento empresarial.

3.3.2 - Foco e convergência

A eficácia e a eficiência das políticas públicas de apoio aos MPNs dependem, em grande medida, de sua capacidade de focalizar adequadamente o público alvo e da integração entre elas. Por um lado, se a intenção é de fato a de combater a desigualdade e a pobreza, é necessário que mesmo os empresários das camadas mais pobres sejam capazes de acessar os serviços de desenvolvimento empresarial. Por outro, se estes serviços chegarem a este público de forma inorgânica e fragmentada o impacto deles tenderá a ser muito reduzido.

É preciso ter claro, porém, que a integração dos instrumentos é um resultado a ser perseguido e não uma condição de partida. As políticas públicas não nascem, mas se tornam multissetoriais, explorando as brechas que vão surgindo quando uma política setorial é bem sucedida em seu intento de atingir o público alvo. A construção de um ambiente propício aos MPNs se insere no longo prazo, e pressupõe uma série de passos sucessivos a serem realizados por atores diferentes, cada qual explorando suas vantagens

³ Determinada, inicialmente, por um comitê de notáveis. Num segundo momento, conforme o programa for avançando, esta variável passaria a ser estabelecida pelos próprios beneficiários do programa, em função da avaliação que fizerem dos cursos.

⁴ O valor do vale não poderia ser maior que o preço do curso, mas poderia ser menor.

comparativas na disponibilização de bens públicos para o território contemplado.

Um bom exemplo é o do ATA (Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo) no Rio de Janeiro. Criado na segunda metade da década passada, seu escopo inicial era o de ser uma ação complementar de combate à pobreza àquelas que já vinham sendo empreendidas no seio do Programa Favela-Bairro da Prefeitura do Rio de Janeiro. Até ali, o Favela-Bairro ainda era um programa essencialmente setorial: pretendia integrar as favelas ao espaço formal urbano da cidade a partir de uma abordagem essencialmente urbanística. Foi apenas num segundo momento, quando muitas obras já tinham sido concluídas, que se avançou para uma concepção de integração que passasse também pelos domínios do econômico e do social. É neste contexto que o ATA foi elaborado.

O programa consistia, inicialmente, em cadastrar trabalhadores autônomos na construção civil das comunidades beneficiadas pelo Favela-Bairro que tivessem bons antecedentes e um mínimo de capacitação profissional para apoiar a comercialização de seus serviços através de uma central de atendimento via telefone e internet. A certificação de bons antecedentes, assim como a capacitação e a certificação profissional, não eram propiciados pela Prefeitura (que não tinha vantagem nenhuma nestas áreas), mas por entidades parceiras especializadas. Com o decorrer do tempo, foram se gerando mais e mais informações sobre os trabalhadores contemplados pelo programa, as quais passaram a ser disponibilizadas para entidades de microcrédito, que começaram a utilizá-las como colaterais alternativos para oferecer seus produtos a taxas de juros mais vantajosas.

O ATA é hoje uma OSCIP auto-sustentável que é gerida, em grande parte, pelos próprios trabalhadores que se beneficiaram do programa (e que hoje contribuem voluntariamente para a entidade) e se relaciona com um grande número de empresas privadas, com outras organizações não-governamentais e com a Comissão Econômica Européia.

3.4 - Financiamento

A relação crédito/PIB é particularmente baixa no Brasil (cerca de 28%), o que pode se explicar (ao menos parcialmente) pelo nosso passado inflacionário e pelo *crowding-out* do setor público sobre a canalização de poupança ao setor privado - apesar do grande esforço, nos últimos anos, de redução do déficit público consolidado. Nas operações ativas dos bancos e dos fundos por eles administrados, ainda prevalecem os títulos da dívida pública.

Além de escasso, o acesso ao crédito é caro e mal distribuído: os MPNs estão praticamente excluídos deste mercado, embora tenham sido registrados progressos nos últimos anos no campo do microcrédito.

Dado que o crédito pode ser visto como um fator de produção, esta demanda reprimida, por um lado, implica uma sub-utilização da capacidade instalada e, por outro, prejudica a formação de capital da economia como um todo.

3.4.1 - Fomento ao crédito aos MPNs

O principal obstáculo ao acesso dos MPNs ao crédito é a assimetria de informações. Obter informações confiáveis sobre potenciais tomadores de crédito no segmento de varejo, onde se concentram os MPNs, é uma atividade extremamente onerosa para as entidades financeiras. O que se traduz em custos administrativos altos, que por sua vez repercutem em taxas de juros elevadas e, portanto, em um forte desincentivo a esta atividade, pelo simples temor dos potenciais credores aos naturais mecanismos de seleção adversa que costumam imperar nestas condições.

A partir deste diagnóstico, um Grupo de Trabalho (GT) recentemente constituído pelo SEBRAE e pelo Banco Central para procurar reverter esta situação sugeriu que se procedesse:

- a) Ao financiamento de pesquisas sobre os MPNs a partir de bases de dados como a PME/IBGE, a PNAD/IBGE, o ECINF/IBGE, a PPV/IBGE, a RAIS/MTE, etc. e à ampla divulgação de seus resultados - sobretudo junto às entidades financeiras;

-
- b) A construção de bases de informações sobre o histórico de crédito dos potenciais tomadores, aperfeiçoando o projeto de implantação de uma Central de Risco de Crédito (CRC) atualmente em curso no Banco Central e estabelecendo uma parceria entre o SEBRAE e algum Bureau de Informação de Crédito como o SERASA para disponibilizar às entidades financeiras informações positivas sobre os potenciais tomadores;
 - c) À maior divulgação das linhas de crédito que os agentes financeiros já disponibilizam para os MPNs; e
 - d) Ao fomento às chamadas “finanças de proximidade”, através de incentivos a práticas de *cluster-banking* nos APLs por parte dos bancos comerciais (na linha do acordo recentemente firmado entre o BNDES e o SEBRAE), às cooperativas de crédito e às agências de fomento dos territórios.

Outra ação essencial neste mesmo campo, segundo o supracitado GT, consistiria em fomentar o surgimento de entidades especializadas no risco de operações de crédito para os MPNs. Neste sentido, na contramão das práticas arraigadas de socialização de prejuízos como os fundos de aval, a prioridade seria a de incentivar o surgimento de uma indústria privada (onde, eventualmente, entidades estatais ou para-estatais como o SEBRAE, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal poderiam ter participações minoritárias) de garantias às operações de crédito aos MPNs. Para que isto seja possível, no entanto, é necessário facilitar a execução de garantias, revendo a atual legislação sobre falências e revertendo a tendência da Justiça de sobre-proteger os tomadores de crédito.

O acesso dos MPNs a recursos para seu financiamento, no entanto, deveria ser visto num quadro mais amplo de oportunidades, não se limitando aos instrumentos tradicionais de crédito, podendo contemplar a criação de:

- a) Fundos de recebíveis, a serem criados pelo SEBRAE e seus eventuais parceiros, para permitir que os MPNs evitem o desconto antecipado de suas duplicatas, de cheques e até de contratos de venda de

algum produto ou de prestação de algum serviço, junto a bancos, *factorings*, fornecedores etc. e obtenham taxas melhores; e

- b) Fundos de crédito territoriais ou regionais, a serem constituídos por investidores institucionais como o SEBRAE, o BNDES e os fundos de pensão e a serem regulados pela CVM, de maneira a gerar uma nova fonte de financiamento para os MPNs.

O GT sugeriu, por fim, que o SEBRAE e outras entidades envolvidas no apoio aos MPNs (mas não diretamente nas operações de crédito) incentivem os empresários a se capacitarem previamente à obtenção do crédito, inclusive para torna-los capazes de elaborar planos de negócios consistentes.

3.4.2 - Microcrédito

Existem no Brasil cerca de 17 milhões de nanoempresários (trabalhadores autônomos ou empregadores com até cinco empregados). A maioria deles opera na informalidade, às margens da legislação, e tem pouco ou nenhum acesso ao sistema bancário. Mais até do que no caso dos MPNs formais, a principal razão para tanto é, naturalmente, a assimetria de informações.

No estágio atual da evolução deste segmento do mercado financeiro, é estratégico fortalecer as iniciativas de fomento à criação de novos protagonistas - tanto Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) quanto Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) que operam nesta área. Trata-se, de fato, de um caso típico onde a política pública deve apostar na diversidade dos modelos institucionais, pois o microcrédito é uma indústria incipiente em nosso país, que ainda não amadureceu um modelo que possa ser considerado vencedor. Tanto num caso quanto no outro, porém, é indispensável:

- a) Ter uma estratégia clara de disponibilização de bens e serviços públicos para o conjunto de entidades (com ou sem fins lucrativos) que operam no setor;

-
- b) Apostar na especialização e na autosustentabilidade destes empreendimentos;
 - c) Inserir o microcrédito no bojo de um conjunto de políticas públicas convergentes de apoio aos nanoempreendedores;
 - d) Reduzir os custos operacionais através, por exemplo, da isenção de IOF (cujo impacto sobre a receita seria desprezível);
 - e) Incentivar a produção de informações sobre os nanoempreendimentos, fomentando a produção de bases de dados como o ECINF/IBGE (que data de 1997), financiando estudos empíricos sobre estas bases de dados e promovendo a constituição de uma Central de Risco de Microcrédito no Banco Central;
 - f) Estimular a utilização de colaterais alternativos, tais como:
 - i. As garantias solidárias, o que também seria benéfico para estimular o associativismo;
 - ii. Os benefícios sociais, como aqueles contemplados no Programa Alvorada (bolsa-escola, bolsa-renda, etc.).
 - g) Avaliar e monitorar sistematicamente as experiências em curso.

No caso específico das SCMs, o supracitado GT propôs a criação de fundos de investimentos (dos quais poderiam participar não apenas o setor privado, mas também entidades como o SEBRAE - o que não é permitido pela legislação em vigor) para aportar capital a estas entidades, no estilo do que tem sido feito pelo Fundo Multilateral de Investimentos (ligado ao BID) e pelo IFC (ligado ao Banco Mundial). Mas é preciso ir além, criando incentivos para que as entidades financeiras que operam em outras modalidades do mercado de crédito (bancos comerciais, entidades especializadas em crédito pessoal e/ou em crédito ao consumidor, etc.) passem a se interessar por este segmento, a exemplo do que a Prefeitura do Rio de Janeiro fez, a partir de 1998, com a Fininvest na Riocred (hoje Microinvest).

3.5 - Construção social e política dos mercados

Uma política pública orientada para o melhor funcionamento dos mercados, ao contrário do que muitos imaginam, está às antípodas do neoliberalismo. Não se parte, de fato, da hipótese de que os mercados funcionam naturalmente, mas se procura - de diferentes maneiras - fazer com que eles funcionem do melhor modo possível. Por mercados, entenda-se aqui aqueles dos bens e serviços que são produzidos e comercializados pelas empresas, é claro, mas também (e, talvez, sobretudo) os de serviços de desenvolvimento empresarial.

3.5.1 - Múltiplos protagonismos

A construção destes mercados não é obra apenas para governos; a experiência internacional mostra que, em alguns casos, ela se deu apesar deles. São processos necessariamente demorados, que requerem uma ampla costura de interesses públicos e privados na produção e na disponibilização destes serviços, costura esta que - mesmo em países pequenos como a Itália - só é possível no âmbito de territórios sub-nacionais, pois tanto as vocações econômicas quanto a natureza e a profundidade das falhas de mercado e os meios disponíveis para enfrentá-las variam profundamente de uma região para outra.

É impossível, por exemplo, explicar o sucesso dos distritos industriais da Emilia Romagna sem fazer referência ao papel do Partido Comunista Italiano (e seu sucessor, o PDS), que durante cinco décadas consecutivas manteve-se no poder na maioria dos três níveis de governo local e teve a capacidade de animar e coordenar um amplo processo de concertação social junto a associações patronais, sindicatos de trabalhadores e entidades do terceiro setor. Nem o Partido Comunista, nem nenhum outro partido político, no entanto, teve algum papel de destaque no extraordinário crescimento dos distritos industriais das regiões vizinhas do Veneto e da Lombardia neste mesmo período.

Os protagonistas do desenvolvimento local são, portanto, múltiplos, simplesmente porque, em qualquer latitude, não há ator econômico, político

e/ou social que seja capaz de monopolizar a oferta de serviços de desenvolvimento empresarial na amplitude e na diversidade necessárias. Isto significa, entre outras coisas, que se um governante desejar promover o desenvolvimento local do território que governa ele terá, antes de qualquer outra coisa, que compartilhar os espaços do diagnóstico, da formulação, da implantação e da avaliação de políticas públicas com outras esferas de governo, o setor privado e a sociedade civil organizada.

3.5.2 - Redefinição de papéis

A criação de um ambiente propício aos MPNs passa portanto, num primeiro lugar, por uma ampla e profunda revisão das formas em que o Estado (sobretudo o Nacional) se relaciona com a sociedade, pois:

- a) Em vez de intervir nos mercados, ele tem que trabalhar para que eles funcionem;
- b) Em vez de comandar sozinho o processo, ele tem que criar os incentivos necessários para que outros níveis de governo, o setor privado e a sociedade civil se tornem seus co-autores;
- c) Em vez de privilegiar a acumulação de capital físico ele deve voltar suas ações para o incremento do capital humano e do capital social;
- d) Em vez de tutelar as entidades de classe, ele tem agora que fomentar o associativismo e permitir que os interesses coletivos se estruturam de forma mais livre, legítima e sólida;
- e) Em vez de eleger (poucos) vencedores, trabalhar no sentido de democratizar o acesso às diferentes formas de riqueza.

Em relação à situação atual, é preciso reconhecer que algumas das questões levantadas neste documento passaram a fazer parte do cardápio de ações do governo federal: além do SEBRAE (que não é propriamente um órgão governamental), a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, o BNDES, os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, da Integração Regional e do Trabalho e Emprego, a FINEP, a Secretaria Nacional de Assistência Social e o próprio Comunidade Solidária possuem

programas de apoio a MPNs e de desenvolvimento local. Mas falta coordenação e uma diretriz geral mais clara para o conjunto de ações a serem implementadas.

No que se refere ao caso específico do SEBRAE, ao invés de atuar diretamente na oferta de capacitação e de consultorias pontuais às micro e pequenas empresas formais em todo o território nacional, este órgão teria que dirigir seus esforços à:

- a) Produção e disseminação das informações que seriam necessárias para corrigir as falhas de mercado que existem nos serviços destinados para os MPNs de todo tipo (inclusive e, sobretudo, informais);
- b) Orquestração e coordenação dos ofertantes públicos e privados destes serviços de forma descentralizada, no âmbito dos territórios produtivos;
- c) O fomento ao associativismo; e
- d) O lobbying deste segmento no campo burocrático e tributário.

Neste sentido, seria importante que o próprio SEBRAE passasse progressivamente a incorporar, em seu Conselho Deliberativo, representantes do segmento que compõe seu público-alvo.

Uma maior legitimidade e representatividade das entidades representativas dos interesses de classe, tanto no campo patronal quanto no do trabalho é fundamental para que estas possam se incorporar de forma eficaz a este modelo de desenvolvimento, se transformando em protagonistas dos pactos territoriais e ofertantes efetivas de parte dos bens e serviços públicos necessários à criação de um ambiente favorável aos MPNs. Para tanto, é indispensável que o Brasil finalmente subscreva a Convenção 87 da OIT e que se substitua o famigerado imposto sindical por um mecanismo de contribuições voluntárias.

O Terceiro Setor, por sua vez, tem sido, cada vez mais, chamado a assumir um papel protagônico nas políticas públicas. Já não se trata mais apenas de cobrir nichos em que o Estado se mostra incapaz de atuar, de apontar caminhos através de práticas inovadoras e de criticar a ação de

diferentes níveis de governo. Seu desafio, hoje, é o de ser eficiente, eficaz e transparente nas mais diferentes pontas das políticas públicas (diagnóstico, negociação com outros atores, implementação, gestão, monitoria e avaliação) no bojo do novo espaço público que se delinea na sociedade brasileira. Ele só poderá estar à altura das expectativas que recaem sobre ele na medida em que for capacitado para tanto e em que se profissionalizar mais do que foi profissionalizado até aqui.

Quanto ao setor privado, por fim, há três aspectos que precisam ser assinalados:

- a) Sua conscientização do retorno que pode obter, por diferentes razões, de suas ações no campo da responsabilidade social empresarial. Por um lado, estas ações tendem a estimular a identidade dos trabalhadores com os objetivos de suas empresas, aumentando a produtividade e a eficiência. Por outro, os consumidores têm se tornado mais exigentes em termos do “conteúdo social” dos bens e serviços que consomem. Finalmente, o reconhecimento das dificuldades de ser competitivo num entorno não-competitivo. Isto tudo tem levado a um significativo aumento dos investimentos sociais das empresas - a ponto destes terem atingido (segundo o Instituto Ethos) mais de 4 bilhões de Reais em 2001; e
- b) No que diz especificamente respeito aos concessionários de serviços públicos, que (de uma maneira ou de outra) são todos ofertantes do que denominamos aqui de serviços de desenvolvimento empresarial, o envolvimento direto em investimentos sociais voltados à geração de trabalho e renda das camadas mais pobres tem se tornado um fator decisivo para determinar suas chances de sobrevivência empresarial. Parcerias estratégicas com outras empresas, com o governo e com a sociedade civil, neste caso, significam chances de obter economias de escala que só podem ser consideradas bem-vindas; e

-
- c) No setor financeiro, o desenvolvimento de novos produtos no campo das microfinanças, pode se tornar uma alternativa interessante para fazer frente ao aumento da concorrência nos segmentos tradicionais do mercado. Para tanto, contudo, as entidades financeiras terão que ser convencidas, por outros atores (públicos, ou da sociedade civil) de que emprestar para clientes não tradicionais pode se tornar um bom negócio.

3.5.3 - Ampliação do espaço público

Salta aos olhos que, de forma isolada, nem Estado, nem setor privado, nem sociedade civil têm a capacidade de criar um ambiente propício aos MPNs. É preciso, portanto, imaginar um conjunto de arranjos institucionais que sejam capazes de combinar as potencialidades e os esforços dos diferentes atores públicos e privados em torno de objetivos comuns. Espaço este onde a governança há de ser compartilhada, tanto para garantir transparência quanto para evitar discontinuidades.

No entanto, Estado, setor privado e Terceiro Setor atuam, na maioria das vezes, de forma esparsa e isolada. Pior ainda: nem mesmo há grande entendimento no interior de cada uma destas esferas. No setor público, apesar da descentralização das políticas públicas em algumas áreas, os diferentes níveis de governo têm dificuldades de se articular entre si. No setor privado prevalecem iniciativas isoladas. Na sociedade civil, as parcerias não são raras, mas tendem a se dar de forma fragmentada, baseadas em alianças tácitas que, por vezes, encobrem lealdades que pouco têm a ver com o interesse coletivo ou com a eficácia das ações que são empreendidas. Alianças e parcerias intra e entre esses três universos tendem a se produzir de forma casuística e pontual; o que predomina, em geral, é a desconfiança recíproca.

Na organização desse novo espaço público, é evidente que os políticos e as entidades estatais são atores centrais e indispensáveis. Sem a ação reguladora e estruturante do Estado, a ação privada no domínio público pode facilmente descambar para a privatização dos bens coletivos. Um Estado

forte, mas não excludente, pode potencializar as qualidades positivas dos agentes privados, e neutralizar as negativas. O espaço público aberto e transparente é, por excelência, aquele em que todos os interesses se regulam e se vigiam mutuamente. A corrupção viceja justamente nas confluências obscuras entre o público e o privado, onde a exclusividade e as barreiras ao acesso criam o anonimato fundamental às atividades ilícitas.

A eficiência e a eficácia das políticas públicas, bem como sua continuidade e transparência, estão comprovadamente associadas ao grau de controle social exercido sobre elas. A moderna arquitetura institucional da política social requer que o setor público seja o articulador privilegiado, mas não o provedor único. A apropriação dos programas pelos beneficiários, por exemplo, evita o desvio de recursos públicos e cria o ambiente de responsabilidade compartilhada onde os receptores de benefícios se transformam em gestores ativos da política pública.

Os desafios de se encontrar para cada interação específica envolvendo Estado, setor privado e sociedade civil, a forma de estabelecer alianças e de maximizar as contribuições que as diferentes esferas podem aportar são imensos. Alguns destes desafios são:

- a) O fortalecimento do associativismo, assegurando cidadania, representação política e capacidade de defender seus interesses às camadas mais pobres da sociedade;
- b) A criação de mecanismos que incentivem a cooperação entre os diferentes níveis de governo, o setor privado e o terceiro setor;
- c) A formatação de um arcabouço legal e regulatório que garanta a mescla correta de incentivos, controles e transparência para acomodar a crescente atividade das ONGs e de atores privados em áreas anteriormente dominadas pelo setor público;
- d) O redirecionamento da atuação do Ministério Público da esfera estatal para os novos espaços públicos em gestação.

4 - Considerações finais

A criação de um ambiente propício aos MPNs é um elemento decisivo na definição de uma agenda de desenvolvimento que pretenda aprofundar o processo em curso de democratização da sociedade brasileira, promovendo uma maior inclusão social através da combinação de mais crescimento econômico e mais equidade.

Não se trata, porém, de uma tarefa fácil, pois implica, no Brasil de hoje, inverter a maneira em que se pensou a questão do desenvolvimento até o momento, rompendo as barreiras entre o econômico, o social e o político e apontando, nestas três direções simultaneamente, para uma radicalização das práticas democráticas e participativas.

Mas é uma das poucas alternativas que temos para tornar a nossa inserção no mundo globalizado mais digna. Apostando na nossa gente, na nossa cara, na nossa cultura, na nossa capacidade de viver numa sociedade “mais normal”, em que o bem-estar não seja um privilégio ameaçado, mas um direito assegurado.