

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO AO EMPREENDEDORISMO E ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Marcus Vinícius Peinado Gomes
Mário Aquino Alves
Renê José Rodrigues Fernandes
(organizadores)



Embaixada Britânica
Brasília



Programa Gestão Pública e Cidadania



EAESP

- ceapg
- cenn

REALIZAÇÃO



APOIO



Embaixada Britânica
Brasília

ORGANIZADORES

MARCUS VINÍCIUS PEINADO GOMES

MÁRIO AQUINO ALVES

RENÊ JOSÉ RODRIGUES FERNANDES

Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas

São Paulo, março de 2013.



Programa Gestão Pública e Cidadania

-
- - Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas / organizadores Marcus Vinícius Peinado Gomes, Mário Aquino Alves, Renê José Rodrigues Fernandes. –
 - São Paulo : Programa Gestão Pública e Cidadania, 2013.
 - 167p. ISBN 978-85-87426-21-5
 -
 - 1. Políticas públicas - Brasil. 2. Empreendedorismo. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Pequenas e médias empresas – Brasil. I. Gomes, Marcus Vinícius Peinado. II. Alves, Mário Aquino. III. Fernandes, Renê José Rodrigues. IV. Título.
 -
 -
 - CDU 351(81)
 -
-

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas – SP.

CAPA

Eliana Del Bianco Alves

EDITORIA

Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-EAESP



FINANCIAMENTO

Embaixada Britânica



Embaixada Britânica
Brasília

Autores

Adriano Borges Costa

Mestrando em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP e pesquisador do Instituto Polis. E-mail: adrianobfc@gmail.com

Eduardo José Grin

Cientista político, doutorando em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP). E-mail: eduardo.grin@fgv.br

Eduardo de Lima Caldas

Pós-Doutorado no CIRAD/ART-DEV (Montpellier-França), com Bolsa da CAPES. Doutor em Ciência Política (FFLCH-USP). Professor em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). E-mail: elcaldas@hotmail.com

Eliane Barbosa da Conceição

Doutora em Administração de Empresas pela FGV-EAESP e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: elianebarbosa.c@gmail.com

Fernando Burgos

Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP, professor do departamento de Gestão Pública e Governo da FGV-EAESP e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-EAESP). E-mail: fernandoburgos@uol.com.br

Gilberto Sarfati

Pós-doutorado em Estratégia Empresarial (FGV-EAESP), Doutor em Relações Internacionais (USP). Professor do departamento de Administração e Recursos Humanos da FGV-EAESP. E-mail: gilberto.sarfati@fgv.br

Marcus Vinícius Peinado Gomes

Doutorando e Mestre em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP), com intercâmbio doutoral na Cardiff Business School em Cardiff no País de Gales, Reino Unido, com bolsa de doutorado sanduíche da CAPES. Professor do departamento de Gestão Pública e Governo da FGV-EAESP e pesquisador do CEAPG-FGV-EAESP. E-mail: marcus.gomes@fgv.br

Mário Aquino Alves

Pós-doutorado em Administração (HEC Montréal), Doutor em Administração (FGV-EAESP). Professor do departamento de Gestão Pública e Governo da FGV-EAESP e pesquisador do CEAPG-FGV-EAESP. E-mail: mario.alves@fgv.br

Otávio Prado

Mestre e doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV/EAESP. E-mail: otavio.prado@fgv.br

Patrícia Laczynski

Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP e pesquisadora da Entrelaços Assessoria, Estudo e Pesquisa. E-mail: patricialac@gmail.com

Peter Kevin Spink

Doutor em Psicologia Organizacional - Birkbeck College London. É Professor Titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), pesquisador do CEAPG-FGV-EAESP, além de editor da Revista de Administração Pública (RAP). E-mail: peter.spink@fgv.br

Renê José Rodrigues Fernandes

Graduado e mestre em administração pela FGV-EAESP. Atualmente é gerente de projetos do Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios da Fundação Getulio Vargas - SP (FGVcenn), professor e diretor comercial do Jornal Integração. Email: rene.rodrigues@fgv.br.

Thamiris Rodrigues Ferreira

Bacharel em Administração, mestranda em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP). E-mail: thamiris.ferreira@gymail.br

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
Introdução	9
PARTE 1: OLHARES TEÓRICOS.....	16
CAPÍTULO 1 - Políticas Públicas de Empreendedorismo e de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs): o Brasil em Perspectiva Comparada	17
CAPÍTULO 2 - A Articulação de Ações Públicas em Situações Complexas	43
PARTE 2: EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS.....	60
CAPÍTULO 3 - A Experiência do Governo de Minas Gerais na Promoção de Políticas de Apoio e Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas	61
CAPÍTULO 4 - Bahia: Ação Pública e Desenvolvimento Local	94
CAPÍTULO 5 - Badesc e o Programa de Microcrédito Catarinense	109
PARTE 3: EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS	121
CAPÍTULO 6 - “Capital da Inovação”: a Estratégia de Desenvolvimento de Florianópolis	122
CAPÍTULO 7 - Diversidade de Empreendedores, Diversidade de Programas: o Papel da Agência Curitiba de Desenvolvimento.....	134
CAPÍTULO 8 - São José dos Campos: Empreendedorismo através da Educação, Redução da Burocracia e Fomento ao Desenvolvimento Local	147
CAPÍTULO 9 - Uma Pequena Cidade e sua Vocação para a Alta Tecnologia: Santa Rita do Sapucaí	157

Apresentação

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Tales Andreassi

Este trabalho é fruto da parceria de dois centros de estudos da Fundação Getúlio Vargas, o Centro de Administração Pública e Governo – CEAPG e o Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios – CENN.

Hoje, mais do que nunca, o empreendedorismo é tema central nas discussões econômicas em função da sua capacidade de gerar emprego e renda. Dados da Small Business Administration mostram que as pequenas empresas são responsáveis por 65% dos novos empregos, considerando os últimos 17 anos. No Brasil, a pesquisa Global Entrepreneurship Monitor - GEM revela que existem 27 milhões de pessoas envolvidas diretamente com empreendedorismo.

Disponibilizar informações que se configuram em bem público é algo que está na gênese do CEAPG. O Centro nasceu com o objetivo de reunir pesquisadores e produção de conhecimento sobre a área de Administração Pública que se encontravam dispersos nos diferentes departamentos e cursos da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - FGV-EAESP, contribuindo para o fortalecimento dos cursos de graduação em Administração Pública e do mestrado e doutorado em Administração Pública e Governo na instituição.

No ano de 1995, estimulado pela Fundação Ford e com apoio do BNDES, o CEAPG criou o Programa Gestão Pública e Cidadania - GPC. O objetivo era identificar, premiar e disseminar iniciativas inovadoras em governos subnacionais brasileiros (estados, municípios e organizações próprias dos povos indígenas). Em seus dez ciclos anuais de premiação (1996-2005), o GPC recebeu a inscrição de cerca de 9.000 experiências inovadoras e premiou 200 delas. Informações sobre todas essas experiências inovadoras, assim como vídeos, livros e textos sobre as premiadas estão disponíveis para acesso público no site www.fgv.br/ceapg. Essas informações têm sido não apenas objetos de estudos para dissertações e teses,

como também têm servido de fonte de inspiração para a superação de problemas semelhantes em outros contextos e lugares.

O CEAPG desenvolve pesquisas voltadas à produção de conhecimento sobre a dimensão pública e mantém sua vocação de torná-lo acessível a gestores públicos, ativistas e cidadãos preocupados com a melhoria das condições de vida na sociedade, com ênfase no enfrentamento das diferentes formas de manifestação das desigualdades sociais. Atualmente, o CEAPG vem orientando suas atividades nas seguintes linhas de atuação: transparência, accountability e controle social do espaço público, ações de desenvolvimento local e redução da pobreza, políticas públicas de gênero e redução das desigualdades raciais, desenvolvimento sustentável, políticas de educação e gestão de unidades escolares, políticas de segurança pública, dentre outros.

Já o Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios - CENN foi criado em 2004 com a missão de gerar, utilizar e difundir conhecimento sobre empreendedorismo tanto internamente quanto externamente à FGV. Para tanto, tem desenvolvido uma série de atividades, tais como competições de planos de negócios (Latin Mootcorp e Idea to Product); pesquisas aplicadas, como o GEM, por exemplo; estudos de caso para serem utilizados em sala de aula; semana do empreendedorismo, na qual são convidados uma série de empreendedores de renome para contar suas experiências ao público. Temos também o programa estágio em start up, por meio do qual nossos alunos podem estagiar em start ups, realizando atividades sob a supervisão direta dos fundadores das empresas.

No que tange à parte acadêmica, nesses oito anos de atividades o CENN gerou uma contribuição significativa para a pesquisa em empreendedorismo no Brasil, com a produção de mais de 25 artigos em revistas científicas nacionais e internacionais, cerca de 20 dissertações e teses e seis livros que tratam do tema empreendedorismo.

E é justamente um desses livros que estamos aqui apresentando. O desenvolvimento de políticas públicas em prol do empreendedorismo é fundamental para conseguirmos levar o empreendedorismo no Brasil a um outro patamar, facilitando a abertura de empresas e aumentando o percentual de sobrevivência dos novos negócios. Temos certeza de que este livro irá contribuir para isto.

Uma boa leitura a todos!

Introdução

Marcus Vinícius Peinado Gomes

Renê José Rodrigues Fernandes

Mário Aquino Alves

Empreendedorismo é um termo que sempre circula pela mídia brasileira e é constante nos discursos políticos e empresários. O imperativo de ousar, de fazer algo diferente é um argumento sedutor, que prende a atenção do ouvinte. Fala-se muito sobre a importância do empreendedorismo para o desenvolvimento econômico de um país, seja gerando e mantendo empregos, seja expandindo a atividade econômica, inovando na criação de novos produtos, processos ou mercados.

Assim, não por acaso, qualquer discurso sobre empreendedorismo ressaltará a dificuldade de se abrir uma empresa no Brasil, mencionará o número mais atualizado de dias necessários para se abrir uma empresa, os documentos que o empreendedor deve mostrar para iniciar legalizado e, provavelmente, terminará relatando a batalha para se encerrar uma firma. Isto, contudo, não é o que o leitor encontrará neste livro.

Certamente os dias necessário para se abrir uma empresa, a burocracia exigida, entre outros ‘indicadores de empreendedorismo’, são certamente importantes, mas o que está por trás destes ‘indicadores’? Que políticas e programas são responsáveis pelos resultados que se vêem nestes indicadores? O que os municípios ou estados brasileiros têm feito para propiciar um bom ambiente para se fazer negócios? É este o tema desta publicação.

Segundo o dicionário Houaiss, empreender é decidir realizar tarefa difícil e trabalhosa. Do ponto de vista de políticas públicas, o empreendedorismo é um catalisador primário do crescimento econômico e do desenvolvimento regional. Evidências empíricas mostram que há uma relação positiva no cruzamento entre a Taxa de Empreendedores em Estágio Inicial (TEA) e o crescimento Produto Interno Bruto (PIB) dos países (HALL e SOBEL, 2006). Quanto maior a TEA, que mede o percentual de pessoas envolvidas em negócios com até três anos e meio de existências, maior o crescimento do PIB. As micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) representam mais de 98% do total das empresas, mais de 60% do emprego

formal e aproximadamente 50% do Produto Interno Bruto nas economias desenvolvidas. Nas economias menos desenvolvidas as MPMEs empregam pouco mais de 30% da força de trabalho e representam pouco mais de 10% do PIB (IFC, 2007). Estas desigualdades entre as economias mostram a relevância que a atividade empreendedora pode ter no desenvolvimento econômico. Assim, um dos principais desafios que todos os governantes enfrentam é como fomentar a atividade empreendedora (SARFATI, 2012).

A importância que se dá ao desenvolvimento de políticas pública de empreendedorismo fica evidenciada também pela criação em 2012 de um periódico específico, o *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, que visa encorajar e disseminar pesquisa relacionando empreendedorismo e políticas públicas. Recentemente têm sido publicados trabalhos que visam auxiliar o gestor público a realizar políticas de fomento ao empreendedorismo e de fomento às MPMEs (SARFATI, 2012; ALVES et al., 2012, UNCTAD, 2012).

Desta forma, a presente publicação visa ser um instrumento útil para gestores públicos conhecerem as políticas públicas que vêm sendo implementadas sobre o tema de empreendedorismo, sendo fonte de inspiração e disseminação para a atividade prática. Ao mesmo tempo, contribui para o mundo acadêmico, na medida em que oferece insumos para pesquisadores construírem hipóteses acerca da efetividade das políticas públicas em provocar mudanças na sociedade e na economia. Neste sentido, este livro retrata um momento específico de nosso país, na segunda década do século XXI, na construção de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo.

Apenas para aguçar a curiosidade do leitor, foram encontrados diversos tipos de ações e políticas públicas, foi possível perceber que o protagonismo nem sempre está nos governos, visitou-se agências de fomento, parques tecnológicos, observou-se políticas que tentam estimular arranjos produtivos locais (APLs), às vezes adotando uma estratégia top-down, outras, aproveitando a iniciativas de atores fora dos governos.

Como já foi enfatizado, e o leitor atento já deve ter percebido, não procurou-se encontrar o melhor modelo que pode ser replicado por todo o país, ou seja, não adotou-se um olhar de “melhores práticas”. Ao contrário, esta publicação busca enfatizar as razões que levaram a constituição destas políticas, o contexto e as particularidades de cada lugar que influenciaram para que estas políticas se tornassem o que são. Obviamente, cada capítulo retratará também o que é possível aprender com elas, seus avanços, suas

dificuldades e principalmente, seus desafios futuros. Procura desbravar um campo de estudo ainda pouco explorado e conhecer o que os gestores públicos têm feito com o objetivo de gerar bons ambientes para negócios.

Uma vez que o intuito deste livro é retratar o estado da arte das políticas de estímulo ao empreendedorismo, ele procura preservar as diferentes abordagens que cada política pública deu ao tema. Desta forma, os capítulos não procuram encontrar e analisar os “sucessos” ou “fracassos” de cada experiência, ao contrário, procuram capturar a pluralidade encontrada, enfatizando a particularidade de cada caso aqui retratado. Portanto, os capítulos são diversos em suas tônicas e maneiras de contar e analisar as políticas públicas, os autores estiveram livres para escolher a melhor maneira de apresentar o que aprenderam com as experiências.

O fio condutor entre os capítulos é o objetivo de apreender o contexto peculiar que cada pesquisador encontrou em suas visitas às experiências, eles trazem a tona um conhecimento tácito e não articulado que os atores que estão implementando (e envolvidos com) estas políticas públicas possuem e que está representado nas próprias políticas públicas - em seus caminhos e descaminhos -, e que agora estão retratadas neste livro.

A escolha de trazer o estado da arte das políticas públicas de empreendedorismos não se deve apenas por uma postura ontológica de recusa a uma abordagem de melhores práticas, mas também pelo que foi encontrado durante a pesquisa. Parece ainda não haver no Brasil um conhecimento explícito e ações coordenadas sobre o estímulo ao empreendedorismo, nos encontramos em um momento de experimentação, como se tentando descobrir o que é mais adequado para a realidade brasileira. Entretanto, há sim um conhecimento, mas este ainda se encontra em um nível tácito.

Este momento fica mais claro com as evidências encontradas durante a pesquisa. Em sua maioria, cada nível de governo possui diversas políticas que focam um desafio específico para a promoção do empreendedorismo, entretanto, essas ações são desarticuladas, não se coordenam, constituindo um plano de ação para criar um ambiente mais propício ao empreendedorismo¹.

¹ É este o objetivo do segundo capítulo teórico, *A Articulação de Ações Públicas em Situações Complexas*, no qual apresenta-se a ideia de proto-política, políticas públicas que isoladamente focam sua atenção em uma parte de um problema, neste sentido são entendidas como parte de ações que precisam se articular para enfrentar a complexidade da realidade que enfrentam (em nosso caso fomentar o empreendedorismo).

Sobre a confecção deste livro

Este livro se origina a partir do trabalho feito na criação da cartilha “Desenvolvimento de Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo em Estados e Municípios”². Elaborada por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas, do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios. Com o apoio do Prosperity Fund, da Embaixada Britânica, a cartilha tem o objetivo de municiar os gestores públicos de estados e municípios brasileiros com instrumentos para promover um bom ambiente para fazer negócios em seus territórios. A presente publicação é o segundo produto desta pesquisa, que foi realizada durante o segundo semestre de 2011 e primeiro de 2012.

A cartilha foi produzida a partir de uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos que gerou uma série de novas ideias interessantes traduzidas para uma linguagem apropriada para o uso prático dos gestores públicos, mantendo, porém, os rigores de um trabalho produzido no ambiente acadêmico.

A metodologia da pesquisa seguiu as seguintes etapas:

a) Levantamento da Literatura e Documentos Oficiais

Foi realizado um levantamento da literatura sobre políticas públicas de fomento ao empreendedorismo, procurando cobrir trabalhos nacionais e internacionais, com especial cuidado de observar elementos que permitissem algum tipo de análise comparada.

Também foram coletados documentos oficiais de órgãos governamentais (IBGE, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (Mdic) e Secretaria de Assuntos Estratégicos), instituições multilaterais (BID, OCDE) e organizações sem fins lucrativos (Endeavor) que tratam da temática do empreendedorismo e da promoção de políticas públicas pertinentes.

A análise desses documentos permitiu a elaboração de um roteiro investigativo sobre que resultou no levantamento com especialistas.

² Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/>

b) Levantamento com Especialistas

Foi realizado um levantamento eletrônico (survey) com um grupo de acadêmicos com pós-graduação e práticos na área de empreendedorismo. O objetivo do levantamento foi subsidiar o Primeiro Painel de Especialistas e levantar possíveis experiências para visitas de campo.

Com dezessete perguntas, o levantamento ficou disponível para ser respondido entre os dias 25 de setembro e 6 de outubro de 2011 e foi respondido por 34 pessoas.

c) Primeiro Painel de Especialistas

Em 14 de outubro de 2011, foi realizado o Primeiro Painel de Especialistas da pesquisa, com o objetivo de validar os resultados do levantamento, sugerir indicadores para avaliação de políticas de empreendedorismo, como trabalhar com estes indicadores e experiências para serem visitadas.

Estiveram presentes especialistas das seguintes instituições: FGV/EAESP; FEA-USP; Anprotec; Finep e Embaixada Britânica.

d) Visitas de Campo

Após o cruzamento das indicações do survey, do levantamento dos documentos oficiais e do painel de especialistas, foram escolhidas oito experiências (quatro de nível municipal e quatro de nível estadual): Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A; Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Sustentável de Florianópolis; Programa de Governança Multinível de São José dos Campos; Programa Municipal de Incubação Avançada de Empresas de Base Tecnológica (Prointec) e Instituto Nacional de Telecomunicações (Inatel), de Santa Rita do Sapucaí; Agência de Fomento do Paraná; Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina; Desenbahia e Secretaria de Ciência e Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia; e Banco de Desenvolvimento e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Em nenhum momento esperou-se constituir um banco de “melhores práticas”, mas trazer experiências que ajudassem a compreender como novos indicadores poderiam ser utilizados pelos gestores públicos e, também, revelassem um pouco do conhecimento tácito que gestores públicos possuem sobre a condução de suas políticas de fomento à atividade empreendedora.

e) Segundo Painel de Especialistas

Em 1º de dezembro de 2011 foi realizado o 2º Painel de Especialistas da pesquisa com o objetivo de: validar os relatórios as visitas de campo e a estrutura da cartilha; validar o esquema analítico; aprimorar os indicadores de política e a enquete de autodiagnóstico de políticas para fomento à atividade empreendedora, ferramentas contidas na Cartilha “Desenvolvimento de Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo em Estados e Municípios”.

Estiveram presentes especialistas das seguintes instituições: FGV/EAESP; Sebrae Nacional; Sebrae São Paulo; Endeavor e Embaixada Britânica.

Ao longo do desenvolvimento da cartilha muito material foi coletado. Apenas parte deste material foi utilizado na confecção da cartilha que, como dito anteriormente, visava ser um instrumento prático, de fácil compreensão e utilização para o gestor público.

O restante do vasto conteúdo preparado está sendo publicado agora em forma de livro. Inicialmente são apresentados dois capítulos teóricos. O primeiro texto foca na constituição das políticas públicas em empreendedorismo, enquanto o segundo trabalha a concepção de protopolítica para o entendimento da nossa proposta. Após estes capítulos teóricos o livro apresenta de forma mais abrangente os casos de sete das oito experiências visitadas. As experiências do Estado do Paraná e da Prefeitura de Curitiba foram condensados em um único texto, de Curitiba, enquanto os estados da Bahia, Minas Gerais e Santa Catarina e Bahia e os municípios de Florianópolis, Santa Rita do Sapucaí e São José dos Campos tem uma seção exclusiva para cada um.

Agradecimentos

É necessário agradecermos a todos que em algum momento colaboraram com os pesquisadores de campo, em especial a todos que nos receberam nas seguintes experiências: Bahia, Minas Gerais, e Santa Catarina, Curitiba, Florianópolis, Santa Rita do Sapucaí e São José dos Campos.

Ao apoio de Eliana Del Bianco Alves, em especial pela elaboração da capa desta publicação, a Fabiana Sanches Moura, coordenadora

administrativa do CEAPG, e ao graduando Felipe Guerra Acosta, auxiliar de pesquisa.

À Embaixada Britânica, em especial: Tatiana Coutinho, Raissa Ferreira, Debora Teixeira, Ivone Dezaneti e Dawn Reis.

Aos painelistas: Amisha Miller (Endeavor), Bruno Quick (Sebrae), Cláudio Furtado (FGV), Dawn Reis (Embaixada Britânica), Guilherme Ary Plonski (FEA- USP e Anprotec), Julio Durante (Sebrae-SP), Marcelo Aidar (FGV), Marina Biancalana (Consulado Britânico), Rochester Costa (Finep), Rômulo Correa (Embaixada Britânica) e Tales Andreassi (FGV).

E por último, mas não menos importante, aos editores da Revista de Administração Pública, na pessoa do professor Peter Kevin Spink, por permitir adaptar o artigo de Gilberto Sarfati “Estágios de Desenvolvimento Econômico e Políticas Públicas de Empreendedorismo e de Micro, Médias e Pequenas Empresas (MPMEs) em Perspectiva Comparada: Os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália” para o capítulo 1.

Referências

ALVES, M. A.; GOMES, M. V. P.; FERNANDES, R. J. R.; GRIN, E. J.; ACOSTA, F. G.; SARFATI, G.; SPINK, P. K. (Orgs.) Desenvolvimento de Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo em Estados e Municípios. 1ª ed. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012.

HALL, J.C. and SOBEL, R.S., Public Policy and Entrepreneurship. The Center for Applied Economics. The University of Kankas. Technical Report 06-0717. Julho. 2006.

OECD. SMES, Entrepreneurship and Innovation. Paris. 2010.

SARFATI, G. Do Public Policies for Entrepreneurship Make a Difference? Prospective Scenarios for Canada, Ireland, and Italy. Future Studies Research Journal: Trends and Strategies, v. 4, p. 92-113, 2012.

STEVENSON, L. and LUNDSTROM, A. Patterns and Trends in Entrepreneurship/SME Policy and Practice in Ten Economies Swedish Foundation for Small Business. Suécia, 2001.

UNCTAD. Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance. United Nations. New York; Geneva, 2012.

PARTE 1: OLHARES TEÓRICOS

CAPÍTULO 1 - Políticas Públicas de Empreendedorismo e de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs): o Brasil em Perspectiva Comparada³

Gilberto Sarfati

As Micros, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) representam mais de 98% do total das empresas nas economias desenvolvidas, mais de 60% do emprego na economia e cerca de 50% do Produto Interno Bruto (PIB). Por outro lado, nas economias menos desenvolvidas as MPMEs empregam pouco mais de 30% da força de trabalho e representam pouco mais de 10% do PIB (IFC, 2007).

As diferenças extremas entre as economias demonstram a importância que a atividade empreendedora pode ter no desenvolvimento econômico. Esta pesquisa explora, em perspectiva comparada, a relação entre estágio de desenvolvimento econômico e as escolhas de políticas públicas para o empreendedorismo e as MPMEs no Brasil, no Canadá, no Chile, na Irlanda e na Itália. A hipótese fundamental é que economias no estágio de inovação tendem a desenvolver mais políticas de empreendedorismo do que países no estágio da eficiência. Da mesma forma, países no estágio de inovação tendem a usar menos instrumentos de políticas de MPMEs do que países em estágio de eficiência, quase sempre para incentivar grupos, setores ou regiões em específico.

Empreendedorismo, Desenvolvimento Econômico e Políticas Públicas

Há a necessidade de se criar políticas públicas de fomento ao empreendedorismo? Dentro deste debate algumas questões são consideradas chaves:

-
- ³ Este capítulo é uma adaptação de artigo publicado em janeiro de 2013 na Revista de Administração Pública, conforme autorização expressa do autor e dos editores. O artigo original deve ser referenciado como SARFATI, G. (2013) Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. *Revista de Administração Pública*, vol.47, n.1, pp. 25-48.

- O papel do empreendedorismo no desenvolvimento econômico.
- A necessidade e o escopo de políticas públicas.

O primeiro debate concentra-se no papel das MPMEs na geração de empregos, crescimento econômico, diminuição das desigualdades sociais e inovação. Esta hipótese schumpeteriana tem sido estudada por diversos autores (Holtz-Eakin e Kao, 2003; Newberry, 2006; Luetkenhorst, 2004; Raynard e Forstater, 2002) que apontam para uma correlação positiva entre a incidência da atividade empreendedora e o crescimento da economia, aumento do emprego, diminuição da desigualdade social; desenvolvimento da cadeia produtiva das empresas multinacionais (EMNs) e desenvolvimento de iniciativas de sustentabilidade.

Por outro lado, Van Stel, Carree e Thurik (2005) em um estudo de 36 países notam que a atividade empreendedora tem efeito positivo em economias desenvolvidas e negativo em países pobres. Na mesma linha, diversos trabalhos (Beck, Demirgüç-Kunt e Levine, 2005; Audrestsch e Keilbach, 2004; Wennekers e Thurik, 1999) demonstram que não há evidências conclusivas da relação entre atividade empreendedora e crescimento econômico.

Entretanto novas evidências (Henrekson e Johansson, 2008) apontam que algumas empresas de crescimento acelerado, também chamadas de gazelas têm um grande impacto na geração de empregos e crescimento econômico. Como apontam Henrekson e Stenkula (2009) as diferenças nas pesquisas podem ser resultado das diferenças entre empreendedorismo e o trabalhador por conta própria, também conhecido como empreendedor estilo de vida.

O trabalhador por conta própria ou o tradicional pequeno empresário (estilo de vida) não pode ser confundido com o empreendedor de alto impacto, pois o primeiro constitui uma empresa para satisfazer minimamente suas necessidades o que logicamente gera empregos através de, por exemplo, atividades como cabeleireiros, padarias, confecções, etc. Por outro lado, o segundo, tem uma atividade de alto crescimento que aceleradamente gera empregos e valor econômico.

Para OECD (2011) empresas de alto crescimento podem ser definidas como empresas que geraram um aumento no número de empregos maior que 20% ao ano em um período de três anos considerando um mínimo de 10 empregados no início do período observado. As empresas chamadas “gazelas” seriam um sub-tipo das empresas de alto crescimento tendo menos de cinco

anos de vida e apresentando em um período de três anos crescimento no número de empregados ou receita de ao menos 20% ao ano.

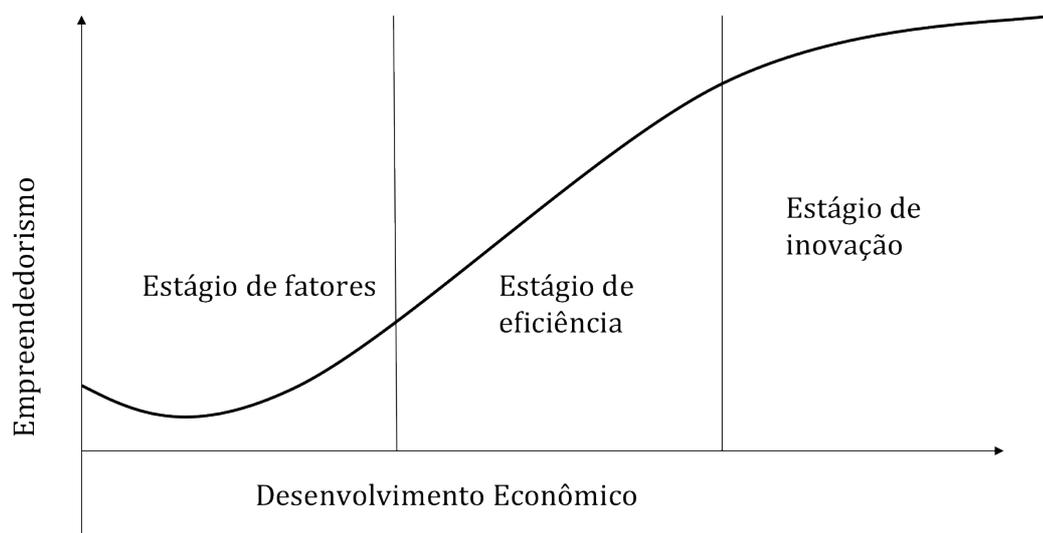
Esta diferença nos leva a segunda questão, a de necessidade e escopo de políticas públicas. Neste sentido é preciso diferenciar políticas públicas de empreendedorismo de políticas públicas para as MPMEs. Políticas voltadas para as MPMEs envolvem programas que apóiam o empreendedor estilo de vida, o que pode ser justificado por diversas razões como efeitos macroeconômicos positivos de criação de empregos ou mesmo compensação por efeitos microeconômicos colaterais de economias de escala. Por outro lado, políticas de empreendedorismo visam fomentar empreendedores (indivíduos) altamente inovadores que possam gerar um alto impacto no crescimento econômico movendo a economia para produtos e serviços com maior valor agregado (Henrekson e Stekula, 2009).

A visão cética sobre políticas públicas aponta que empresas de grande porte são mais capazes de ter ganhos de escala e de levantar os fundos para pesquisa e desenvolvimento além de prover mais empregos estáveis. Além disso, há um questionamento sobre a eficiência de atividades de promoção já que empresas grandes poderiam gerar mais efeitos positivos sobre o crescimento econômico (Beck, Demirgüç-Kunt e Levine, 2005).

Podemos relacionar as diferenças sobre as visões de política pública com os estágios de desenvolvimento econômico sugeridos por Porter (2002): 1) estágio movido por fatores de produção, 2) estágio movido pela eficiência, 3) estágio movido pela inovação. O estágio de fatores é marcado por uma economia agrícola e empreendedores estilo de vida. Neste estágio o país é caracterizado pela produção de commodities e produtos com baixo valor agregado e grande parte das empresas são manufatureiras e pequenas de serviço. Já no estágio de eficiência o país tem que explorar economias de escala o que favorece a concentração industrial. Finalmente, no estágio movido a inovação, a economia passa a ser fortemente caracterizada por atividades intensivas em conhecimento o que fortemente caracteriza a atividade empreendedora.

O gráfico a seguir mostra a relação entre a atividade empreendedora e as fases de desenvolvimento econômico de Porter.

Figura 1: Relação entre empreendedorismo e desenvolvimento econômico de acordo com estágio de desenvolvimento de Porter (1998)



Fonte: (Acs e Szerb, 2009: 351).

O Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2009 deixa claro que a preocupação básica na fase de fatores é o provimento de serviços básicos de infra-estrutura como educação, saúde, etc. À medida que o país ganha estabilidade econômica e infra-estrutura passa a se notar uma relação positiva entre crescimento econômico e atividade empreendedora (Lundstrom e Stevenson; 2005).

Acs e Szerb (2009) com base em dados brutos do GEM desenvolveram recentemente o Índice Global de Empreendedorismo (GEINDEX), que é uma composição de sub-indicadores relativos à atividade, atitude e aspiração empreendedora. Além disso, o índice considera que estes componentes são uma função das condições institucionais de cada país.

Os autores, analisando os resultados para os 64 países da amostra, indicam que um conjunto de fatores essencialmente institucionais são fundamentais para a transição de uma economia de fatores para uma de eficiência. Fatores como: melhora no EDBI (Easy Doing Business Index), liberdade econômica, uso de internet, corrupção e desenvolvimento humano costumam ser superiores entre países de eficiência em comparação a

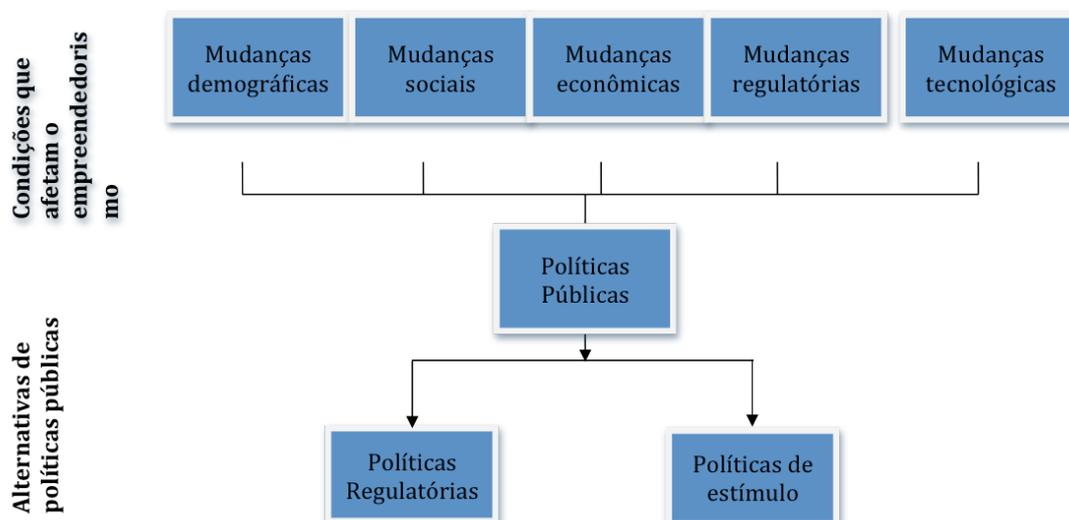
economias de fatores. Já os fatores fundamentais para a transição para economia de inovação passam por desenvolvimento da educação superior, disponibilidade das últimas tecnologias, ambiente inovativo, P&D, venture capital e diminuição da percepção do risco de falhar.

Com base na recente literatura (OECD, 2010; Henrekson e Stekula, 2009; Hall e Sobel, 2006; Murdock; 2009; Stevenson e Lundstrom, 2001; Storey, 2008) vemos que os principais condicionantes que afetam a atividade empreendedora são:

- Mudanças demográficas: movimentos migratórios, idade, etc.
- Mudanças sociais: consciência ambiental, nível de educação, etc.
- Mudanças econômicas: estabilidade macroeconômica, relações comerciais com outros países, etc.
- Mudanças regulatórias: oportunidades advindas em mudanças de regulação em setores específicos incluindo regulações definidas em contextos multilaterais
- Mudanças tecnológicas: emergência de novas tecnologias

Estes condicionantes afetam o desenvolvimento de políticas públicas de empreendedorismo e de MPMEs. Estas políticas podem ser classificadas em políticas regulatórias e políticas de estímulo conforme a figura 2 abaixo:

Figura 2 Condições que afetam a atividade empreendedora e opções de política pública



Fonte: Elaboração própria

As políticas regulatórias que afetam as MPMEs e o empreendedorismo são:

- Regras de entrada e saída de negócios
- Regras trabalhistas e sociais
- Regras de propriedade
- Regras tributárias
- Regras de propriedade intelectual
- Regras de falência
- Regras que afetem a liquidez e disponibilidade de capital (incluindo taxas de juro e acesso a financiamento)

Já as políticas de estímulo estão relacionadas a ações que diretamente promovem a atividade empreendedora. Estas atividades podem ser classificadas em:

- Promoção de cultura e educação empreendedora
- Desenvolvimento de indústria de incubadoras e venture-capital.
- Programas de promoção a inovação (pesquisa e desenvolvimento)
- Programas de fomento à internacionalização

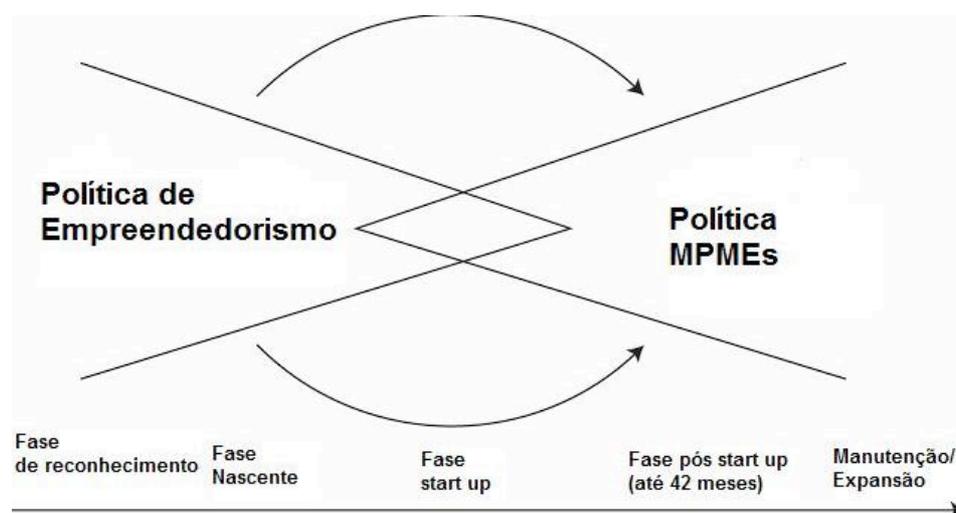
Todas estas políticas podem ainda ser analisadas em diversas dimensões verticais tais como:

- Política nacional ou regional
- Focadas em setores específicos (como biotecnologia)
- Grupos de indivíduos (negros, mulheres, jovens)

As políticas regulatórias tendem a afetar de forma indiscriminada as MPMEs e o empreendedorismo enquanto que as de estímulo tendem a fomentar a o surgimento de empreendedores de alto impacto. Entretanto, o crescimento no numero de empreendedores de alto impacto está condicionada a um ambiente regulatório mais favorável.

Lundstrom e Stevenson (2001) sugerem que no desenvolvimento de políticas públicas há (ou ao menos deveria haver) uma intersecção entre políticas de empreendedorismo, voltadas para a criação do empreendimento e o período pós start-up com políticas voltadas as MPMEs que já teriam superado o período crítico de 42 meses.

Figura 3 – Interconexão entre políticas de empreendedorismo e de MPMEs



Fonte: Lundstrom e Stevenson (2001)

Sobre a pesquisa e suas etapas

A pesquisa foi conduzida com dados e informações retirados de diversas fontes oficiais multilaterais e governamentais, além de resultados de pesquisas conduzidas por instituições independentes. Foram conduzidos trabalhos de campo em cada um dos cinco países onde foram realizadas 40 entrevistas com autoridades públicas e acadêmicas para complementar o diagnóstico em cada um dos países selecionados. Para esta pesquisa foram selecionados cinco países⁴, que atenderam a critérios de representatividade regional, porte da economia e desenvolvimento da atividade empreendedora. Os países selecionados foram Brasil, Canadá, Chile, Irlanda e Itália. Os cinco países cobrem diferentes regiões do globo, porte de economia e estágio de desenvolvimento.

As políticas públicas destes países foram classificadas entre regulatórias e de estímulo. Dentro das políticas de estímulo foram analisadas

⁴Para a realização da pesquisa Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas que ocorreram no período de Agosto a Outubro de 2010. Os objetivos das entrevistas eram confrontar as informações levantadas nas pesquisas secundárias com as informações e percepções dos agentes das políticas e outros stakeholders. Desta forma, as entrevistas proveram acuidade no mapeamento de políticas públicas bem como profundidade na compreensão analítica dos distintos programas. Instituições entrevistadas incluem, no Brasil, SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos), MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio), SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas); no Canadá, Ministério da Indústria e Conselho Nacional de Pesquisa (National Research Council- NRC); no Chile, Ministério da Economia, CORFO (Corporação de Fomento a Produção) e SERCOTEC (Serviço de Cooperação Técnica); na Itália, Ministério do Desenvolvimento e Promoção Industrial e CONFAP (Confederação Nacional da Pequena e Média Empresa; e na Irlanda, Enterprise Ireland; Forfás e Ministério das Empresas, Comércio e Inovação. Professores e especialistas nestes países também foram entrevistados para a obtenção de visões fora do governo.

as ações em nível nacional e regional de promoção de cultura e educação empreendedora; promoção a inovação (pesquisa e desenvolvimento) e programas de fomento à internacionalização.

Políticas públicas de fomento ao empreendedorismo e às MPMEs no Brasil e vários países

1. Brasil

No Brasil não existe uma nomenclatura única para a classificação do porte de uma empresa. De acordo com a lei geral das micros e pequenas empresas (Lei Complementar 123/06) uma microempresa deve ter faturamento anual de até cerca de US\$ 150 mil e a de pequeno porte cerca de US\$ 1.5 milhões⁵. Já o SEBRAE classifica o porte das empresas de acordo com número de funcionários, sendo menos de 9 micro, de 10 a 49 pequena, de 50 a 99 média e acima de 100 grande porte.

De forma geral, as políticas públicas no Brasil historicamente não priorizaram as MPMEs seja pelos períodos de substituição de industrialização e substituição das importações das décadas de 1950 a 1970, passando pela crise econômica da década de 1980 até o período de neoliberalismo econômico da primeira metade da década de 1990.

Neste período e, ainda hoje, o principal ator de incentivo as MPMEs é o SEBRAE⁶ que foi fundado em 1972 como uma entidade privada de interesse público. O conselho superior da organização é constituído de 13 instituições governamentais e não governamentais. Mais de 70% da receita da organização vem das contribuições obrigatórias que as empresas de médio e grande porte devem pagar com uma alíquota de 0,3% incidente sobre o salário do trabalhador. Ou seja, apesar da entidade não ser parte do governo o mesmo tem uma enorme peso no direcionamento estratégico da entidade.

Hoje, o SEBRAE está presente nos 27 estados da federação com 336 postos de atendimento próprio e 452 via parceiros contando com 4,5 mil funcionários e 12 mil consultores externos devidamente capacitados pela entidade para atender as micro e pequenas empresas. A entidade apóia as empresas com cursos, palestras, treinamentos, promoção de feiras de negócios, publicações e consultoria.

⁵ Conversão do Real ao Dólar Americano com base a março de 2011

⁶ Informações acessadas no site da entidade <http://www.sebrae.com.br>. Acesso em 24/07/2011

Há dois grandes eixos de mudanças de tratamento da política pública em relação às MPMEs a partir da segunda metade da década de 1990. O primeiro, ao nível regulatório, a Lei 9.317/96 conhecida como Lei Federal da Simples que ordena tratamento tributário diferenciado as micro e pequenas empresas e a Lei 9.841/99 conhecida como Estatuto da Micro e Pequena Empresa, regulando aspectos como relações de trabalho, linhas de crédito e criando o Fórum Permanente da Micro e Pequenas Empresas dentro da estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Ambas as leis foram revogadas pela Lei Complementar nº 123/06, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Outra lei que cabe mencionar é 11.196/05 conhecida como Lei do Bem, trata-se de incentivos fiscais a inovação que tem sido aproveitados por empresas de médio e grande porte mas governo federal estuda mecanismos para estender o benefício a pequenas empresas.

O segundo eixo de mudança na importância das MPMEs nas políticas públicas brasileiras é a instituição da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2003. Dentro desta política as MPMEs passam a ser prioridade das ações de política pública através dos Arranjos Produtivos Locais (APLs). Conforme definição do MDIC⁷ os APLs são “aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa”. Em outras palavras os APLs são clusters produtivos.

Em torno da nova PITCE outras agências governamentais passaram a apoiar as MPMEs via especialmente APLs, esse é o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), APEX (Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos), o Ministério da Ciência e Tecnologia e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

O último mapeamento do Grupo de Trabalho Permanente para APLs subordinado ao MDIC, em 2005, apontou para a existência de 957 APLs

⁷ <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=300> Acesso em 24/07/2011.

espalhados pelo país, dos quais 267 são considerados prioritários para o governo⁸.

Apesar do papel do MDIC não há atividade coordenada de apoio aos APLs e, portanto, há uma sobreposição de programas aos níveis federais, estaduais e municipais. No Estado de São Paulo, por exemplo, o governo Estadual tem um programa de apoio específico, desvinculado de iniciativas federais, a 15 APLs (das 24 reconhecidas oficialmente pelo governo) em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁹.

Do ponto de vista de financiamento há diversos programas em níveis federal, estadual e municipal que beneficiam as MPMs como, por exemplo, o Cartão BNDES que é uma linha de crédito, repassado por bancos comerciais, para compra de produtos e serviços. Outro exemplo é FINEP Inova Brasil que um programa de financiamento da FINEP com encargos reduzidos para a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas. Na outra ponta, no nível municipal, a Prefeitura de Ribeirão Preto, por exemplo, tem um programa de financiamento voltado para microempreendedores da cidade chamado Banco do Povo.

Embora não haja programas de fomento a uma cultura empreendedora ao nível federal (a exceção dos projetos de fomento a indústria de venture capital vinculados a FINEP), há iniciativas municipais positivas como o da cidade de São José dos Campos que na década passada incluiu o empreendedorismo dentro das diretrizes da educação no ensino fundamental na rede municipal.

Do ponto de vista regulatório é preciso notar que apesar dos avanços da Lei 123/06 abrir, manter e fechar uma empresa no Brasil é bastante complexo face as demandas que frequentemente se modificam dos vários níveis de governo municipal, estadual e federal não configurando ainda um ambiente adequado para a execução da atividade empreendedora.

2. Canadá

De acordo com a nomenclatura usado pelo Ministério da Indústria do Canadá o porte da empresa é classificado em função do número de empregados sendo, até 4 para micros, entre 5 e 99 para pequenas e 100 até 499 empregados para as médias. Embora não faça parte da classificação

⁸ <http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=2985> acesso em 25/07/2011.

⁹ <http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/drt/apls/> acesso em 25/07/2011.

oficial é possível indicar, segundo dados das Estatísticas do Canadá, que cerca de 90% das MPMEs faturam menos de US\$ 500 mil por ano.

Stevenson e Lundstrom (2001) notam que na década de 1960 a política industrial canadense priorizou o desenvolvimento de P&D industrial. Já na década de 1970 a prioridade passou a ser a assistência para que grandes empresas pudessem competir internacionalmente. Parte das políticas públicas incluiu medidas para fomentar o desenvolvimento regional através da atração de investimentos e instalação de manufaturas em zonas com alta incidência de desemprego.

Na década de 1980, o objetivo de diminuição das disparidades regionais aprofundou-se. Em 1982, foi criado o Escritório de Empreendedorismo e Pequenos Negócios (Entrepreneurship and Small Business Office) ligado ao Departamento de Expansão Industrial Regional, encarregado de analisar a questão das pequenas empresas no país. Este departamento implementou o Programa de Imigração de Negócios (Business Immigration Program), que simplificou os procedimentos de imigração para investidores e empreendedores que buscassem constituir empresas no país (Lundstrom e Stevenson, 2001; Riverin et al, 2003).

Desde 1982, o governo canadense passou a atribuir importância estratégica para as MPMEs como fonte de geração de empregos, inovação e desenvolvimento econômico. Assim, o governo estabeleceu um Ministério do Empreendedorismo que, após ampla pesquisa, implementou a primeira Política Nacional de Empreendedorismo em conjunto com o financiamento de cinco anos para o Instituto Nacional de Desenvolvimento de Empreendedorismo (National Entrepreneurship Development Institute-NEDI). Em 1993, o NEDI e o status de ministro de Estado do seu dirigente foram eliminados (Lundstrom e Stevenson, 2001).

Em 1993, o governo introduziu o conceito de 'janela de serviços' através da criação do Centro de Serviços de Negócios do Canadá (Canada Business Service Center) (Lundstrom e Stevenson, 2001), atual Serviços de Negócios para Empreendedores do Canadá (Canada Business Services for Entrepreneurs). Estes centros simplificam o acesso às informações críticas para começar e gerir negócios, além de prover informações de acesso a programas de fomento às MPMEs. Este programa foi introduzido em todas as províncias canadenses, visando diminuir as barreiras ao empreendedorismo.

A partir de 1994, em função de restrições orçamentárias, o governo canadense passou a focar o apoio do Estado essencialmente ao empreendedor gazela. Entretanto, a simplificação regulatória e tributária, ou seja, a remoção de barreiras institucionais ajudou a fomentar o empreendedorismo em todos

os níveis. Na verdade, desde este período, as iniciativas de promoção ao empreendedorismo têm sido extremamente fragmentadas.

Hoje, a autoridade de fomento ao empreendedorismo está basicamente nas mãos do Indústria Canadá (Industry Canada - IC), que administra uma política industrial integrada orientada para uma economia de conhecimento.

A grande maioria dos programas de estímulo no país está agrupada no chamado Serviços de Negócios para Empreendedores do Canadá. Há um centro do programa em cada província, proporcionando diversos pontos de acesso aos serviços. Além de ter como objetivo a consolidação de informações de negócios, a plataforma visa também reduzir a complexidade de lidar com vários níveis de governo (federal, da província e do município), permitindo que o empreendedor tome decisões bem pautadas em uma economia global. O Serviços de Negócios para Empreendedores do Canadá é um acordo de colaboração entre departamentos e agências federais, governos provinciais e territoriais e entidades sem fins lucrativos.

Dentro das políticas de estímulo o NRC é uma instituição subordinada ao IC, que tem como objetivo auxiliar o país na área de P&D, bem como na inovação e comercialização, tomando medidas para: desenvolver soluções para as áreas de saúde e bem-estar, energia sustentável e meio ambiente. No suporte específico às MPMEs, a NRC fornece assistência técnica e financeira àquelas com potencial para liderar uma nova área de tecnologia, dando acesso à pesquisa de ponta, redes e equipamentos especializados. Há auxílio ao desenvolvimento de negócios e apoio à comercialização, bem como ao desenvolvimento de novas tecnologias e na preparação para o mercado.

O Canadá vem buscando promover a formação de clusters regionais de alta tecnologia (são 11 no momento), através do NRC, com cerca de 4.300 funcionários distribuídos em 19 agências espalhadas pelo país, a qual fomenta o P&D principalmente através das universidades em projetos com alto potencial de spin-off. O desenvolvimento destes clusters cumprem também o objetivo do governo de diminuir as desigualdades regionais por meio do desenvolvimento de atividades de alto valor agregado. Para isso, a parceria com as universidades é fundamental para que de fato haja centros de educação e pesquisa de excelência.

Em relação às políticas regulatórias, pode-se afirmar que abrir, manter e fechar um negócio no Canadá é relativamente simples. De acordo com Nadeem (2010), os custos de produção do país são competitivos em relação a outros países do G7, particularmente em relação aos Estados Unidos. Além disso, as recentes reformas fiscais tornaram o país ainda mais atrativo, reforçado por seus custos trabalhistas baixos e infraestrutura adequada.

3. Chile

Segundo a classificação do Governo chileno as microempresas são aquelas que faturam até cerca de US\$ 106.700 por ano, as pequenas entre este valor e cerca de US\$ 1,11 milhão e as médias empresas até US\$ 4,45 milhões.

Historicamente a economia chilena sempre esteve ligada à produção de commodities, desde o salitre no século XIX passando pelo cobre e outros produtos agrícolas no século passado e neste início de século XXI.

Grande parte das tentativas de industrialização no país passam pela história da CORFO (Corporação de Fomento a Produção - Corporación de Fomento de La Producción), que foi fundada em 1939 com o propósito de fomentar o desenvolvimento econômico no país. A agência foi fundada logo após o grande terremoto de 1938 e por meio de mecanismos de aporte de capital, política de créditos e intervenções diretas, buscou direcionar o crescimento econômico.

Já no governo Allende, a CORFO foi um instrumento do processo de estatização tendo chegado a controlar 500 unidades produtivas até 1973, quando, após a tomada do poder pelos militares, o rumo contrário, das privatizações, foi tomado. Hoje, a CORFO continua usando os instrumentos de aporte de capital e financiamento, além de outros mecanismos como treinamento, todos voltados ao desenvolvimento industrial.

A CORFO não se redirecionou completamente para o fomento do empreendedorismo e as MPMEs. Entretanto, desde a redemocratização do país, os governos passaram a dar mais atenção ao empreendedorismo, ora por razões sociais, ora por considerar fundamental o desenvolvimento de empresas que possam diminuir a dependência do país em relação às commodities.

Segundo o Ministério da Economia do Chile, existem hoje no país mais de 100 instrumentos de fomento, de uma série de naturezas (Dini e Stumpo, 2002). A aplicação destes instrumentos se dá basicamente por órgãos governamentais, representado principalmente pelas agências de fomento. No entanto, é notável que uma série de políticas seja implementada com o auxílio da iniciativa privada, que terceiriza serviços das repartições públicas ou oferece serviços próprios, ainda que estimulados pela figura estatal, caso frequente nas políticas de cunho financeiro.

No Chile, não há uma entidade única que centraliza as políticas públicas de amparo à atividade empreendedora. O capital governamental destinado para tal fim é passado aos ministérios que por sua vez o distribuem entre os diversos órgãos sob sua tutela, que constituem, nos diferentes

âmbitos de atuação, mais de 20 instituições de fomento responsáveis pela aplicação do capital estatal (Ferraro e Stumpo, 2010).

Desde que começaram a surgir, na década de 1990, os programas de apoio a MPMEs e ao empreendedor no Chile referem-se ao apoio a capacitação de recursos humano, assistência técnica, fomento ao cooperativismo, acesso ao crédito, promoção exportadora, apoio a inovação e transferência tecnológica e apoio a retomada produtiva em áreas em dificuldades.

Nos dias de hoje, todas essas continuam sendo esferas de atuação dos programas de incentivos. No entanto, outras foram sendo incorporadas como a promoção de investimentos, o apoio ao empreendimento e à incubação de novos negócios, o auxílio a certificação e a promoção de redes empresariais territoriais (Ferraro e Stumpo, 2010).

Do ponto de vista de política regulatória o país tem feito uma grande esforço para simplificar a atividade das MPMEs um exemplo recente disso é a Lei nº 20.416 – Estatuto Empresas de Pequeno Porte (EMT). O principal componente da lei é a exigência que o legislador internalize o conceito de custo-efetividade ao estabelecer instrumentos reguladores que atinjam as empresas de pequeno porte (Clark, 2010). Em outras palavras, uma das provisões mais importantes do estatuto é a instituição da avaliação de impacto regulatório, ou seja, a obrigatoriedade de que toda lei, regulamento ou norma identifique o seu impacto junto às MPMEs.

4. Itália

Seguindo a nomenclatura da Comissão Europeia as micro empresas são aquelas com menos de 10 empregados e faturamento inferior a € 2 milhões, as pequenas empresas têm menos de 50 empregados e faturamento anual de até € 10 milhões e as médias, até 250 empregados e faturamento anual de € 50 milhões.

A indústria italiana tem como principal característica a divisão regional em distritos industriais. Esta forma de organização se iniciou nos anos 1970 com o desenvolvimento da região central do país, provocada principalmente pela crise do noroeste italiano, uma vez que surgiram várias pequenas empresas nesta época, a fim de produzir de maneira mais eficiente as pequenas empresas regionais passaram a se reunir em cadeias produtivas e iniciaram assim a formação de clusters chamados distritos industriais (distriti industriale).

Embora o desenvolvimento industrial do país tenha sido essencialmente regional, as regiões italianas não são autônomas, ou seja, essencialmente são unidades administrativas que descentralizam a máquina estatal. Entre as 20 regiões do país, cinco são exceção a este modelo, possuindo um estatuto especial que garante a autonomia regional: as ilhas de Sardenha e Sicília; o Trentino-Alto Adige (no norte com uma considerável minoria de origem germânica), Vale de Aosta (com minoria de origem francesa) e Friul-Veneza Júlia (com minoria de origem eslovena). As outras regiões vêm ganhando autonomia em relação ao governo central, mas politicamente e economicamente ainda são totalmente dependentes do governo central.

No início da industrialização, os distritos industriais mostraram-se muito efetivos, já que as MPMEs se especializam em uma pequena parte da cadeia produtiva, portanto há foco e controle de recursos e cada companhia somente exerce a função que sabe desempenhar bem (core competencies), e a cooperação entre as diversas empresas permite a produção de bens com alta qualidade, que não é possível de se obter com a produção de apenas uma empresa regional sozinha.

A formação de clusters alavancou a economia italiana até os anos 1990, quando a economia mundial começou a passar por um processo de transformação que mudou a natureza dos produtos, os processos de produção e a distribuição dos bens e serviços devido à nova dimensão e localização dos mercados que passaram a atingir o âmbito mundial. A causa dessa mudança foi a aceleração do processo de globalização e a revolução tecnológica que ocorreu neste período, além da criação da União Europeia e da unificação monetária na Europa que intensificou a internacionalização das empresas europeias.

Como a indústria da Itália está dividida em distritos industriais, há vários programas regionais que fazem referência tanto a políticas regulatórias quanto a políticas de estímulo. Normalmente, órgãos locais, como as Câmeras de Comércio (Camera di Commercio) e os Consórcios Industriais (Consortio Industriale), são responsáveis por criar e implantar estes programas, contudo na maioria das vezes há parceiros privados locais ou suporte do governo.

No âmbito nacional, a Itália possui somente um programa de estímulo que poderia ser associado ao empreendedorismo, o projeto Indústria 2015 (Industria 2015). Este programa nacional foi lançado pelo governo italiano em 2006 com o objetivo de inserir a Itália estrategicamente no atual contexto da economia internacional, além de direcionar a ação pública para continuar sustentando o desenvolvimento econômico. Este não é um programa

exclusivamente voltado para as MPMEs mas teoricamente deveria envolver estas empresas.

O programa visa fomentar a inovação através de mecanismos de estímulo a parcerias entre grupos organizados do setor privado e centros de pesquisa. Basicamente, um grupo de empresas dos setores prioritários deve, em conjunto com um centro de pesquisa, apresentar um projeto que é avaliado pelo Industria 2015.

A maior parte dos programas de estímulo na Itália é conduzido pelos governos regionais mas são mais voltados as MPMEs participantes dos clusters do que a um empreendedorismo gazela. Alguns exemplos destes programas são na região Emilia-Romagna o Programação de Negócios (Programmazione Negoziata) que busca fomentar a atividade produtiva da região através de normas deliberadas pela Junta Regional, apesar de estarem focadas em criação de normas, estas existem como meio de reformar o sistema industrial local. O programa tem como objetivo coordenar a interação das empresas com o sistema financeiro regional a fim de valorizar e qualificar as empresas locais, as normas criadas por este programa buscam constituir grupos de trabalho locais para melhorar a infraestrutura do território.

Em relação as políticas regulatórias, o processo de criação de uma nova empresa na Itália não é simples devido ao grande número de documentos a serem preenchidos, como o memorando, o estatuto, ato constitutivo, entre outros. Outro fator que dificulta o ambiente empresarial são os impostos, porque as taxas mudam praticamente todo ano e descobrir sobre estas mudanças Novos impostos podem aparecer ou desaparecer a cada ano.

Outro complicador regulatório são as regras trabalhistas. os trabalhadores são protegidos pelo Estatuto do Trabalho (Statuto dei Lavoratori) e pelo CCNL – Contrato Coletivo Nacional do Trabalho (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro). Estes dispositivos tornam as leis trabalhistas uma das mais rígidas da Europa. De acordo com o Artigo 18 do Estatuto, os trabalhadores não podem ser demitidos a não ser por justa causa. Neste caso, a empresa deve provar que o empregado cometeu algum tipo de delito. Mesmo neste caso é bastante difícil conseguir demitir um empregado (Bird e Berri, 2006).

Devido à burocracia no momento de abertura da empresa e os vários tipos de tributos (nacionais e regionais) que as empresas precisam pagar, pode-se afirmar que não é fácil constituir e manter uma empresa na Itália.

5. Irlanda

Assim como no caso da Itália a Irlanda segue a nomenclatura da Comissão Europeia de definição do porte das MPMEs.

Segundo Stevenson e Lundstrom (2001), historicamente o governo irlandês usou três diferentes estratégias para estimular o desenvolvimento econômico. Nas décadas de 1920 e 1930, a estratégia era não intervencionista e neste período o país permaneceu industrialmente subdesenvolvido e dependente da agricultura. Entre as décadas de 1930 e 1960 foram instituídas políticas protecionistas para estimular o desenvolvimento local. Já nas décadas de 1960 e 1970 o país passou a ser orientado à exportação. Estas políticas acabaram resultando em pouco desenvolvimento empresarial local e alta dependência de empresas estrangeiras.

Na segunda metade da década de 1980, o cenário era de crise, com crescimento econômico inferior a 1% ao ano e taxa de desemprego de 18%. Em meio a esta crise foi desenvolvida uma nova estratégia focada no desenvolvimento das MPMEs e no fortalecimento dos fazendeiros. Além de políticas para a redução do déficit público, redução da inflação e privatizações, o governo reestruturou sua política fiscal de modo a atrair investimentos externos e ao mesmo tempo estimular o empreendedorismo interno.

Desde então, o governo tem assumido um papel ativo de fomento ao empreendedorismo e às MPMEs tanto no sentido da formação de clusters de classe global, quanto do estímulo ao surgimento e desenvolvimento de empresas gazelas e do foco em exportação.

Já em 1990, através do Review of Industrial Performance (Revisão do Desempenho Industrial) e, em 1992, no Culliton Report (Stevenson e Lundstrom, 2001), o governo reconhece que as políticas de estímulo ao empreendedorismo criadas a partir de 1987 não estavam gerando empresas que cresciam e tampouco criando as chamadas empresas “campeãs nacionais”. Isto resultou na identificação dos principais bloqueios ao crescimento das pequenas empresas, tais como carga tributária, regras administrativas e falta de competência gerencial dos empreendedores.

A partir de então o governo irlandês vem buscando incentivar o desenvolvimento de empresas com alto potencial de crescimento e, portanto, tem sido seletivo em suas intervenções buscando identificar estas empresas gazelas. De outro lado, foi simplificada a burocracia para todas as empresas e os impostos são consideravelmente baixos, além disso, o governo passou também a desenvolver estratégias de capacitação para os empreendedores.

Toda a política pública de empreendedorismo da Irlanda está fundamentada na orientação para a exportação. Como uma economia pequena, há dentro da esfera pública claramente a visão de que a exportação é o único caminho para o crescimento do país. Este compromisso com a abertura econômica foi fundamental para a atração de empresas multinacionais para o país e finalmente para a ocorrência do milagre celta de altas taxas de crescimento econômico na década passada.

A chave da política pública de empreendedorismo são os mecanismos em torno da criação da chamada economia inteligente (smart economy). A base da economia inteligente é o compromisso com a inovação e o fomento de um empreendedorismo indígena com alto potencial de crescimento e voltado ao mercado externo. Do lado do governo, a smart economy é alimentada pela interação de quatro agências ligadas ao Ministério das Empresas, Comércio e Inovação: IDA (Agência de Desenvolvimento Industrial - Industrial Development Agency), SFI (Fundação Irlandesa da Ciência - Science Foundation Ireland), EI (Empreendedorismo Irlandês - Enterprise Ireland) e Forfás.

O papel da IDA está focado na captação de investimentos para o país especialmente para a contínua atração de empresas multinacionais. A SFI tem a missão explícita de adicionar valor nas cadeias de negócio através de pesquisa e inovação. Esta missão explícita se materializa na produção de conhecimento que pode ser absorvido tanto por multinacionais como por MPMEs. O Forfás completa as agências do Ministério provendo pesquisa independente que subsidie o governo na formulação de políticas de empreendedorismo e inovação.

Já o EI é a pedra fundamental do programa de fomento de empreendedorismo. Com o foco em empresas de alto potencial de crescimento a organização apóia o empreendedorismo através de: treinamento, aconselhamento e mentoring; funding geralmente buscando ao mesmo tempo desenvolver uma indústria de venture capital; fomento à P&D criando interfaces com o trabalho desenvolvido pela SFI e; a promoção do desenvolvimento regional em parceria com CEBs (Conselhos Empresariais dos Condados e Cidades - County and City Enterprise Boards).

O Estado Irlandês fez uma escolha explícita pelo empreendedor de alto potencial, limitando o apoio as MPMEs a medidas de simplificação da burocracia estatal (que já é consideravelmente simples). Portanto, estas empresas estão relegadas às forças de mercado que determinam a entrada e saída do sistema econômico.

Finalmente, cabe mencionar o papel da educação empreendedora. Além do alto nível educacional. Há no país uma série de programas focados no empreendedorismo desde o ensino básico, passando pelo secundário até o terciário muitos dos quais fomentados pelo governo. Alguns exemplos de programas são: Junior Certificate (Certificado Júnior) - organizado pelo Department of Education and Science (Ministério de Educação e Ciência), é uma disciplina no curso Enterprise on Business Studies (Empresas nos Estudos de Negócios), dado a jovens de 13 a 15 anos; Leaving Certificate Applied (LCA) – Enterprise Modules (Certificado Aplicado Vivencial–Módulos de Empreendedorismo) - organizados pelo Department of Education and Science (Departamento de Educação e Ciência), os módulos sobre educação empreendedora são obrigatórios para a obtenção do Leaving Certificate Applied.

Em relação às políticas regulatórias, pode-se salientar que são poucas em comparação às de estímulo, pois, segundo relatório do Small Business Forum (2006) não há grandes dificuldades para a entrada de novas empresas em crescimento no mercado irlandês, dado que os custos de entrada são acessíveis e não há grande resistência por parte das empresas já estabelecidas.

De acordo com o relatório do Small Business Forum (2006), ficou sob a responsabilidade do Business Regulation Forum (Fórum de Regulamentação de Negócios), fundado em 2005, o aconselhamento ao Ministério das Empresas, Comércio e Emprego quanto a regulamentações obsoletas, ineficientes ou desproporcionais.

A política regulatória mais importante com impacto direto para as MPMEs é a exigência da Avaliação de Impacto Regulatório (Regulatory Impact Analysis – RIA). Através deste mecanismo toda nova legislação deve vir acompanhada da indicação de impacto para as MPMEs. Este é um importante instrumento de desburocratização, pois obriga os diferentes agentes do executivo e legisladores a refletirem sobre o impacto de suas propostas para as MPMEs

Análise comprada das políticas públicas de empreendedorismo e MPMEs no Brasil, no Canadá, no Chile, na Irlanda e na Itália.

A tabela 1 a seguir resume o conjunto das políticas regulatórias observados em cada um dos países analisados sem contar iniciativas ao nível municipal.

Tabela 1 - Mapeamento das Políticas Regulatórias no Brasil, no Canadá, no Chile, na Irlanda e na Itália¹⁰

Tipo de Política Regulatória							
	Regras de Propriedade Intelectual	Regras de Falência	Regras de Entrada e Saída de Negócios	Regras Trabalhistas e Sociais	Regras Tributárias	Regras de Propriedade	Regras que afetem a liquidez e disponibilidade de capital
Nacional X Regional	Nacional Brasil (1) Canadá (1) Irlanda (3)	Nacional Brasil (1) Canadá (2) Chile (1) Irlanda (1)	Nacional Brasil (1) Canadá (13) Chile (1) Irlanda (1)	Nacional Brasil (1) Canadá (5) Chile (1) Irlanda (1)	Nacional Brasil (1) Canadá (1) Chile (4) Irlanda (1)	Nacional Brasil (1) Canadá (1) Chile (1) Irlanda (2)	Nacional Canadá (1) Chile (1) Irlanda (1)
Setorial			Canadá (4)	Canadá (1)	Brasil (8)		
Grupos							

Fonte: Elaboração própria

Do ponto de vista regulatório observa-se uma grande similaridade em quase todos os países em programas que sempre tem a característica de serem nacionais e focadas no estímulo as MPMEs. Há algumas exceções nesta observação que chamam a atenção, em primeiro lugar não foi constatado programas ao nível regulatório que estimulem as MPMEs na Itália, ao contrário, conforme discutido acima. Em segundo lugar, a complexidade tributária brasileira permitiu criar diversos programas de estímulo mais focados nas médias empresas em determinados setores estratégicos. Finalmente, apesar da relativa simplicidade regulatória do Canadá há incentivos específicos que facilitam a entrada e saída de negócios em determinados setores.

A próxima tabela resume as políticas de estímulo mapeadas nos países analisados:

¹⁰ O número ao lado de cada instituição indica a quantidade de políticas mapeadas na respectiva categoria

Tabela 2 –Mapeamento das Políticas de Estimulo no Brasil, no Canadá no Chile, na Itália e na Irlanda ¹¹

	Promoção de cultura e educação empreendedora	Programas de promoção a inovação	Programas de fomento à internacionalização
Nacional X Regional	Nacional: Canadá (9) Chile (6) Irlanda (9) Regional: Canadá (34) Itália (4) Irlanda (2)	Nacional: Brasil (14) Canadá (2) Chile (58) Itália (1) Irlanda (7) Regional: Brasil (7) Canadá (3) Chile (2) Itália (9) Irlanda (7)	Nacional: Brasil (8) Canadá (1) Chile (7) Irlanda (4) Regional: Brasil (4) Canadá (1) Itália (2)
Setorial	Canadá (18) Chile (1)	Brasil (32) Canadá (7) Chile (18) Irlanda (2)	Brasil (11) Canadá (1) Chile (1) Irlanda (5)
Grupos	Canadá (9) Chile (3) Itália (6)	Canadá (1)	

Fonte: Elaboração própria

No Brasil as políticas públicas se fracionam entre diversos atores nacionais e regionais não havendo qualquer claro ponto focal dos programas. Os programas se sobrepõem entre a atuação de atores nacionais e regionais e no foco generalizado e setorial.

Entretanto, especialmente desde o estabelecimento do Estatuto das Micro e Pequenas empresas e da PITCE de 2003 observa-se mecanismos que, pela primeira vez na história do país, configurariam uma política de MPMEs. A característica central desta política é eclosão de dezenas de programas que, em sua grande maioria, estão focados nos APLs. Ou seja, há uma crença no país que os clusters podem trazer desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que as desigualdades regionais são diminuídas.

¹¹ O número ao lado de cada instituição indica a quantidade de políticas mapeadas na respectiva categoria

No caso do Chile os programas estão centrados na CORFO. Há no país uma cultura de multiplicação de pequenos programas todos focados no incentivo às MPMEs não estando associadas a uma visão sobre o papel destas empresas no desenvolvimento econômico e sim, no suporte a empreendedores estilo de vida que, além de gerarem renda de subsistência, acabam sustentando o emprego no país. Explicitamente estes órgãos mantêm um discurso de neutralidade regional ignorando profundas diferenças socioeconômicas nas regiões. Basicamente a ideia é simplesmente dar maiores condições de competitividade a qualquer empresário em qualquer lugar.

Muito da política relativa às MPMEs parece ser influenciada por um *laissez faire* neoliberal onde se acredita que essencialmente o papel do governo é a remoção de barreiras que levam a imperfeições de mercado e de resto a competição encarrega-se de levar o equilíbrio a estes mercados. Observa-se, portanto, no país uma política de MPMEs mas não uma política de empreendedorismo.

A Irlanda hoje está fortemente voltada ao fomento à empreendedores de alto impacto capazes de rapidamente tornarem-se exportadores. Há no país uma forte cultura empreendedora o que inclui diversos programas de educação empreendedora desde o ensino fundamental até as universidades. A EI é ponto focal da atual política concentrando grande parte dos programas voltada aos potenciais empreendedores gazela. O relatório anual da EI (Enterprise Ireland, 2010) indica que, em 2009, os clientes da agência exportaram bens e serviços da ordem de € 12,9 bilhões incluindo € 693 milhões em novas vendas. Este número representa cerca de 8,5% das exportações do país, o que certamente é significativo levando em consideração o porte das empresas envolvidas. Com a forte orientação de uma política de empreendedorismo não se constata que haja uma política de MPMEs no país.

A Itália não tem nem nunca teve instituições em nível nacional voltadas ao fomento do empreendedorismo. Grande parte do sucesso passado dos distritos pode ser associada com a cadeia de negócios envolvendo estas empresas. Este sistema de cooperação foi quebrado à medida que a economia regional foi exposta a concorrência global. Assim, muitas empresas locais deixaram de ser competitivas e, simplesmente desapareceram ou transferiram suas unidades produtivas para outros lugares, em especial o leste europeu e a China. Chama a atenção na Itália o completo abandono do Sul em termos de políticas públicas relacionadas às MPMEs. Parece que nem na capital e nem no norte há uma preocupação com as disparidades regionais. Ao contrário, o país vive uma discussão sobre um federalismo que acima de tudo seria fiscal.

Não se observa no país uma política de empreendedorismo e as políticas para as MPMEs são regionais e bastante debilitadas.

O quadro 1 resume a incidência de políticas públicas de empreendedorismo e MPMEs nos países analisados.

Quadro 1 - Quadro resumo das políticas de empreendedorismo e MPMEs no Brasil, no Canadá no Chile e na Itália e Irlanda

País	Política de Empreendedorismo	Políticas de MPMEs	Estágio de desenvolvimento
Brasil	Não há	Através da Lei 123/06 o governo vem buscando melhorar o ambiente institucional para o empreendedor. Há diversos mecanismos de apoio para as MPMEs que fazem parte de APLs.	Estágio da Eficiência
Canadá	Forte orientação via IC e NRC	Ambiente positivo e estável já estabelecido nas décadas passadas exibindo estrutura institucional adequada para a atividade das MPMEs	Estágio da Inovação
Chile	Não há	Em processo de construção de um ambiente institucional adequado para a atividade das MPMEs	Estágio da Eficiência (em transição)
Itália	Não há	Há poucos programas regionais que de alguma forma afetam positivamente as MPMEs. De forma geral o ambiente institucional dificulta a atividade das MPMEs	Estágio da Inovação
Irlanda	Forte orientação da política através do IE	Ambiente positivo e estável já estabelecido nas décadas passadas exibindo estrutura institucional adequada para a atividade das MPMEs	Estágio da Inovação

Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

As escolhas de política pública são compatíveis com o estágio de desenvolvimento econômico em todos os casos menos o da Itália. A implicação principal é que países como Brasil e Chile estão, no momento, focados em diminuir as barreiras para a atividade das MPMEs enquanto países como Irlanda e Canadá, já tendo superado esta fase, estão focados na promoção do empreendedorismo inovador de alto impacto o que deve contribuir para a posição destes países no estágio de inovação. Já no caso da Itália, a ausência de políticas de empreendedorismo implica em perda de competitividade no estágio de inovação.

Chama atenção também que, no caso do Chile, o país não tem nenhum tipo de política de empreendedorismo embora figure no GEM como um país em transição. Assim como no caso da Itália caberia perguntar, seria possível transitar para uma economia de inovação sem uma política de empreendedorismo? Usando apenas o caso da Irlanda como exemplo isso não seria possível.

Outro ponto importante observado é que o Brasil tem uma clara escolha de apoio a APLs que raramente tendem a carregar em si empreendedores de alto impacto. Portanto cabe ainda perguntar seria a escolha de apoio a todas as APLs incompatível com uma política de empreendedorismo? Caso o Brasil aprofunde as mudanças regulatórias, seria o país capaz de transitar para a economia da inovação com uma política baseada apenas no apoio das APLs?

Outra conclusão importante é que a ideia do empreendedor gazela está presente no discurso público apenas do Canadá e da Irlanda. Aparentemente a Itália não tem mecanismo para se desenvolver dentro do estágio da inovação, o Brasil acredita no papel das grandes empresas e dos APLs como mecanismo para passar a próxima etapa enquanto no Chile o governo busca o desenvolvimento econômico através de promoção de uma economia de mercado.

Referências bibliográficas

ACS, Z.J., SZERB., L. The global entrepreneurship index (GEINDEX). Foundations and Trends in Entrepreneurship, v.5, n.5, p.341-435, 2009.

- BARROS, A.A.; PEREIRA, C.M.M.A., Empreendedorismo e crescimento econômico: uma análise empírica. Revista de Administração Contemporânea, v.12, n.4, 2008.
- BECK, T., DEMIRGUÇ-KUNT, A; LEVINE, R. 2005. SMEs, growth and poverty. NBER Working Paper Series, 11224. National Bureau of Economic Research. Cambridge. Disponível em: < <http://www.nber.org/papers/w11224>>. Acessado em: Março de 2011.
- BIRD, E., BERRI. M., Starting a business in Italy. Oxford, Reino Unido: How to Books, 2006
- DINI, M.; STUMPO, G. Análisis de la política de fomento a las pequeñas e medianas empresas en Chile”. Serie Desarrollo Productivo. Santiago de Chile, 2002.
- ENTERPRISE IRELAND, Annual report and accounts 2009. Enterprise Ireland. Irlanda, 2010.
- FERRARO, C.; STUMPO, G., Políticas de apoyo a las pymes em América Latina. Chile: CEPAL e Cooperazione Italiana, 2010.
- HALL, J.C.; SOBEL, R.S., Public policy and entrepreneurship. The Center for Applied Economics. The University of Kansas. Technical Report 06-0717. Julho de 2006
- HENREKSON, M., STENKULA, M., Entrepreneurship and public policy, IFN Working Paper No. 804, 2009.
- HENREKSON, M., JOHANSSON, D., Gazelles as job creators – A survey and interpretation of the evidence, IFN Working Paper No. 733, 2008.
- HOLTZ-EAKIN, D.; KAO, C. Entrepreneurship and economic growth: The proof is in the productivity. Center for Policy Research Working Paper No. 50. Syracuse, New York. 2003
- IFC. Micro, small, and medium enterprises: A collection of published data. Washington. 2007
- LUETKENHORST, W. Corporate social responsibility (CSR) and the development agenda: Should SMEs care? SME Technical Working Paper Series, 13. United Nations Industrial Development Organization. Viena. 2004
- LUNDSTROM, A., STEVENSON, L. On the road to entrepreneurship policy. Suécia: Swedish Foundation for Small Business Research, 2001.
- LUNDSTROM, A., STEVENSON, L. Entrepreneurship policy. Theory and practice. Nova York: Springer, 2005.
- MURDOCK, K., A., Public policy for entrepreneurship and innovation: Trade-offs and impacts in managed and entrepreneurial economics. Tese de

doutorado apresentada ao Departamento de Economia de la Empresa da Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona. 2009

NADEEM, T. How to start a small business in Canada: Your road map to financial freedom. Estados Unidos: Self-Help Publishers, 2010.

NEWBERRY, D., The role of small and medium-sized enterprises in the futures of emerging Economies. Earth Trends Featured Topic. http://earthtrends.wri.org/pdf_library/feature/eco_fea_sme.pdf. Acessado Julho de 2010, 2006.

OECD. SMES, entrepreneurship and innovation. Paris: OECD Publishing, 2010

OECD. Entrepreneurship at a glance 2011. Paris: OECD Publishing. 2011.

PORTER, M., The competitive advantage of nations. Nova York: Free Press, 1998.

RAYNARD, P.; FORSTATER, M. Corporate social responsibility: Implications for small and medium enterprises in developing countries. Viena: United Nations Industrial Development Organization, 2002.

RIVERIN, N., et al. Global entrepreneurship monitor – The Canadian report”. Canada Economic Development, HEC Montreal, Sauder School of Business and W. Maurice Young. 2003.

SMALL BUSINESS FORUM, Small business is big business. Small Business Forum. Irlanda, 2006.

STENVENSON, L., LUNDSTROM. A, Patterns and trends in entrepreneurship/SME policy and practice in ten economies. Suécia: Swedish Foundation for Small Business, 2001.

STOREY, J.D., Entrepreneurship and society. World Entrepreneurship Forum. França. 2008

VAN STEL, A., CARREE, M., & THURIK, R. The effect of entrepreneurial activity on national economic growth. Small Business Economics, v.24,n. 3, p. 311-321. 2005.

WENNEKERS, S., THURIK, R., Linking entrepreneurship and economic growth. Small Business Economics, v.13, n.1, p.27-55, 1999.

CAPÍTULO 2 - A Articulação de Ações Públicas em Situações Complexas

Peter Kevin Spink

Discutir políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em relação às micro e pequenas empresas é simultaneamente uma esperança e uma alerta. Uma esperança no sentido que o uso da expressão política pública traz a expectativa de uma ação governamental contínua, coerente tecnicamente e coordenada com a mobilização dos recursos necessários para produzir impactos positivos sobre assunto em foco. Um alerta, no sentido que o uso da expressão – acompanhado por pronunciamentos de autoridades, apresentações, artigos de imprensa e leis – é, muitas vezes, o início de um problema e não seu fim.

São duas as bases empíricas para esta observação. A primeira é a extensa bibliografia produzida em países com longa experiência de governos democráticos sobre as dificuldades e os dramas da implementação de políticas públicas. Políticas orientam decisões e decisões, por sua vez, são também políticas na medida em que profissionais em áreas distintas buscam atender suas orientações usando os recursos disponíveis ao mesmo tempo em que buscam atender as demais questões do dia-a-dia. Uma política pública específica pode ser “a menina dos olhos” do Ministro ou do Secretário, mas será uma entre muitas “crianças diferentes” demandando a atenção de um gestor em uma organização pública ou em uma agência descentralizada. Mesmo em situações onde todos são dedicados ao extremo, o resultado é sempre sujeito a constante reinvenção e reinterpretção de prioridades e possibilidades. Ano após ano, a imprensa brasileira noticia a diferença sempre significativa entre os recursos monetários alocados pelos orçamentos público (federais, estaduais e municipais) e o valor efetivamente empenhado. Esse é o pico visível do iceberg da implementação. Esta observação é válida para a grande maioria – se não a totalidade – das políticas públicas, incluindo as questões do fomento ao empreendedorismo.

A segunda é mais específica. Trata-se das características próprias de um campo ainda em formação, sua complexidade e seu carácter híbrido. Diferente de outras áreas de política pública onde há uma certa estabilidade de atores, interesses, posicionamentos e proposições, incluindo as divergências, a temática do fomento ao empreendedorismo se encontra muito

incipiente. Sim, é possível identificar pessoas, secretarias, agências, universidades, empresários, oficinas, profissionais que - teoricamente - são parte de algo que podemos chamar de campo do fomento de empreendedorismo, mas sabemos que na prática há muito pouca vinculação entre as ações, muito menos clareza sobre onde e o que precisa ser discutido, em contraste, por exemplo, à área da saúde, onde as principais componentes de sua agenda são relativamente claras. Com isso, não queremos dizer que alguém falhou, ou foi incompetente; simplesmente queremos dizer que as lutas e os debates no campo da saúde durante quase quarenta anos, incluindo sua presença ativa nas conversas que formataram a Constituição de 1988, ajudaram a formar plataformas de posições e coalizões a partir das quais políticas poderiam ser construídas com algum grau de coerência (SABATIER, 2007), enquanto que, no caso do fomento ao empreendedorismo, a situação continua numa fase pioneira: muitas pessoas, organizações públicas, agências bancárias, associações e também muitos micro, pequeno e médio empresários não se identificam com a expressão empreendedorismo e, muito menos, se consideram parte ativa de um campo. Nas escolas de administração de empresas é possível encontrar matérias sobre empreendedorismo e até Centros de Estudos, mas em nenhum momento a temática tem presença constante, transversal e central, mesmo depois dos choques econômicos dos últimos anos.

Não há dúvidas de que esta dificuldade é em parte a consequência da permanência no imaginário social de um modelo específico de desenvolvimento econômico e de um conceito de trabalho ancorados no princípio de emprego-remunerado em organizações estáveis de grande porte. Modelo este que, durante anos e anos, colocou na berlinda e tornou invisível outros tipos de relação, outros tipos de empreendimentos e outras iniciativas (SPINK, P. K. 2011). Mas também é produto da própria complexidade do campo, incluindo aqui suas características híbridas. De novo uma comparação é útil. Na área de educação, espera-se que as crianças e jovens prestem atenção na escola, que os adultos que os circundam estimulem a leitura e monitorem o trabalho de casa. Espera-se, em outras palavras, que o sujeito das políticas públicas seja um sujeito ativo, que faça sua parte. Não se espera que a criança se alfabetize sozinha, ou que descubra o mundo encantado da geometria e as equações euclidianas, a língua castelhana ou as maravilhas da geografia e da astronomia, ou as indagações profundas da filosofia moral. Mas, no caso do fomento ao empreendedorismo, a situação é justamente esta. O objetivo da ação é o fomento; buscam-se maneiras de apoiar, mas espera-se do outro a iniciativa porque – antes de mais nada – um é estado e o outro é mercado, com todas as implicações sobre propriedade, liberdade e

lucratividade. Os dois se mesclam num espaço híbrido, onde ambos precisam e dependem um do outro, mas as relações não são aquelas do estado e do cidadão, dos governos e das pessoas físicas. Se mais de setenta por cento dos pequenos negócios abertos não chegam ao final do seu segundo ano, pode-se lamentar e pensar como o estado poderia ser mais útil, mas – em última análise – o resultado é visto como sendo uma consequência possível dos jogos de mercado. Se os mesmos resultados fossem declarados em relação a mortalidade materno-infantil, haveria uma revolução no dia seguinte! Note-se que não se trata de propor que fomento ao empreendedorismo seja considerado igual à saúde materno-infantil; afinal, as prioridades das agendas de ação governamental são produto de muitas dimensões de graus de profundidade distintos. Mas trata-se, sim, de reconhecer que o campo do fomento ao empreendedorismo não vem pronto simplesmente porque a expressão é usada por acadêmicos, profissionais e gestores públicos.

O agir público como campo de forças

As discussões e debates que acompanharam as análises dos estudos de caso e os demais exemplos colhidos durante esta investigação, resultaram na elaboração de um esquema dinâmico para ilustrar como esta complexidade se faz presente no dia-a-dia das políticas e ações de agências, organizações, associações e demais atores sociais e econômicos presentes neste campo em formação ¹².

No centro do esquema temos o ciclo normal de um negócio: abrir, operar, interagir e fechar. Já se enfatiza bastante a necessidade de monitorar o processo de abertura de negócios e elaborar ações para tornar este processo não somente mais simples (em termos burocráticos) mas também convidativo. Mas muitas vezes se esquece que o último passo do ciclo (fechar) pode ter tanta importância para o empreendedor quanto os estímulos oferecidos para o criar o novo negócio. Identificar os desestímulos, portanto, é chave.

¹² O esquema serviu para orientar a cartilha produzida na primeira fase deste trabalho e o questionário para avaliação das ações em curso.



A mesma dinâmica de estímulo–desestímulo se aplica ao negócio já em funcionamento. Operar um negócio - que poderia requerer apoios sobre a organização das atividades, fluxo de caixa, consultoria sobre produtos e serviços de assistência técnica - é cada vez mais uma questão de interagir com outros negócios, em cadeias de valor, arranjos produtivos locais e outras formas de parceria e aliança. A presença de uma comunidade empresarial local ou regional aberta aos novos negócios, com associações fortes e a disposição de governos municipais e estaduais de abrir debate sobre suas agendas de desenvolvimento podem ser fortes estímulos, como também sua ausência poderia ser um fator crítico de desestímulo. Dificuldades de comunicação, transporte, a ausência de interesse tecnológica e de inovação em universidades locais, podem agir ao contrário. Em todas estas e outras

dimensões, conjuntos diferentes de atores organizacionais estão presentes, com agendas próprias e sem nenhum vínculo aparente entre um e outro e certamente nenhuma relação hierárquica. Por último, cada vez mais, as novas frentes de expansão empresarial se materializam nas cidades de porte media com implicações positivas e não tão positivas para a qualidade de vida. Para empresários preocupados com a sustentabilidade de seus negócios a questão dos incentivos para seus colaboradores é crucial, incluindo a qualidade da experiência de vida fora do trabalho dos colaboradores e suas familiares.

É útil considerar esses e muitos outros fatores no contexto empreendedor em termos de um jogo de múltiplas forças. Forças que buscam facilitar ou estimular o negócio e sua sustentabilidade e forças cujos efeitos são dificultar ou desestimular. A tendência intuitiva de muitas ações governamentais é de pensar sobre o primeiro grupo de forças: afinal, representam ações novas e positivas que fazem coisas acontecer. Mas, seus efeitos podem ser muito reduzidos, ou até anulados, quando não são levadas em consideração as forças contrárias. Saber, neste jogo dinâmico, o que se deve parar de fazer – assim retirando desestímulos e barreiras que dificultam a ação – pode ser muito mais importante do que saber o que fazer e, certamente, requer muito menos recursos.

Esta postura de procurar remover os desestímulos pode ser encontrada em outras áreas de política pública; por exemplo, no antecessor do Programa da Bolsa-Família: o Bolsa-Escola. No trabalho pioneiro da equipe de educação do governo do Distrito Federal na gestão de Cristovam Buarque (1995-1998), agiu-se para retirar uma das barreiras invisíveis ao acesso escolar: a necessidade real das crianças de famílias em situação de pobreza participarem na geração de renda. De maneira similar, as escolas familiares agrícolas reorganizaram a relação negativa entre escola, família, empreendimento agrícola, distância e convívio para construir uma relação positiva. Em ambas há a mesma ênfase: retirar barreiras pode ser muito mais importante do que aumentar estímulos. As experiências não terminaram aqui e levaram também a inovações em termos de novas formas de organizar ações, novos papeis e novas técnicas. Um colega que milita no campo de habitação popular expressou lucidamente esta inversão de prioridades numa reunião de organizações internacionais em Washington D.C. alguns anos atrás: aos palestrantes que enfatizaram a importância de dar voz às pessoas em situação de pobreza ele argumentou que o problema era outro, era dar ouvidos para as pessoas que não conseguem escutar.

Política Pública e Ação Pública

Reconhecidas as características complexas do campo do fomento ao empreendedorismo, tornam-se mais nítidos os desafios de ação. Não estamos diante de uma situação onde basta uma boa decisão e o problema desaparecerá. O desafio é muito mais de articulação de ações distintas, de maneiras de agir distintas em contextos distintas. Será que a ideia de política pública é capaz de dar esta resposta?

Hoje parece óbvio falar sobre políticas públicas no Brasil (SOUZA, 2006). Afinal todos utilizamos a expressão; há concursos e associações de gestores de políticas públicas, artigos acadêmicos, páginas de web nos sítios ministeriais, comentários em jornais e periódicos e até livros. Mas, pouco tempo atrás, a situação, pelo menos até o final da década de 1990, era outra. Também não era comum falar sobre políticas públicas na Inglaterra até a década de 1970, na França até um pouco mais tarde e, ainda com questionamento, e um dos principais cientistas políticos catalães comentou recentemente que, quando a linguagem das políticas públicas começou a circular na Espanha no início da década de 1980, parecia “chinês” perante a prática discursiva da época, que enfatizava leis e ordenamentos. Mesmo no país (os EEUU) onde havia maior atenção sobre a temática, e onde se concentrou durante pelo menos trinta anos de 1950 - 1980 a grande parte da sua produção acadêmica, a expressão somente migrou da área das relações internacionais para se consolidar como eixo articulador da ação governamental doméstica nos anos quarenta e, mais especificamente, após a segunda guerra mundial.

A expressão “política pública” se refere a uma postura assumida por um conjunto de pessoas publicamente responsável e com autoridade institucional legítima (por exemplo um ministro e sua equipe) em relação a algo que é uma preocupação pública. Traz a ideia, conforme comentado no início deste capítulo, de que algo será feito de maneira séria, prolongada, com um ordenamento de esforços e uma distribuição ou redistribuição de recursos (COLEBATCH, 2006). Se há uma política municipal de desenvolvimento local sustentável, presume-se que há intencionalidade, que as pessoas em posições de autoridade pública querem que isso acontecerá e que as decisões tomadas e ações introduzidas serão frutos de discussão e conhecimento técnico. Não é por acaso que o título do livro que mais serviu de referência para esta nova orientação para o agir de governos foi *The Policy Sciences* (LERNER e LASSWELL, 1951). As ciências haviam demonstrado que eram capazes de contribuir para melhorar as decisões de gestores e planejadores durante o período da segunda guerra mundial, agora era a vez de assumir os desafios da

paz. Lasswell, ao discutir o que chamou de “The Policy Orientation”, argumentou que a experiência interdisciplinar de melhorar a informação disponível para decisões públicas nesse período havia trazido duas importantes conclusões e, portanto, tarefas a serem assumidas: a primeira direcionada ao processo de formulação e execução de políticas; e a segunda direcionada à melhoria do conteúdo das informações e interpretações disponíveis para os próprios formuladores. Em relação à primeira tarefa, não demoraria muito para descobrir que o tal processo não era tão simples assim e que, na prática, a noção original de uma sequência lógica de passos vinculados à análise de problemas e à efetiva implementação de soluções era mais normativa que real (SABATIER, 2007). Em relação à segunda, também a complexidade informacional e conceitual crescia junto com o tamanho das questões sociais e econômicas a serem enfrentadas: afinal, por exemplo, o que é pobreza, o que é desenvolvimento?

Na medida que a expressão “public policy” se popularizou, as dúvidas sobre a obviedade da ideia também aumentaram, especialmente na medida em que foi dada maior atenção ao trabalho do dia a dia de pessoas envolvidas em ações e atividades públicas. Em termos ortodoxos, presentes na noção de política pública há pressupostos de coerência; de alguma forma de autoridade – ou hierarquia – institucional; de instrumentalidade de meios e fins; de tecnicidade; legitimidade; e racionalidade disciplinar. Mas estas não são, em si, ideias novas, assim como também não foi somente a partir da década de 1950 que os governos passaram a agir em interesse público. Planejamento, orçamento, projetos, decisões, leis, entre outros, utilizam os mesmos pressupostos de coerência, de autoridade legítima, de instrumentalidade e de competência técnica e são também expressões de ação governamental. Tampouco é somente a partir de governos que ações de interesse público acontecem e aconteceram. As Santas Casas de Misericórdia no Brasil datam da chegada portuguesa; a Cruz Vermelha é produto de ação nacional e internacional na segunda metade do século 19; a primeira declaração dos direitos da infância da Liga das Nações nos anos de 1920 é estimulada pela Fundo da Infância criado após a primeira guerra mundial (Save the Children Fund); para não falar de milhares de exemplos de associações de ajuda mútua.

Com uma maneira de reconhecer este horizonte mais amplo do agir público, sua complexidade e também suas contradições – porque a distribuição de quem recebe o que, onde e de qual maneira não é necessariamente igualitária e muito menos equitativo – diversos autores começam a utilizar a expressão “ação pública” (THOENIG, 1997; SPINK, P. K. e BEST, 2009). Seu uso busca reconhecer que nem tudo que é público é do

governo e que o estado não tem monopólio sobre a sociedade. O estado sim tem um papel cada vez mais chave sobre cada vez mais coisas – conforme a própria consolidação do estado de bem-estar no período pós guerra na Europa e na nossa constituição de 1988 demonstram – mas em nenhum momento o público abriu mão de suas possibilidades de ação. Assim se define a ação pública como sendo não somente a ação institucional de governos e das instituições públicas para o público, mas também toda ação feita publicamente pelo próprio público para o público, inclusive aquelas ações e pressões direcionadas à definição e garantia da ação institucional para o público (DREZE e SEN, 1989).

No caso do fomento do empreendedorismo, a noção de ação pública ajuda não somente a reconhecer os diferentes atores que fazem parte – de diferentes maneiras – das redes de ação presentes, mas também chama atenção à importância da articulação e da conexão enquanto pontos de partida para estratégias de ação. Em situações híbridas, onde conjuntos de atores diferentes se encontram cada qual legitimado à sua maneira, expressões como gestão e coordenação rapidamente perdem significância. Mais ainda, quando se considere os diferentes geografias físicas, populacionais, econômicos e jurisdicionais por onde fluem estes complexos campos de forças.

Os múltiplos lugares

A crescente urbanização do planeta e, mais especificamente, da América Latina é tema de comentário constante, ao ponto de ser tratada muitas vezes como descritor único da vida moderna (com direito a fotos de favelas em justaposição com elegantes blocos de apartamentos). Estimativas de taxas de urbanização mundial de 50,5% são produtos de variações entre 40,0% na África e Ásia e 82,1% e 79,6% na América do Norte e na América Latina (no caso do Brasil em torno de 84%)¹³.

Não há dúvida que uma porcentagem importante dos moradores da terra se encontram em cidades com grandes manchas urbanas. Com base em dados de 2009, a Organização das Nações Unidas (ONU) identifica pelo menos 277 cidades no mundo com população acima de 1,5 milhões de habitantes e 606 com mais de 750.000. Em 1950, das 30 maiores cidades no mundo, dois terços estavam em países desenvolvidos; hoje são menos de um quarto. Em todos estes casos, por cidades grandes entende-se também territórios urbanos que agregam ou se espalham por diversas outras

¹³ UN World Urbanization Prospects, 2009, <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>

jurisdições. Mas é igualmente importante enfatizar que o termo “urbano” é usado em muitas outras situações.

No caso, por exemplo do Brasil, a definição de urbano utilizada pelo IBGE se refere ao perímetro urbano conforme definido por cada município, e perímetros urbanos são raramente restritos às área de edificação contínua, como também, em geral, ignoram outras vilas e povoados presentes no território local. Temos uma proporção grande da população brasileira (36%) em municípios com menos de 50.000 habitantes cujo perfil é majoritariamente mais rural do que urbano; 22% em municípios entre 50.000 e 200.000 habitantes com perfil mais urbano, mas ainda com áreas rurais; uma porcentagem similar em municípios de 200.000 a 1.000.000 habitantes, basicamente urbanos, e algo em torno de 20% em municípios com mais de um milhão de moradores. Na ponta extrema da densidade urbana e somadas as populações das diferentes regiões metropolitanas, 39% da população brasileira está literalmente empilhada em 1,9% do território.

Os “urbanos” são portanto “urbanos”, muito distintos entre si e, entre os urbanos e os rurais, espalham-se os negócios e os empreendimentos, criando possibilidades e também desafios às vezes radicalmente distintos e de maneiras que são raramente discutidas nas escolas de administração, acostumadas quando muito às propostas de parques industriais. Diferente de muitos países onde há uma maior elasticidade sobre as maneiras de configurar o mundo jurisdicional subnacional (estados, municípios, condados, vilarejos etc.), o modelo brasileiro é único. A mesma legislação sobre orçamento e licitações, as mesmas obrigações fiscais, tributárias, e uma boa parte das obrigações em termos de serviços públicos, são aplicadas em um município de 800 habitantes, em um município de 10 milhões de habitantes, em um município de 20 km² quadrados de extensão territorial ou em um outro com mais de 150.000 km², maior em termos territoriais do que Bangladesh. Há pelo menos seis municípios brasileiros cuja extensão territorial é maior do que Portugal...

Em todos estes lugares, há desafios de gestão e de organização de serviços públicos que demandam a competência de negociar e sustentar relações interorganizacionais entre os diferentes níveis federativos ou entre entes federativos do mesmo nível. Em todos estes lugares se espalham as redes de conectividade comercial e empresarial e as diferentes versões locais dos elementos do esquema analítico discutido anteriormente, com seu próprio jogo local de forças. Se numa área metropolitana, caracterizada pela interconexão de áreas urbanas, a questão do dia é o transporte coletivo intermunicipal, a questão em municípios de pequeno porte populacional que

se conectam pelas suas áreas rurais poderia ser de gestão de bacias hidrográficas ou de serviços hospitalares de saúde. A localização de um empreendimento, ou a sustentação de uma rede de empreendimentos locais, será muito diferente em uma determinada região do que numa outra, como também serão diferentes os fatores que empreendedores terão que assumir moralmente como parte de qualquer negócio que busca a ser sustentável.

O desafio da “interconectabilidade” permeia todos estes lugares de maneira distinto. Em termos gerais e a partir da constituição de 1988, o país avançou em relação à definição das competências jurisdicionais e é possível apontar para exemplos de municípios específicos e estados onde há sinais claros de avanços. Mas, infelizmente, na área das relações entre jurisdições, muitas vezes chave para o desenvolvimento econômico e o fomento ao empreendedorismo, a situação é outra. Nossa lógica enfatiza as relações verticais antes das relações laterais, mesmo que a lógica geográfica seja outra. Mas há sinais de mudança.

Novo regionalismo e governança de múltiplos níveis

No Brasil, pelo menos até o momento, os melhores exemplos de cooperação entre jurisdições vêm dos diferentes consórcios criados ao longo destes últimos quarenta anos; em muitos casos bem antes da existência de legislação específica. Em geral, técnicos em orientação e com poucos espaços democráticos, são mecanismos utilizados por municípios adjacentes para resolver questões compartilhadas¹⁴. Entre estes são encontrados hospitais na área da saúde, resíduos sólidos, abastecimento de água, e gestão ambiental. Vindo do lado estadual, há diversas experiências de repensar a tradicional divisão em regiões administrativas (normalmente pensada a partir da conveniência política-administrativa da capital) em relação às vocações distintas de lugares e territórios. Os desafio, entretanto, parece ser buscar os mecanismos de uma governança mais aberta destas diferentes articulações; questão esta que não é somente brasileira e que permite diálogo com outros países e regiões.

Nos Estados Unidos, a presença de tentativas de articulação e cooperação entre jurisdições, especialmente em espaços metropolitanos através de novos processos colaborativos entre participantes públicos e privados com compromissos de compartilhar a resolução de problemas, vem

¹⁴ Para uma discussão mais aprofundado ver o volume XII número 4 dos *Cadernos Adenauer*, Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos, 2011, disponível em: <http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/31067/>.

sendo chamada de “novo regionalismo”. Diferente das escolas de reforma governamental para as quais os desafios da interconexão e interdependência exigem novas, maiores e mais poderosas agências governamentais, os proponentes do novo regionalismo enfatizam estratégias de governança em vez de reforma governamental abrangente. Nas palavras de dois de seus proponentes: “Governança sugere que instituições existentes podem ser engajadas em maneiras novas e que a cooperação pode acontecer de maneira fluida e voluntária entre localidades e que pessoas podem melhor se regular através de organizações vinculadas horizontalmente”(SAVITCHA e VOGEL, 2000: 161).

Em vez de uma postura normativa, o “novo regionalismo” busca demonstrar as possibilidades empíricas presentes, envolvendo não somente ações horizontais, mas também a busca de economias de escala pela transferência voluntária do fornecimento de serviços para níveis hierarquicamente mais altos (uma forma de subsidiariedade ao reverso). Esta estratégia, conhecida como “nested governance”¹⁵ nos Estados Unidos e rescaling na Europa, integra ao mesmo tempo autonomia local, abordagens colaborativas de ação conjunta e economias de escala. Importante também, são os incentivos criados por atores institucionais de outros níveis e a liderança política forte. Para pesquisadores brasileiros que acompanham as diferentes experiências de consórcio intermunicipal, a discussão do novo-regionalismo sem dúvida sugere uma série de conexões e oferece uma moldura mais nítida para as questões de desenvolvimento e serviços inter-jurisdicionais.

De maneira similar, porque em ambos os casos os inícios da reflexão são empíricos e não teóricos ou normativos, a experiência da União Europeia em relação ao desenvolvimento econômico e social também aponta para o terreno da governança como propício para ação. Aqui talvez, guardadas certas similaridades com o caso brasileiro (onde não há a interpenetração e superimposição parcial de diferentes unidades democráticas como nos Estados Unidos) (WILSON e GAMKHAR, 2011), a discussão de “governança de múltiplos níveis” seja um caminho mais fértil, especialmente considerando as peculiaridades de seu pacto federativo, onde o município é parte integral do pacto, junto com os estados e, portanto com implicações de autonomia própria.

No caso da União Europeia, a base empírica são as negociações entre atores diferentes de caráter nacional e subnacional, público e privado, transnacional e local em redes complexas cuja densidade horizontal e vertical

¹⁵ Literalmente: governo aninhado.

varia constantemente. Não são negociações privadas mas também não são simplesmente negociações entre governos autônomos. De novo, a tendência é de ir em direção à governança e reconhecer que a base são os intercâmbios negociados e não hierárquicos entre instituições no nível transnacional, nacional, regional e local (PETERS e PIERRE, 2001).

Importante também para a discussão brasileira em relação às complexidades do desenvolvimento econômico local são as observações sobre as diferentes padrões de relação presentes (HOOGHIE e MARKS, 2003). O primeiro tipo retoma a imagem da “boneca russa”, onde cada cidadão é localizado dentro de uma jurisdição no nível primário, que esta localizada dentro de uma segunda jurisdição no segundo nível e assim se progride; em cada nível há uma única jurisdição territorial geral com responsabilidades específicas, normalmente estáveis no tempo. No segundo tipo, a situação é quase inversa, com jurisdições diferentes dependendo da tarefa, nenhum limite ao número de jurisdições possíveis, nenhum problema com a interseção e nenhuma obrigação de permanência ao longo prazo. No primeiro tipo, para usar uma metáfora de um jogo de xadrez de múltiplos níveis, há regras claras sobre o jogo em cada nível e sobre a relação entre os jogos, enquanto no segundo a negociação das regras de peças (tópicos) específicas é sempre aberta. No primeiro tipo, o desenho enfatiza as comunidades de pessoas em base territorial (por exemplo, distritos dentro de municípios dentro de estados) enquanto o segundo enfatiza a tarefa ou área de política pública (por exemplo, saúde, água e transporte). No caso do fomento ao empreendedorismo a situação é claramente a segunda.

Governança, entretanto, é uma expressão difícil. Há às vezes uma tendência de presumir que governança é sempre positiva, representando a flexibilidade e a inclusão de atores, especialmente quando vem acompanhada pelo qualificador “democrático”. Aqui vale o alerta de um grupo interdisciplinar de pesquisadores das áreas do direito e das ciências sociais que acompanharam duas experiências de articulação decisório: o acordo sobre direitos de propriedade intelectual no âmbito da Organização Mundial de Comercio (o acordo TRIPS/WTO) e uma iniciativa entre governos e comunidades locais na África do Sul para criar instâncias de governança local em relação à segurança pública e justiça (BURRIS, DRAHOS e SHEARING, 2005).

Trabalhando a partir das redes de governança, regulação e complexidade, eles apontaram que redes são raramente redes no sentido simples, mas conexões entre pontos nodais – instituições com tecnologias, visões do mundo e recursos – que mobilizam o conhecimento e capacidade de

seus membros para gerenciar o fluxo de eventos. Os pontos nodais não são necessariamente organizações formalmente constituídas, mas são reconhecíveis pelo sua influência: por exemplo uma gangue de rua, um encontro anual de ex-alunos ou uma associação comercial conhecida pela sua defesa da causa (advocacy) do pequeno empresário. São, em outras palavras, organizações de referencia. Podem ser extremamente poderosas, como por exemplo a Aliança Internacional de Propriedade Intelectual (IIPA) ou ser uma importante aliado moral, no caso dos comitês de paz em algumas comunidades sul-africanas em situação de pobreza. O importante é de reconhecer que sistemas de governança não são, a priori, democráticos.

Entre a panela e a frigideira: trabalhando em campos emergentes

Se fosse possível destilar as discussões e recomendações diferentes sobre como agir em situações complexas, a resposta seria: dado que não há um contorno ou limite a uma situação complexa, a opção mais sábia é pegar um pedaço e começar. Os resultados serão logicamente sub-ótimos, mas serão melhores do que nada e, quem sabe, podem ajudar a articular outras possibilidades. Em inglês, recorro um dos papas da complexidade dizer algo similar em resposta a uma pergunta sobre o que fazer em situações similares: “faça algo e comece a aprender”.

Durante dez anos, de 1995- 2005, os pesquisadores do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV tiveram o privilégio de acompanhar de maneira escrita e presencial mais de 8,000 experiências de governos subnacionais brasileiros que, para as pessoas envolvidas, eram consideradas de alguma maneira ou outra inovadoras. Muitas tiveram impactos significativos nos lugares onde estavam sendo desenvolvidas e algumas até influenciaram políticas nacionais. Mas, nos relatórios e análises feitos sobre o estímulo à inovação (JACOBI e PINHO, 2006), a mesma frase se repetiu: “fazer algo, iniciar, mas faça junto com as pessoas envolvidas e para as quais esta é a questão chave de seu dia a dia; aprendem juntos”.

O campo de fomento ao empreendedorismo está ainda em formação, fragmentado entre pedaços diferentes de universidades, associações comerciais, agências como Sebrae, secretarias estaduais e municipais e mais importante de todos, os próprios empreendedores. Pode parecer estranho, para não dizer irresponsável, responder ao desafio identificado ao longo destes dois primeiros capítulos com a expressão: “fazer algo e começar a aprender juntos”. Mas foi exatamente esta a estratégia adotada em um outro

campo de atuação brasileira cujo resultado foi um modelo reconhecido internacionalmente.

O Programa Brasileiro de HIV/Aids¹⁶

A epidemia de HIV/Aids chegou no Brasil no mesmo período em que o país buscava reconstruir suas instituições democráticas depois do regime militar. HIV/Aids era no início, uma doença desconhecida, sem nome ou forma; não havia protocolos de tratamento e muito menos bases de conhecimento institucionalizado. O resultado, num espaço relativamente curto de tempo seria um programa capaz de articular ações em diversos campos profissionais e entre níveis jurisdicionais distintas, e trazer diferentes organizações públicas e da sociedade civil juntos de maneira a tornar o programa brasileira uma referencia internacional.

Em 1982 os primeiros casos de HIV/Aids haviam sido reconhecido como também as primeiras fatalidades. Na arena política a transição democrática estava em curso com eleições para governadores no mesmo ano acompanhado pela presença de movimentos sociais e organizações não governamentais ativas em muitas área de atuação pública, incluindo as áreas de saúde e direitos.

O Estado de São Paulo foi um polo importante no processo de mobilização inicial. O governador eleito para 1983-1987 (André Franco Montoro) foi uma pessoa que se dedicou às questões sociais e herdeiro de um Estado sem fundos sabia que em qualquer campo as respostas só viriam da articulação e envolvimento da sociedade civil. Os primeiros diagnósticos de HIV/Aids foram feitos por médicos na área de saúde coletiva que trabalhavam com doenças de pele e a doença de Hansen. Representantes do movimento gay e outros militantes na área de direitos humanos entraram em contato com a Secretaria Estadual de Saúde, demandando uma posição. Mesmo que a doença já houvesse adquirido um nome e houvesse suspeitas sobre alguns dos fatores implicados, o número de fatalidades crescia, especialmente nos EEUU; informação começou a “pipocar” tanto nas redes oficiais como também da sociedade civil.

¹⁶ Ver: Campos, Luiz C., Mendonça, Patricia M. and Alves, Mario Aquino (2012). “From ‘dot.org’ to ‘dot.gov’: Professional Crossings in the Brazilian National Policy on HIV/AIDS”. *Voluntas*, Vol. 36 Number 1, pp. 236-256.

Teixeira, Paulo, R (1997). “Políticas públicas em AIDS”. In: Richard Parker (Org.). *Políticas, Instituições e AIDS: enfrentando a epidemia no Brasil*. Ed. Jorge Zahar: ABIA, Rio de Janeiro.

A Secretaria Estadual formou um grupo tarefa agregando muitos dos profissionais que haviam trabalhado com os primeiros casos. Sua experiência prévia na rede pública com a doença de Hansen e os problemas de preconceito e discriminação presente, que na época era uma rede ainda bastante precária e em nada parecida com a situação atual do SUS, serviram de base para arguir a favor de medidas específicas e para a necessidade do envolvimento ativo das comunidades potencialmente e atualmente afetadas (“fazer algo e fazer junto com as pessoas envolvidas”). O resultado foi o Programa Estadual de Aids, que se iniciou em 1983 com, entre outras atividades, reuniões regulares e programadas com muitos das pessoas e grupos que haviam levantadas as alertas e preocupações iniciais. No início eram o ativistas do movimento gay que eram mais presentes, mas logo se juntaram outras organizações que representavam hemofílicos, mulheres, profissionais do sexo, profissionais da saúde como também assistentes sociais trabalhando com usuários de drogas. Desta reuniões começaram a ser formadas novas organizações de apoio para atividades de prevenção, que em breve resultaria em uma nova denominação: ONGs-Aids.

No Estado de Rio de Janeiro a mobilização partiu de uma rede de organizações importantes na área de Saúde, incluindo Fundação Oswaldo Cruz, a Escola Nacional de Saúde Pública e o Departamento de Medicina social da UERJ. Da área da sociedade civil, Herbert de Souza da IBASE foi chave na criação da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (ABIA) – um centro de referência para informação, pesquisa e discussão – e Herbert Daniel fundou Pela Vida, a primeira ONG para pessoas vivendo com Aids e seus familiares e amigos.

Nos dois estados, governo e sociedade civil trabalharam juntos na preparação e discussão de programas e ações, mas a maneira em que a relação se desenvolveu – com a mesma cordialidade – será diferente. No Rio de Janeiro, os fundadores da ABIA optaram para um papel advocatório, porque entenderem que era a obrigação do governo desenvolver mecanismos de prevenção e tratamento. Em São Paulo, o igualmente importante GAPA e outras organizações trabalharam diretamente com o programa estadual na implementação e operação de serviços chaves, como por exemplo no apoio da hospitalização de populações marginalizadas.

O resultados destas e outras experiências em âmbito estadual/municipal foram chaves na formatação do programa nacional que desde o início se manteve ativamente aberta às comunidades mais amplas tanto em termos profissionais quanto em termos de ativistas. Um dos instrumentos importantes foi a constituição do CNAIDS (Conselho Nacional de Aids) que

durante muitos anos reuniu regularmente para discutir e deliberar sobre todas as ações e propostas do programa¹⁷. assim demonstrando que o modelo de Conselho – normalmente visto com algo suspeito– poderia ser de fato um mecanismo de governança democrática aberta. Outro mecanismo importante foi a criação em âmbito nacional do mesmo tipo de espaço elaborado nos primeiros dias em São Paulo: reuniões regulares com a sociedade civil.

Deixando de lado as diferenças entre o foco do programa e organizações envolvidas no campo da HIV/Aids e no campo do fomento ao empreendedorismo, há similaridades importantes. Ambos os casos tratavam - e se trata no caso do empreendedorismo - de um campo em construção, onde há diversos elementos distintos que precisam se encontrar – às vezes harmonioso e as vezes não – e uma igualmente diversa conjunto de atores diferentes que também precisam se encontrar. Enquanto campo de política pública, é melhor talvez falar em uma fase de proto-política, e entender que os diferentes e diversos pedaços em circulação são como se fossem tabuas de uma plataforma que ao tomar forma sustentará as políticas e ações que virão. Igualmente importante ao comparar as duas arenas é a diversidade de atores presentes e as suas formas próprias de organização. Alguns são mais acostumados a conversar com gestores estaduais do que outros e há muitos que são quase invisível no dia a dia, ou escondidos dentro de universidades e associações. Buscar identificar as suas organizações de referência ou até ajudar na criação de novas formas de encontro pode ser mais importante do que forçar mecanismos de encontro típicos do modelo e da prática estatal.

Conforme comentamos em diferentes momentos, a área de fomento ao empreendedorismo é – antes de mais nada – uma área híbrida, conforme a própria expressão. Cabe ao estado as ações de “fomento”, cabe aos atores empresariais as ações de “empreender”, cabe a ambos juntos a construção de uma arena efetiva de ação pública empreendedora. Os exemplos que se seguem oferecem várias possibilidades e sugerem pistas distintas, importante agora é “fazer algo, junto com.....”.

Referências

BURRIS, S., DRAHOS, P. and SHEARING, C. Nodal Governance. Temple Law School Working Papers and Australian Journal of Legal Philosophy, 30, 2005.

¹⁷ Ver: Spink, Mary Jane; Garcia, Milagros P. e Galindo, Dolores. A comissão Nacional de Aids: a presença do passado na construção do futuro. Ministerio da Saúde: Programa nacional de DST/AIDS, Brasília, 2003.

- CAMPOS, L. C., MENDONÇA, P. M. and ALVES, M. A. “From ‘dot.org’ to ‘dot.gov’: Professional Crossings in the Brazilian National Policy on HIV/AIDS”. *Voluntas*, Vol. 36 Number 1, pp. 236-256, 2012.
- COLEBATCH, H.K. *Policy*. Open University Press, 1998.
- DREZE J. and AMARTYA, S. *Hunger and Public Action*. London: Clarendon Press, 1989.
- HOOGHIE, L. e MARKS, G. Unravelling the central state but how? Types of multilevel governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243, 2003.
- JACOBI, P. e PINHO, J. A. (orgs) *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- LERNER, D. e LASSWELL, H. D. *The Policy Sciences: recent developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press , 1951.
- PETERS, G e PIERRE, J. *Developments in Intergovernmental Relations: towards multi-level governance*. *Policy & Politics*, 29 (2) pp. 131-135, 2001.
- SABATIER, P. A. (org) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007.
- SAVITCH H. K. and VOGEL, R. K. *Paths to New Regionalism*. *State and Local Government Review*, 32 (3) pp. 158-168, 2000.
- SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*. 8 (16), pp. 20-45, 2006.
- SPINK, P. K. *Whatever happened to Work*. *Athenea Digital*, v. 11, pp. 3-24, 2011.
- SPINK, M. J.; GARCIA, M. P. e GALINDO, D. *A comissão Nacional de Aids: a presença do passado na construção do futuro*. Ministério da Saúde: Programa nacional de DST/AIDS, Brasília 2003.
- SPINK, P. K. and BEST, N. J. *Local Democratic Governance, Poverty Reduction and Inequality: the hybrid character of public action*. *IDS Bulletin*, 40, 6, 1-12, 2009.
- TEIXEIRA, P. R. “Políticas públicas em AIDS”. In: Richard Parker (Org.). *Políticas, Instituições e AIDS: enfrentando a epidemia no Brasil*. Ed. Jorge Zahar: ABIA, Rio de Janeiro, 1997.
- THOENIG, J-C. *Política Pública y Accion Pública*. *Gestión y Políticas Públicas*. VI, 1, 19-37, 1997.
- WILSON, R. e GAMKHAR, S. *Cooperação e Relações Intergovernamentais nos Governos Locais: O Caso dos Estados Unidos*. *Cadernos Adenauer*, vol. XII (4), 2011.

PARTE 2: EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS

CAPÍTULO 3 - A Experiência do Governo de Minas Gerais na Promoção de Políticas de Apoio e Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas

Eduardo José Grin

Thamiris Rodrigues Ferreira

Este capítulo tem por objetivo realizar um levantamento das políticas públicas de fomento às micro, pequenas e médias empresas no Estado de Minas Gerais. O capítulo divide-se em nove tópicos. O primeiro deles traz informações gerais e históricas das políticas de desenvolvimento econômico em Minas Gerais. Nos sete tópicos seguintes discute-se a estrutura da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), o Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico, o Fórum Permanente Mineiro das Micro e Empresas de Pequeno Porte (Fopemimpe), os Programas voltados para os Arranjos Produtivos Locais, o Projeto Estruturador “Descomplicar”, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), a Secretaria de Fazenda (SEF) e suas ações na promoção de um ambiente de negócio favorável às micro e empresas de pequeno porte.

As informações apresentadas nesse capítulo refletem o estágio das políticas públicas até o final de 2011. Portanto, menos que a atualidade de indicadores ou dos resultados das ações implantadas pelo governo mineiro, o objetivo é descrever o modelo geral das políticas colocadas em marcha. Essa é a contribuição central desse capítulo para que se cotejem outras iniciativas de governos estaduais e municipais, visando identificar possibilidades de ações inovadoras ou melhorar políticas similares que já estejam em curso. Nesse sentido, a apresentação das iniciativas do governo mineiro busca descrever as experiências, menos do que realizar análises das políticas públicas. O objetivo central é oferecer um retrato sistêmico de como esse governo estadual concebe e implementa ações de apoio ao empreendedorismo em âmbito estadual. Por fim, apresenta-se um quadro anexo com os indicadores identificados pelo presente estudo, bem como sugestões de indicadores para o Sistema de Desenvolvimento Econômico em Minas Gerais.

Retrospectiva das Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico em Minas Gerais

O desenvolvimento econômico mineiro foi marcado por várias interpretações de seu processo econômico-social, com destaque para o “Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção” (1947), que representou a primeira experiência de macroplanejamento em âmbito regional no país (DULCI, 1999). Esse Plano salientou a dependência da economia estadual em relação à base mineradora e seu limitado avanço industrial (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, 2002). Visando promover a industrialização no estado, o governo de Juscelino Kubitschek (1951-1955) implantou o “Plano de Eletrificação de Minas Gerais”, conhecido por “binômio energia e transporte”. Na década de 60, a economia mineira representava a 6ª economia nacional, suas atividades econômicas eram demasiadamente de caráter agroindustrial e mineral; além disso, o estado contava com atividades na área da pecuária e agricultura básica e de subsistência. Nesse período, o estado passou por importantes transformações na sua estrutura econômica e social. Em face dessa visão estratégica, no governo Israel Pinheiro (1966 – 1971), se iniciou um trabalho que ficou conhecido como “1º Diagnóstico da Economia Mineira” (BDMG, 1968). Este esforço não se limitou a retratar e descrever a realidade mineira, pois buscou fazer uma projeção de quais seriam as alternativas para desenvolver o estado. A conclusão do diagnóstico era drástica: se o estado mantivesse seu ritmo de desenvolvimento, tenderia a ser a 8ª economia do país nos próximos três anos, e cairia para 10ª posição em 10 anos. Em 1969, o ano seguinte a conclusão do diagnóstico, foram criadas a Secretaria do Planejamento, a Secretaria de Indústria e Comércio e o Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI)¹⁸.

No período de 1969 a 1973, o INDI foi estruturado e voltou o seu olhar para dentro do governo, buscando realizar uma análise a partir do diagnóstico e das proposições que haviam sido feitas para o estado. Assim, o INDI identificou as propostas que poderiam ser materializadas, apresentando-as em quatro grandes áreas que deveriam ser prospectadas em Minas Gerais: 1) aumentar a atividade mineral de acordo com a capacidade do estado em deter jazidas; 2) expandir as atividades do setor agroindustrial, visando desenvolver as atividades da base de sustentabilidade do estado e aumentar o valor agregado dos produtos; 3) desenvolver uma indústria metal mecânica¹⁹;

¹⁸ Atualmente chamado Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI).

¹⁹ Frente absolutamente nova na economia mineira.

e 4) explorar a capacidade química de transformação. Esses passaram a ser, então, os quatro vetores dos anos 1970 que ajudaram a alavancar o desenvolvimento econômico e a atrair investimentos em infraestrutura para Minas Gerais. Deste modo, verificou-se que era importante haver um suporte empresarial através da concessão de infraestrutura. Esta era uma ação desenvolvida em outros estados, no entanto, Minas queria ter um diferencial, dessa forma, criou-se uma linha de crédito diferenciada. Para a operacionalização dessa nova linha de crédito, constituiu-se, ainda que timidamente, um fundo que fazia operações suplementares àquelas que as empresas já conseguiam em outras instituições de fomento. Assim, ficava a cargo do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) disponibilizar fundos para essa finalidade e novas linhas de crédito, e ao INDI a oferta de suporte técnico e burocrático.

No fim da década de 1970 e início de 1980, surgiram importantes think tanks mineiros, como o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar)²⁰. Ademais, foi feita uma parceria com o curso de Engenharia Econômica do Instituto de Engenharia Econômica e Administração (INEA), sendo criado um núcleo de desenvolvimento de projetos para avaliações técnicas, econômicas e financeiras de viabilidade de empreendimentos econômicos. À época, essa parceria possibilitou o treinamento de muitos engenheiros promotores do desenvolvimento do estado que, juntamente com o Cedeplar, responderam por tirar o estado da "mesmice" no fomento à economia e atração de investimentos. Foi assim que o meio acadêmico passou a envolver-se na tarefa de pensar a economia mineira.

No governo de Tancredo Neves (1982-1984), o 2º Diagnóstico da Economia Mineira mostrou uma realidade mais otimista do que aquela retratada no primeiro: Minas Gerais era a 3ª economia do país atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro. O estado apresentava um viés de crescimento, com relativa sustentabilidade em alguns setores. Nesse cenário, o empreendedorismo começou a ganhar força dentro do estado e a formalização de micro e pequenas empresas aumentou na década de 1980. Nesse período o estado já possuía uma base econômica mais diversificada do que aquela de alguns anos atrás. Passou-se a fomentar atividades industriais e também os setores de comércio e serviço de alto valor agregado, como o da informática. Como consequência, a universidade foi estimulada a criar cursos para formar mão de obra para esse nascente mercado. Essa passou a ser uma vertente adicional de desenvolvimento não identificado no 1º diagnóstico, porém

²⁰ Antigo Centro de Desenvolvimento de Análises e Pesquisas.

contemplado no diagnóstico da década de 1980. Ademais, o 2º Diagnóstico identificou outros segmentos com potencial, como a indústria farmacêutica e a indústria de semicondutores e eletroeletrônica (BDMG, 1989).

De posse dos diagnósticos, o governo mineiro foi capaz de enxergar as necessidades dos empreendedores, planejar suas ações e propor programas específicos para dar suporte aos grandes, micro e pequenos empreendimentos. Nesse contexto, tiveram início os programas de apoio à incubação, que obtiveram excelentes resultados em duas regiões do estado: na região metropolitana de Belo Horizonte e no entorno da cidade de Santa Rita do Sapucaí.

Na década de 1990, os fundos estaduais de fomento foram redesenhados, tornando-se cada vez mais fortalecidos. Além disso, políticas de concessão de infraestrutura e de suporte fiscal foram elaboradas. Entre o final dos anos 1990 e ano de 2002 foi realizado o 3º Diagnóstico da Economia Mineira (BDMG, 2002). O governador Itamar Franco (1999-2002) decidiu que daria como contribuição para o governo subsequente uma nova visão do estado, por meio de um diagnóstico que fosse além de aspectos econômicos, de modo que se realizou uma análise do estado em sua totalidade, abrangendo as relações entre estado e iniciativa privada, bem como as relações estado-estado, o que possibilitou redesenhar essa estrutura de vínculos. Essa aposta mostrou-se exitosa ao embasar o “Choque de Gestão”. Houve uma mudança significativa na forma de atuação do estado, pois passou a trabalhar com foco em resultados, apurando e medindo a eficiência e eficácia de suas políticas. O número de secretarias estaduais foi reduzido e outras passaram a ser mais importantes, como é o caso da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (SEDE) que passou a ser central no apoio ao empreendedorismo.

Vê-se que pela trajetória do governo mineiro que, desde os anos 60, inseriu-se uma nova vertente econômica na sua dinâmica que diversificou as políticas públicas voltadas para o fomento e melhoria do ambiente empresarial e foi essencial para o desenvolvimento do estado. A seguir são apresentados os principais órgãos governamentais e ações que foram e continuam sendo essenciais para esse desenvolvimento, sobretudo o fomento de micro e pequenas empresas.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (SEDE) desenvolve um trabalho integrado com empresas públicas e autarquias, além de manter um diálogo com a iniciativa privada visando criar condições favoráveis para atrair investimentos. A SEDE entende que o estado deve atuar induzindo e facilitando o desenvolvimento econômico-social, não mais lhe cabendo o papel de investidor. No desempenho de suas atividades, a secretaria visa aproveitar as potencialidades regionais, apoiando projetos de instalação de novas fábricas e a expansão de empresas já instaladas em território mineiro.

Atualmente 99% dos CNPJs cadastrados no estado de Minas Gerais compreendem o universo das Micro e Pequenas Empresas (MPEs), o que representa um universo de 600 mil empresas (JUCEMG, 2011). Um desafio ao incremento das MPEs tem sido a existência de empresários que possuem mais de uma empresa atuando no mesmo setor. Isso acontece principalmente quando a primeira empresa deste indivíduo atinge o limite de faturamento anual para se enquadrar no Simples Nacional e assim obter benefícios fiscais. Ao se aproximar deste limite muitos empresários, ao invés de continuarem com o crescimento de sua empresa, optam por criar outra. Essa prática mascara a realidade das MPEs e dificulta avaliar o alcance do objetivo da SEDE de impulsionar o crescimento das MPEs. Nesse sentido, a Superintendência de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (subdivisão da SEDE) tem discutido o assunto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), visando pensar uma política em nível federal que estenda esses benefícios para empresas um pouco maiores.

Genericamente, o desdobramento das ações da SEDE se dá de quatro formas: 1) através do Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico; descrito na seção seguinte; 2) através do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI) que responde pelas grandes iniciativas com foco nas médias e grandes empresas; 3) através IEL/FIEMG (Instituto Euvaldo Lodi/Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais) e do Sebrae-MG (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais) responsáveis por dar suporte às atividades do Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais e do Fopemimpe (Fórum Permanente Mineira das Micro e Empresas de Pequeno Porte); 4) através do Fopemimpe que é um fórum congregador do pensamento dos micro e

pequenos empresários representados por associações, sindicatos, entidades de classe e outros.

Em relação à sua estrutura organizacional, a SEDE possui três Subsecretarias: Indústria, Comércio e Serviços, Investimentos Estratégicos e Política Mineral e Energética. Para o estudo das políticas públicas de fomento às MPEs, investigou-se a atuação da primeira, pois responde pelas políticas destinadas ao desenvolvimento produtivo e de serviços. Essa Subsecretaria atua atraindo investimentos, no crescimento dos negócios, consolidação dos arranjos produtivos locais, desenvolvimento das MPEs e artesanato. A área possui cinco Superintendências: Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, Artesanato, Desenvolvimento da Produção, Arranjos Produtivos Locais e Cooperativismo e Apoio ao Setor Terciário. É nessa estrutura organizacional que funciona uma importante ferramenta da SEDE, o Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico, que é tido como projeto estratégico da instituição. Além dessa ferramenta tem-se ainda o Programa de Apoio à Competitividade Arranjos Produtivos Locais, a Política de Apoio ao Arranjo Produtivo Local e o Fórum Permanente Mineira das Micro e Empresas de Pequeno Porte. Esses programas e ações serão discutidos nas seções seguintes.

Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico

O Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico é coordenado pela SEDE e busca criar um ambiente favorável aos negócios e à atração de investimentos. Estimula a qualificação da mão de obra, a competitividade das empresas, o acesso a novas tecnologias, oferece novas linhas de crédito e investe em infraestrutura. Através de uma estrutura integrada com diversas organizações, esse sistema apoia as MPEs, incentiva a fabricação de produtos de maior valor agregado e estimula o aumento da participação dessas empresas no mercado internacional em parcerias com a iniciativa privada. Integram esse sistema as seguintes organizações:

- Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG): visa fortalecer a economia financiando projetos de modernização ou aumento de competitividade de empresas;
- Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG): atua na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e correlatos que hoje garante ao estado 100% de unidades energizada essenciais, por exemplo, para a produção agropecuária;

- Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG): atua na realização de projetos, obras, serviços e empreendimentos no setor de infraestrutura;
- Companhia de Gás de Minas Gerais (Gasmig): detém a concessão para distribuir gás natural no estado, e atende a indústria, comércio, residências e termelétricas;
- Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG): executa o registro público de empresas mercantis, visando simplificar, legalizar e agilizar o processo de abertura de empresas em sincronia com outros órgãos envolvidos nessa função;
- Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI): atua como agência de promoção de investimento nos segmentos da indústria, comércio e serviços. Trabalha como parceiro do empresário que deseja investir ou já atuam no estado por meio de assistência para desenvolver projetos até o início das atividades econômicas.

Embora não estejam inseridos no Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico, como será visto adiante, o Sebrae-MG, o IEL/FIEMG, a Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), a Secretaria de Fazenda (SEF) e o Fórum Permanente Mineiro das Micro e Empresas de Pequeno Porte (Fopemimpe), são centrais na formulação e execução das políticas de fomento às MPes. Nesse contexto, é fundamental o alinhamento estratégico e operacional com a SEDE.

Fórum Permanente Mineiro das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Fopemimpe)

O Fopemimpe é um espaço de debates que reúne representantes do governo, e do setor privado, ligados às MPes. Antes de ser instituído como Fórum Permanente, chamava-se Fomimpe (Fórum Mineiro da Micro e Pequena Empresa) e fora criado, em 2000, pelo Sebrae-MG, visando envolver os empreendedores no debate sobre às MPes. Em 2008, o governo, ao reconhecer a importância do Fórum, institucionalizou-o por meio do Decreto nº 44.853/08, que passou a se chamar Fopemimpe. Atualmente o Fórum é formado por 25 entidades (11 governamentais e 14 da sociedade) que se habilitaram por meio de um edital lançado pela SEDE.

O Fórum promove discussões e desenvolve propostas e políticas que incluam na agenda governamental questões presentes no cotidiano do

empresariado. Para a Superintendência de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte é uma ferramenta fundamental para se chegar até ao empreendedor, pois em razão do extenso número de MPEs o atendimento individualizado das mesmas não se torna viável. O Fórum surge como alternativa para que as MPEs manifestem suas opiniões em relação aos diversos assuntos que interessam ao ambiente empresarial.

No Brasil, há três Fóruns modelos: Paraná, Sergipe e Minas Gerais, mas a experiência mineira se destaca por dois aspectos inovadores: 1) a existência de um convênio que firma parceria com outra organização com a função de operacionalizar o Fórum; e 2) a adoção de um Work Flow que abarca desde a elaboração da proposta até o encaminhamento da mesma para sua execução. Ainda enquanto Fomimpe, o Fórum foi “carregado” pelo Sebrae-MG durante nove edições, e após sua transformação para Fopemimpe, notou-se a necessidade em criar um mecanismo para formalizar essa parceria entre os dois órgãos. Criou-se então um modelo de convênio com caixa repassando ao Sebrae-MG a operacionalização do Fórum, a organização das assembleias e a contratação de coordenadores/consultores. Ademais, segundo o coordenador do Fórum, esse formato de operacionalização amplia seu fomento, pois cada entidade conveniada firma um convênio com duração de dois anos, e ao término desse convênio deve-se criar oportunidades para que as demais entidades do Fórum manifestem seu interesse em firmar novos convênios, ficando responsáveis pela operacionalização do fórum.

O Fopemimpe atua por meio de comitês temáticos²¹ que possuem seus coordenadores/consultores. Este modelo viabiliza mecanismos de controle, tornando-se mais fácil fiscalizar a entidade responsável pela operacionalização do Fórum. É interessante ressaltar que nos Comitês Temáticos ocorrem discussões sobre temas considerados fatores críticos para o sucesso de uma empresa, sendo apontadas possíveis soluções que são formatadas conforme o “Termo de Referência para Apresentação de Propostas” para aprovação em assembleia. Se acatadas, seguem para análise da Secretaria Técnica, que orienta os comitês sobre a necessidade de possíveis adequações. Por fim, fica a cargo da Assembleia, junto ao Conselho Deliberativo, discutir quais seriam os membros indicados para executar as propostas, ficando os comitês responsáveis por acompanhar o trabalho e prestar assessoria ao membro responsável por essa execução. Uma vez deliberada uma proposta em assembleia, os membros que compõem o Fórum devem se voluntariar como possíveis executores. Essa é uma política que vem sendo adotada dentro do

²¹ Existem sete Comitês Temáticos: Acesso a Mercados, Comércio Exterior, Formação/Capacitação Empreendedora, Informação, Investimento, Financiamento e Crédito, Qualidade e Inovação e Racionalização Legal e Burocrática.

Fopemimpe com bons resultados. Deslocar a execução das propostas que antes eram de responsabilidade dos Comitês Temáticos para os membros do Fórum é vista como uma grande inovação adotada pelo Fopemimpe, pois gerou maior dinamicidade e agilidade operacional. Ademais, ressalte-se a interface do Fórum com outros órgãos governamentais, como as compras públicas ou ainda a relação com o projeto “Descomplicar” que será apresentado mais adiante.

Na análise das propostas, a Secretaria Técnica observa aspectos sobre a adequação da proposta e à clareza das suas informações, além de avaliar também o desempenho dos Comitês e seus coordenadores/consultores. Os indicadores utilizados nessa avaliação são: a) percentual de propostas apresentadas que voltaram para adequação ou foram refeitas; b) dias de resposta para o direcionamento (tempo gasto para adequar a proposta e seu envio à Secretaria Técnica); c) número de participantes dos Comitês Temáticos; d) índice de aceitação dos membros dos Comitês Temáticos; e) percentual de eventos que o coordenador está presente; e f) nota média obtida na avaliação do Comitê Temático. Para se aferir esse último indicador, se aplicam questionários nas reuniões dos Comitês Temáticos que tratam de: a) pertinência dos temas discutidos (grau de satisfação); b) comunicação (grau de satisfação); c) o plano construído (grau de satisfação); d) o desempenho do comitê (grau de satisfação); e) avaliação do coordenador²² (grau de satisfação); e f) avaliação da organização do evento²³ (grau de satisfação). A partir desses critérios são elaborados relatórios semestrais sobre as atividades dos Comitês Temáticos, as mudanças ocorridas no Fopemimpe e uma relação de indicadores como: a) número médio de pessoas nos Comitês Temáticos; b) percentual de participantes que desejam continuar a participar do Fopemimpe; c) percentual de participantes que acreditam ser a pessoa certa para participar do Comitê Temático; e d) número de vezes que o participante frequentou as reuniões do Comitê.

Dessa forma, acredita-se ser possível identificar Comitês que não operem bem para analisar sua extinção, melhoria ou ampliação de seu foco de atuação. Assim, se cumpre uma das funções do Fopemimpe que é atender demandas de uma forma direcionada. O Superintendente de MPEs destaca a carência de capacitação gerencial como um dos maiores gargalos à sobrevivência das MPEs, o que explica a relevância de se induzir a capacitação

²² Avalia-se: pontualidade; disponibilidade do mesmo fora das reuniões ordinárias; domínio do tema (habilidade do coordenador de motivar e envolver o grupo); gerenciamento do trabalho do comitê; compromisso com resultados; objetividade na condução dos assuntos; e abertura à participação do grupo.

²³ Avalia-se: equipamento utilizado; localização; duração da reunião; e horário da reunião.

empresarial como um critério para liberação de financiamentos em parceria com o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Para o futuro pretende-se verificar a possibilidade de se implantar Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC), operando com Fundos de Aval, com garantia do governo, para alavancar maiores recursos. Nas compras governamentais, o objetivo é ampliar o número de MPEs fornecedoras do governo. Há um estudo em curso visando conhecer as MPEs que não vendem para o governo e suas razões, visando traçar políticas públicas para melhorar essa relação. Além disso, espera-se consolidar o Estatuto Mineiro da MPEs como forma de dar mais segurança jurídica, aliado ao marco legal geral da Lei Complementar 123 (Simples Nacional), como uma política de estado e não de governo, para o que se prevê o envolvimento das principais entidades interessadas.

Os Arranjos Produtivos Locais como Estratégia de Desenvolvimento

Outra política adotada no estado são os Arranjos Produtivos Locais (APLs)²⁴. Atualmente existem 37 arranjos reconhecidos pelo Núcleo Estadual de APLs. O estado é visto pelos demais como restritivo em reconhecer um APL, ainda que, para o governo mineiro reconhecer um aglomerado produtivo como um APL não implica em necessariamente desenvolver políticas de fomento destinadas ao mesmo. Em 2011, com as mudanças na estrutura da SEDE, os assuntos relativos aos APLs foram incorporados na recém-criada Superintendência de Arranjos Produtivos Locais visando desenvolver políticas, incentivar a organização e mobilização dos arranjos identificados e demais aglomerados produtivos. No ano seguinte, 2012, a Superintendência teve suas frentes de ação redesenhadas para gerar maior alinhamento entre a política e as necessidades de cada aglomerado produtivo. Atualmente a Superintendência possui duas frentes de atuação: o Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e a Política de Apoio ao Arranjo Produtivo Local descritas a seguir.

Programa de Apoio à Competitividade dos APLs de Minas Gerais

O Programa de Apoio à Competitividade dos APLs visa aumentar a produtividade e a competitividade das empresas e produtores rurais

²⁴ APL é conjunto de empresas que participam de um mesmo ramo de negócios, em uma região geograficamente definida, operando em regime de cooperação e gerando competitividade coletiva.

integrantes de sete APLs selecionados²⁵. O programa é desenvolvido em parceria com o Sistema FIEMG (por intermédio do Instituto Euvaldo Lodi – IEL), com o Sebrae-MG (Departamento de Atendimento Coletivo Industrial e Departamento de Políticas Públicas e Articulação Institucional) e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O IEL, peça chave na operacionalização do Programa, atua como interlocutor e promotor da interação entre empresas, universidades, instituições de fomento e centros de conhecimento, buscando promover a competitividade industrial através da inovação e da capacitação. Uma inovação do programa é ser pró-ativo no sentido de fomentar a competitividade setorial com base em diagnósticos de segmentos econômicos, sem necessariamente aguardar que se constitua um APL. Conforme a estrutura do Programa, o Governo de Minas Gerais, o IEL/FIEMG e o Sebrae-MG compõem o que o BID denomina de Conselho Diretivo do Programa, que responde pelas estratégias e é assessorada por um Comitê de Nível Executivo. Há ainda a Unidade Controladora do Programa (UCP), representada pela Superintendência de APLs da SEDE e a Unidade Gestora do Programa (UGP) representada pela IEL/FIEMG. Os executores do programa contam com o apoio técnico e administrativo das Entidades de Governança Local (EGL), que são sindicatos ou associações representativas do setor de cada APL, na realização das ações dos Planos de Melhoria da Competitividade. Este apoio visa facilitar a execução das atividades do APL, assegurar a boa governança, compromisso e liderança do Programa a nível local e empresarial, ademais deve atuar em sintonia com os Comitês Gestores, que funcionam como fóruns representativos dos parceiros e da liderança local.

O volume financeiro do programa provém de um empréstimo do governo mineiro junto ao BID que somava, em 2011, US\$ 10 milhões, acrescido de US\$ 700 mil do caixa único do estado e de US\$ 6 milhões do IEL/FIEMG e Sebrae-MG. O Programa prevê seis linhas de apoio aos APLs: 1) Capacitação e assessoria empresarial; 2) Tecnologia industrial básica e inovação tecnológica e organizacional; 3) Meio ambiente e desenvolvimento social; 4) Logística; 5) Comercialização, prospecção de mercado e exportações; e 6) Organização do APL. Segundo informações da coordenadora de projeto do IEL, o BID adota uma metodologia de trabalho bastante rígida. Inicialmente deve-se firmar um Termo de Referência e após devem ser

²⁵ Em Minas Gerais os APLs contemplados pelo Programa são: a) Biotecnologia na Região Metropolitana de Belo Horizonte; b) Calçados em Nova Serrana; c) Calçados e Bolsas na Região Metropolitana de Belo Horizonte; d) Eletroeletrônico em Santa Rita do Sapucaí; e) Fruticultura na região do Jaíba; f) Fundição em Divinópolis, Itaúna e Cláudio; e g) Móveis em Ubá. Vale salientar que a seleção dos APLs se deu com base em critérios quantitativos e qualitativos estabelecidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

elaborados os Planos de Melhoria da Competitividade dos APLs que é avaliado pelo BID.

Um componente importante identificado no Programa, que estava em construção em 2011, é a ferramenta de Monitoramento e Avaliação dos Projetos. Sem essa metodologia e seus indicadores inexistia uma definição sobre os critérios a serem avaliados e sua forma de mensuração. O IEL/FIEMG vinha apoiando esse processo fornecendo ao BID subsídios para a criação dos indicadores. Acredita-se que essa metodologia de monitoramento e avaliação dos projetos, quando concluída, será um ganho para a política de APLs. No entanto, se prevê que serão adotados indicadores usuais relacionados à produção de renda, ao volume de exportação, à ocupação de emprego, taxa crescimento das empresas, índice de criação de novas empresas, número de funcionários, número de formalização de empresas.

Conforme destacado pela coordenadora de projetos do IEL/FIEMG, Paraná, Bahia, São Paulo e Pernambuco possuem iniciativas similares ao caso mineiro, também com o apoio do BID. Porém, segundo ela, nota-se variações na forma de atuação nos estados, pois cada Programa é responsável por elaborar seu plano de ação, além de existirem diferenças no grau de desenvolvimento do Programa. De acordo com a gerente de desenvolvimento industrial do IEL/FIEMG, a inovação presente nesse tipo de iniciativa é permitir que o poder público e a sociedade civil alinhem forças para desenvolver ações conjuntas, adotar uma postura pró-ativa diferente da visão reativa do estado que responde majoritariamente por demandas.

Política de Apoio ao Arranjo Produtivo Local

Esta política é operacionalizada a partir de projetos submetidos pelos APLs à Superintendência de APLs da SEDE. Essa área faz a análise técnica desses projetos, rejeitando-os ou aprovando-os. Vale frisar que essa política engloba APLs formalmente instituídos, aglomerados produtivos e possíveis APLs, buscando atender projetos coletivos. Um aspecto relevante é a atuação da Governança Local dos APLs²⁶ e do Sebrae-MG na fase de elaboração dos projetos submetidos à Superintendência. Frise-se que o Sebrae, além de auxiliar os aglomerados produtivos a se organizarem e submeterem projetos à Superintendência de APLs, atua por meio do Projeto “Foco Competitivo” que

²⁶ Entende-se por Governança Local do APL aquelas unidades de articulação e representação das empresas e demais entidades atuantes nos APLs, composta pela gerência local do APL, por empresários, representantes de associações empresariais e entidades públicas e privadas relacionadas ao setor de atuação do APL.

busca identificar e implementar intervenções inovadoras nos APLs. O Superintendente de APL afirma que a atuação dessa área ainda se limita a intervenções mais tradicionais como capacitação de mão de obra e construção de espaço físico, pois, ao lidar com recursos públicos, acaba por alocá-los em projetos que apresentem menores riscos. Ademais, os critérios de avaliação dos projetos recebidos pela Superintendência de APLs são: a) identificação do grupo de empresas envolvidas no projeto; b) número de beneficiários; c) volume de empregos diretos e indiretos gerados; e d) relevância e participação do setor no PIB do município.

Após a análise técnica do projeto se realiza uma análise orçamentária que verifica a disponibilidade de recursos que, se for positiva, segue para a sua execução. Para se implementa os projetos firmam-se convênios com instituições da “ponta” (associações, cooperativas e sindicatos) ou com os parceiros FIEMG e Sebrae-MG. Ao final das atividades os convênios são avaliados, ainda que, conforme afirma o Superintendente, inexistam padronização de critérios, já que cada projeto possui objetivos próprios.

O projeto estruturador “Descomplicar” – Melhoria do Ambiente de Negócios

A partir de 2003 o governo definiu “projetos estruturadores” como o “Empresa Mineira Competitiva”, alterado em 2007 passando a se chamar “Descomplicar”. O projeto integra um conjunto de propostas de estímulo à formalização de empresas, composto por:

- Campanha de orientação: esclarecimento da importância do registro das empresas, através de campanhas de educação fiscal e educação empreendedora para empresários informais (Governo MG/CRC-MG/Sebrae);
- Redução da burocracia: simplificação da abertura, manutenção e fechamento, principalmente às MPEs; facilitação do acesso aos serviços e divulgação da inclusão dos municípios do interior no Cadastro Sincronizado (programa Descomplicar);
- Orientações tributárias: elaboração de material com condições diferenciadas para as MPEs destacando os benefícios que recebem do governo ao se formalizarem, além de conscientizá-los sobre sua importância social (Secretaria Estadual da Fazenda-MG);
- Aumento da fiscalização de orientação: ampliação da presença fiscal para conscientizar os empresários informais sobre sua condição,

visando alertá-los sobre a importância da formalização e seus benefícios (Secretaria de Estado da Fazenda-MG/Prefeituras);

- Redução das barreiras financeiras: facilitação do acesso às linhas de crédito governamentais, aliando esse processo à capacitação gerencial, à utilização consciente do crédito, ademais da redução de exigências documentais (BDMG/Sebrae).

O “Descomplicar” visava melhorar a relação entre Estado e empresa, Estado vs. Estado e Estado e cidadãos. Nesse sentido, é importante destacar a conexão desse tripé com a simplificação do ambiente de negócio. Tendo em vista que desde 2005 já existe o “Minas Fácil”²⁷ para atender o público das empresas, o “Descomplicar” unificou vários públicos em um só programa. A visão é que se a “vida burocrática” do cidadão for mais bem atendida ele teria mais tempo para se dedicar às suas atividades de empreendedor. Em síntese: os três pilares do projeto se aproximam com a relação entre Estado-Cidadão, Estado-Empresa e Estado-Estado. Esta concepção se insere no Sistema de Desenvolvimento Econômico, que faz parte da estratégia setorial “Investimento e Negócios” do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2007-2023), vinculada à área de resultados “Investimento e Valor Agregado da Produção”. Este projeto é gerido pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e é avaliado por três indicadores finalísticos: a) participação do PIB Mineiro no PIB Nacional; b) posição no ranking nacional de competitividade e; c) taxa média de investimento bruto. Este projeto é multidisciplinar e interorganizacional, sua gestão envolve mais de 300 pessoas da administração direta e indireta nas Secretarias de Estado da Fazenda; de Desenvolvimento Econômico; da Saúde; do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; da Defesa Social; de Trabalho e Emprego; do Governo; além do Corpo de Bombeiros Militar, Junta Comercial de Minas Gerais, Polícia Civil, Instituto de Identificação e Departamento de Obras Públicas, Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS), Prodemge²⁸, Tribunal de Justiça, Controladoria Geral do Estado e Advocacia Geral do Estado. O programa possui estímulos de natureza pecuniária à participação, como o prêmio por resultados distribuído anualmente aos servidores. Este é um aspecto singular, pois incentiva e recompensa por mérito com base em critérios transparentes e publicizados. O projeto “Descomplicar” possui seus mecanismos de comunicação: a) a publicação anual do Balanço do Projeto com suas metas e

²⁷ O projeto “Minas Fácil”, coordenado pela Junta Comercial/MG, visa diminuir a burocracia e reduzir o número de dias necessários à abertura de empresas.

²⁸ Mais conhecida como Prodemge é a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais, empresa de tecnologia da informação do governo de Minas Gerais.

resultados; b) o site (www.descomplicar.mg.gov.br) que apresenta todas as informações relativas ao projeto, como legislação, material para download, estatísticas e entrevistas; c) o canal de relacionamento “Fale Conosco” no sítio do programa.

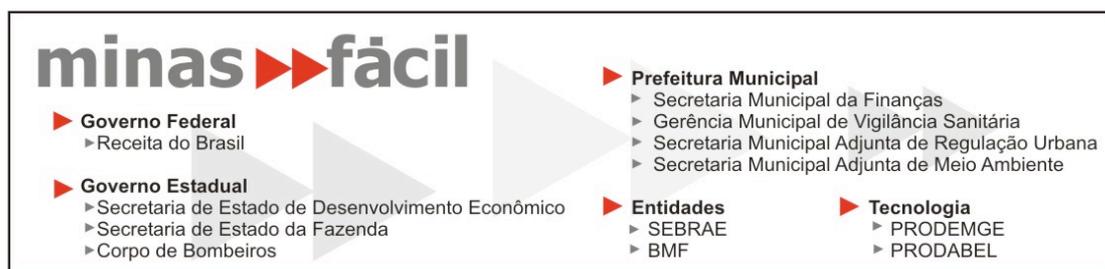
O “Descomplicar” busca reduzir prazos, custos, exigências e deslocamentos físicos dos empreendedores em um modelo gerencial que envolve atores governamentais, governo federal e municípios. Seu modelo de gestão se baseia em ações em grupo, compartilhamento de soluções e estímulos financeiros aos servidores. A gestão se apoia em Reuniões de Planejamento, Pactuação de Metas e Status Report, Eventos e Balanços Anuais. Como este é um projeto estruturador, há um órgão central chamado Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES) que conduz as reuniões mensais para acompanhar e avaliar a execução das ações setoriais. Este é o modelo de gestão para responder a sete frentes de trabalho: 1) simplificação dos processos críticos de atendimento ao cidadão; 2) divulgação de Minas Gerais como Estado Descomplicado²⁹; 3) implantação e consolidação do “Minas Fácil”; 4) inovação dos instrumentos de Regularização Ambiental; 5) implantação e operação das Unidades de Atendimento Integrado (UAI); 6) integração das Regionais Setoriais da SEPLAG e; 7) fomento à participação das MPEs nas compras do estado. Para os fins deste trabalho serão abordados os objetivos 3 e 7.

Implantação, operação e consolidação do “Minas Fácil”

Esse programa, gerido pela Junta Comercial, deriva da iniciativa “Empresa Mineira Competitiva” (2003), cujo ponto central era o desencontro entre a Receita Federal que gera o CNPJ e a esfera municipal que libera o alvará. A iniciativa busca ampliar a parceria com outros órgãos e esferas de governo, ademais obter a adesão de prefeitos, conforme a figura a seguir:

²⁹ O Estado Descomplicado busca: a) racionalizar e simplificar a administração, a previsibilidade e a transparências; b) promover a inovação organizacional; c) incentivar o uso de TICs; d) qualificar o serviço público integrado à modernização da gestão pública; e) avaliar e monitorar os serviços; f) suprimir procedimentos desnecessários e promover a administração transversal dos serviços; g) estimular canais de comunicação internos; h) desenvolver planos de reengenharia de processos e; i) reduzir custos de funcionamento dos serviços públicos.

Figura 1 – Estrutura organizacional do Minas Fácil

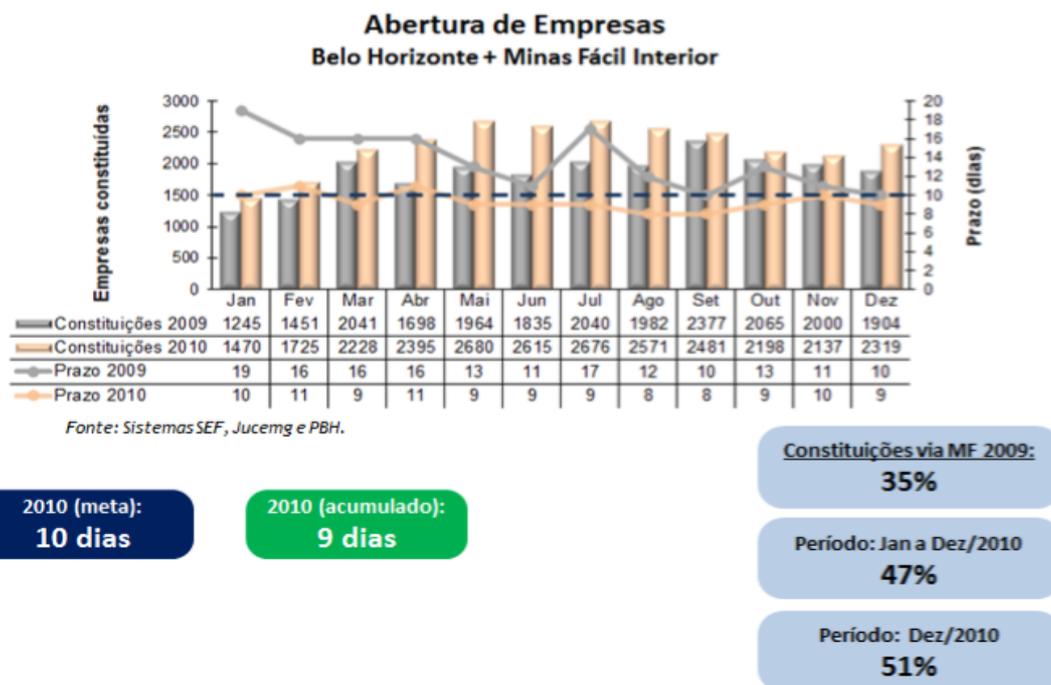


Fonte: Junta Comercial de Minas Gerais (2010).

O “Minas Fácil” está presente em 31 Municípios e busca simplificar procedimentos, tendo como principais resultados: a) redução de 28 dias, em 2007, para nove dias a abertura de empresas; b) 50% das novas empresas se beneficiaram do programa; c) ampliou bastante o número de empresas abertas entre 2008 e 2010. Também existem indicadores sobre o nível de satisfação dos clientes: dificuldade e nível de atendimento das demandas, simplicidade do procedimento e tempo para emitir certidões. Suas características centrais são o conceito de one stop shop concentrando a participação dos órgãos envolvidos, um sistema web que substituiu procedimentos presenciais e pagos por outros on line e gratuitos e a inovação aberta com clientes participando da implantação e proposição de melhorias.

Um passo importante, no ano de 2007, foi a integração com a Receita Federal que reduziu o tempo de abertura de empresas, pois a emissão do CNPJ passou a feita na Junta Comercial, o que eliminou o deslocamento físico do empreendedor. Em 2008, integraram-se as respostas de viabilidade locacional das Prefeituras e do Nome Empresarial da Junta Comercial à consulta de viabilidade do Minas Fácil. As MPEs passaram a realizar apenas uma consulta para receber, de forma gratuita, e pela internet, todas as respostas em um só documento. Em 2009, órgãos como Secretaria de Meio Ambiente, Vigilância Sanitária e Corpo de Bombeiros integraram-se ao Minas Fácil por meio de sistemas informatizados. A partir de 2010, o licenciamento para empresas de baixo risco são liberadas automaticamente através do Portal Minas Fácil. O empreendedor também passou a acessar o Documento de Arrecadação Estadual (DAE) via o Minas Fácil. Para os MPEs, a Junta Comercial, em parceria com a Secretaria de Fazenda, disponibilizou a DAE Consolidada com valores relativos à abertura de empresas. Com esse documento, o empreendedor não precisa mais providenciar o pagamento de vários DAEs, pois esse documento, inédito no país, unifica as taxas da Junta Comercial e da Secretaria de Fazenda. Abaixo seguem os indicadores da abertura de empresas com a meta e seus indicadores até 2010.

Figura 2 – Indicadores de abertura de empresas

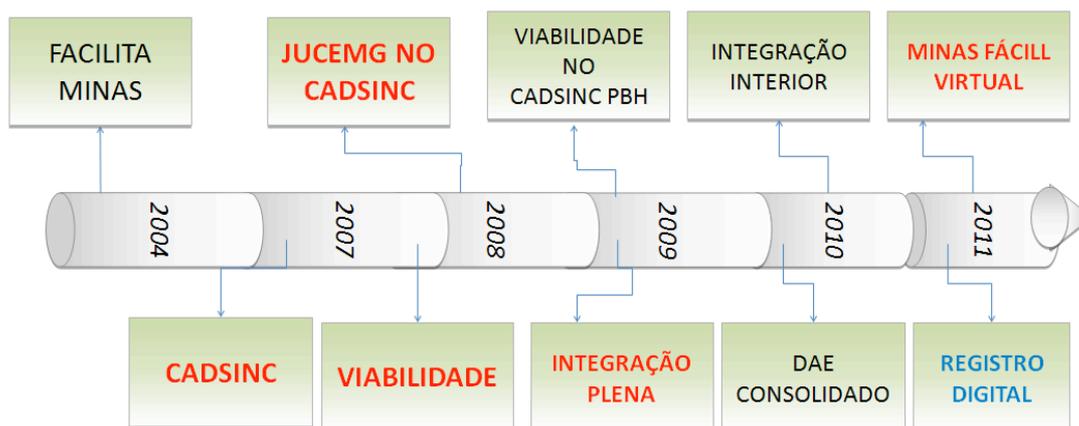


Fonte: Junta Comercial de Minas Gerais.

Some-se a isso, a criação, em 2010, do contrato social padrão sob o enfoque de “Contrato Núcleo”, uma facilidade no registro e arquivamento de ato constitutivo da sociedade limitada na Junta Comercial e no Minas Fácil. Este é um Contrato Social padrão que contém as informações quando o MPE preenche a Consulta de Viabilidade do Minas Fácil e do Cadastro Sincronizado da Receita Federal³⁰. Esses dados são disponibilizados no documento digital contendo cláusulas obrigatórias, garantindo que as informações não serão modificadas. Depois de impresso e assinado, o “Contrato Núcleo” passa a ser o contrato social definitivo. Esta iniciativa reduziu erros de preenchimento e agilizou o processo de registro pela Junta Comercial. Ademais, se evita a interrupção da abertura de empresas por divergência entre as informações preenchidas nos formulários eletrônicos e nos contratos sociais elaborados. Assim, a inovação se baseia na premissa de não apenas informatizar a burocracia, mas de rever processos para ter uma só entrada de documentos, sendo esse um diferencial do programa. A seguir apresenta-se a linha do tempo das etapas centrais da evolução do Minas Fácil desde 2004.

³⁰ O Cadastro Sincronizado Nacional é a integração dos procedimentos cadastrais de pessoas jurídicas e demais entidades no âmbito das Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de outros órgãos e entidades que fazem parte do processo de registro e legalização de negócios no Brasil.

Figura 3 - Linha do Tempo do Sistema Integrador do Minas Fácil



Fonte: Junta Comercial de Minas Gerais (2010)

Nessa linha, a Secretaria de Fazenda introduziu a disponibilização gratuita de serviços como Certidão de Débitos Tributários pela internet, que era, até 2007 emitido apenas presencialmente. Em dois anos, 4,5 milhões de certidões foram emitidas. Na mesma direção se insere a emissão de Certidão Simplificada da Junta Comercial pela internet. Antes dessa medida, a Junta Comercial realizava 7,5 mil atendimentos presenciais por mês. Com a possibilidade de emissão via internet, reduziu-se prazos e custos de deslocamento para o usuário, além de diminuir o fluxo de pessoas nas unidades da Junta Comercial e do Minas Fácil. Em outra frente, houve a adequação das respostas da Secretaria de Fazenda no Cadastro Sincronizado. Para solicitar abertura ou alteração de dados relativos ao seu empreendimento (contribuinte de ICMS), o mesmo precisava acessar o Cadastro Sincronizado Nacional (Cadsinc), gerido pela Receita Federal, e realizar uma consulta da situação fiscal da empresa. Estima-se que cerca de 350 mil contribuintes se beneficiaram com essa simplificação.

Por fim, um desafio ainda em implantação é facilitar o encerramento de empresas com um modelo simplificado, como ocorre com o processo de abertura. Dentre os benefícios esperados estão: a) processo integrado de encerramento para evitar obrigações acessórias; b) única entrada de dados e solicitação encerrada com o deferimento de todos os órgãos e; c) redução de procedimentos com o recurso da internet. Porém, mesmo com os avanços do Minas Fácil, os gestores do “Descomplicar” e da Junta Comercial entendem que há desafios para melhorar sua execução .

- Registro Digital de Documentos da Junta: possibilitar registros de competência de forma eletrônica, com mudanças tecnológicas que facilitem sua compreensão pelos usuários;

- Modelo de Encerramento de Empresas via Minas Fácil: simplificar o encerramento envolvendo o Conselho Regional de Contabilidade, ademais o desafio de envolver as Prefeituras, sobretudo de forma virtual, para receber/gerar documentos;
- Uniformizar critérios: estado e municípios devem definir o que é baixo, médio e alto risco das empresas para não atrasar a abertura das mesmas;
- Universalizar atendimento: passar de 90% para 100% de empresas atendidas;
- Descompasso de prioridades: novas soluções para a abertura e encerramento de empresas a ser adotada de forma conjunta entre todos os órgãos e esferas de governo;
- Simplificar procedimentos municipais, o que contribuiria para enviar dados das empresas;
- Minas Fácil Virtual: simplificar a abertura de empresas em qualquer município, o que deve ser uma solução de baixo custo de integração e manutenção. Ela visa ampliar a participação dos municípios e assegurar maior acesso aos serviços da Junta Comercial;
- Respeitar as particularidades: como cada esfera de governo é independente e, sobretudo nas prefeituras, persiste a cultura de criar novas normas que pretensamente aumentem o controle da abertura de empresas. Como o estado tem 853 municípios, o desafio é levar o programa às regiões mais pobres, que são locais com um nível maior de burocracia. Outro desafio são as maiores cidades, face o volume de empresas abertas (53%).
- Ampliar o número de cidades: cobrir 31 em um estado como Minas Gerais ainda é pouco.

Fomento à participação das Micro e Pequenas Empresas nas compras do Estado

Desde 2008, o governo prioriza a relação com as MPEs ao lançar as cartilhas: “Os benefícios para as Micro e Pequenas Empresas nas compras do Governo de Minas Gerais” e “Como vender ao governo de Minas Gerais: para micro e pequenas empresas”. O governo buscava “descomplicar” a relação entre empresas e Estado com base nas alternativas abertas pela Lei do

“Simples Nacional”, como a possibilidade de participação exclusiva das MPEs em licitações não superiores a R\$ 80.000,00. Ademais, as cartilhas aproximam duas pontas do “Descomplicar”: a relação Estado-Estado (qualificar servidores sobre as compras governamentais preferenciais às MPEs) e Estado-Empresa (qualificar MPEs fornecedoras). A essas publicações somam-se tutoriais eletrônicos e uma linha de comunicação gratuita por telefone (155 LigMinas).

O tratamento diferenciado às MPEs (Decreto Estadual nº 44.630/2007) incluía: a) comprovar a condição de MPE no credenciamento no Portal de Compras do Governo, possibilitado pela integração com a base de dados da Junta Comercial; e b) simplificar o cadastramento e credenciamento de fornecedores eliminando a exigência de apresentar o Contrato Social das empresas junto à SEPLAG por meio de acesso eletrônico ao banco de dados da Junta Comercial. Essa ação beneficiou mais de 1,5 mil empresas que anualmente se cadastram para participarem de licitações. A vantagem desse processo é o cadastramento das MPEs no Cadastro Geral de Fornecedores Mineiros (CAGEF) que: a) atualiza automaticamente dados cadastrais e certidões fiscais; b) identifica automaticamente o porte da empresa; e c) notifica avisos de compras por meio de e-mail e mensagens de SMS.

Uma facilidade desse processo foi sua regionalização (há uma unidade de atendimento na capital e 15 no interior). Ademais, para ampliar a preferência às MPEs nas compras governamentais, foram regulamentados: a) processos de Cotações Eletrônicas de Compras (COTEP) para compra que não ultrapasse R\$ 80.000,00, sendo necessário que cada PME tenha ao menos um representante credenciado no Portal de Compras; b) diferentemente da Lei Geral que estipula o percentual máximo de subcontratação em 30% do total licitado, em Minas Gerais, se autorizado pelo edital, esse percentual pode ser superado; c) nas licitações cujo objeto seja divisível, o governo pode reservar até 25% para disputa exclusiva das MPEs, sem prejuízo que as mesmas participem da disputa para fornecerem o restante; d) com as novas regras do Simples Nacional, o governo revisou os procedimentos para adquirir mercadorias, bem ou serviço com a isenção do ICMS. Mas a novidade introduzida em 2007, por meio do Decreto Estadual 44.630, foi alterar a redação da Lei Geral 123 que frisa que as MPEs poderão ter participação exclusiva nas compras até R\$ 80.000,00. A partir de dezembro de 2010, novo Decreto determina que as micro e pequenas empresas deverão ter participação exclusiva em compras até esse valor. Esta mudança visa contribuir para ampliar o volume de MPEs nas compras públicas. Até 2011, possivelmente um dos resultados dessas iniciativas é que 38% das compras

governamentais sejam de empresas desse porte (21% de microempresas e 17% de pequenas empresas). Em 2010, o percentual da MPEs que venceram licitações e conseguiram assinar o contrato com o governo foi de: a) Cotações Eletrônicas de Preços (74% de participações/68% de contratação, sendo 90% das MPEs que participaram de COTEPs venceram algum lote; b) Pregões Eletrônicos (66% de participantes/59% de contratação). Em termos evolutivos, os números são os seguintes:

Tabela 1 – Participação das MPEs nas compras governamentais

Ano	% participação de MPE*	% contratos assinados com MPE*	% valor contratado*
2007	-	-	-
2008	44	-	-
2009	68	62	22
2010	71	64	31

Fonte: Elaborado pelos autores com base na SEPLAG (2011). Os números para o ano de 2010 representam a média dos itens a e b acima apresentados no texto * Dados indisponíveis.

Outra iniciativa para facilitar a inserção das MPEs foram os Cadernos de Compras Governamentais – Oportunidades de Negócios para todas 10 regiões político-administrativas do estado. Com essa publicação, as MPEs das localidades se planejam sobre demandas do governo (resultando em 91% do valor total contratado das MPEs foi de empresas no estado). Embora essa informação deva ser relativizada, pois se trata prioritariamente de compras até R\$ 80.000,00, ainda assim pode indicar eficácia das políticas para apoiar esse segmento.

Contudo, mesmo com essa modelagem preferencial de compras para MPEs, há três desafios a serem enfrentados: a) simplificar o credenciamento de fornecedores unificando o cadastramento com a eliminação de exigências; b) implantar acesso exclusivo de MPEs às compras até 80mil, garantindo sua participação aos contratos de pequeno porte; e; c) definir o porte de empresa via Receita Federal e eliminar a exigência de comprovar o porte para as empresas constituídas no Brasil, visando uma maior confiabilidade da informação fornecida.

A ação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais no fomento às MPEs

O BDMG atua junto ao programa de formalização de empresas para reduzir barreiras financeiras, uma estratégia central no Sistema de Desenvolvimento Econômico do Estado para viabilizar linhas de crédito e de financiamento às MPEs. Mas para o Banco, sua missão é o desenvolvimento do estado, de modo que financiar as empresas é um instrumento dessa política pública. A política creditícia, assim, não é um fim em si mesmo, mas um meio de alcançar o universo de 600 mil MPEs. Portanto, o crédito mais barato que os bancos comerciais é uma forma para que os empresários possam crescer. Esta é a estratégia do Banco para as MPE.

Desde 1995, as MPEs contam com o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundese) para obter crédito do BDMG: as empresas aportavam recursos no Fundo, afora aqueles derivados dos tributos estaduais. Assim se desenvolveu o primeiro produto chamado Geraminas, seguido de outros programas como Base Tecnológica, Empresa Mineira e Alimenta Programa de Microcrédito. O Fundese financiava projetos não impactantes (mais flexíveis no pagamento por não se atrelarem ao faturamento futuro da empresa, por operarem com juros fixos em uma época de inflação até 1994 e pelo mecanismo de aval de terceiros que foi bem sucedido pela “pressão moral” para evitar ônus ao avalista, o que reduziu as taxas de inadimplência). Tais inovações exemplificam a política focada no desenvolvimento e não na oferta de crédito visando retorno financeiro como indicador de resultado.

Contudo, o Fundese teve que ser revisto, pois o volume de demandas se tornou maior que a capacidade de atender ao público das MPEs, afora as mudanças operacionais introduzidas com o Simples Nacional. Após o advento dessa lei, os recursos recolhidos das empresas inicialmente são concentrados no governo federal que depois os repassa aos estados. Desse modo, a sistemática de financiamento solidário do Fundese não se manteve com sua engenharia institucional inicial. Para substituí-lo, o BMDG criou, com recursos próprios, o CrediFácil.

Ademais, o BDMG reformulou o atendimento com canais exclusivos e aprimoramento dos treinamentos por meio de mídia convencional ou internet. A experiência tem sido inovadora para conceder crédito e desburocratizar seu acesso pelos empresários ao introduzir mecanismos de solicitação on line. Soma-se a isso os correspondentes bancários no interior do estado que aumentam a oferta e a possibilidade de inclusão de novos clientes. O BDMG também tem ampliado sua interlocução interorganizacional com

outros órgãos de governo, sobretudo com a Secretaria de Fazenda e Secretaria do Desenvolvimento Econômico. Assim, as políticas de crédito, além de se pautarem pela lógica do desenvolvimento, operam próximas da formalização das empresas (foco da Secretaria de Fazenda) e da qualificação gerencial (em parceria com o SEBRAE, Federações empresariais e Cooperativas de Crédito). Contudo, o Gerente da área de MPEs do BDMG avalia que é necessário aprimorar a comunicação com os empresários desse segmento, visando retirar a formalidade da relação. Essa é, também, uma das questões que ainda afasta os empreendedores das políticas de crédito em face de seu vocabulário muito técnico e pouco acessível.

Como banco público de fomento, o BDMG apóia empreendimentos que contribuem para dinamizar a economia local, regional ou estadual e gerar emprego e renda. Esse apoio se dá por meio de financiamentos ao setor produtivo e para o setor público municipal em projetos de infraestrutura urbana e desenvolvimento institucional. Em função do crescimento das demandas das MPEs, desde a década de 90 o BDMG dividiu o estado em regiões, após a criação do Fundese, visando facilitar o atendimento. Foram criadas células e equipes técnicas para visitar as regiões e divulgar os produtos às regiões. Mas, em face de sua falta de capilaridade por estar situado na capital e impedido por lei de possuir agências, o BDMG atua no interior do estado por meio de uma rede com algumas entidades como: Federaminas, Fecomércio, FECON, FCDL, FIEMG, OAB, SICOOB, Central Crediminas, Cecremge e Abimaq. Atualmente, 55% das solicitações de financiamento encaminhadas ao Banco são por meio de seus parceiros.

Visando aumentar sua presença no interior do estado o Banco iniciou um Projeto Corporativo para fortalecer sua rede conveniada e estudar outras formas de atuação. Juntamente com o SEBRAE foram organizadas “Caravanas de Desenvolvimento” regional. Essas, ao final, resultavam no retorno de várias propostas de financiamento preenchidas à mão para serem, analisadas pelas células técnicas. Na avaliação do Gerente do Departamento de Micro e Pequenas Empresas esse sistema operou bem como forma de divulgar o programa até o momento em que a estrutura organizacional para atender o público das MPEs começou a ficar saturada com o aumento da demanda. Surgiram problemas como a especialização temática das células que criava dificuldades para dividir atividades, pois nem todas tinham demandas em volume similar. Em função desses problemas em 2000 foi alterada a forma de organização com a criação de um Núcleo de Atendimento para a análise técnica de projetos.

Dentre as vantagens dessa mudança, conforme o Gerente da área, destaca-se o patamar de financiamentos (em média superou os R\$ 100.000,00 que era o limite das células especializadas). Com a nova sistemática, melhorou a análise da capacidade de pagamento das empresas, dada a experiência prévia bem sucedida e o histórico de baixa inadimplência. A análise dos projetos passou a considerar não apenas critérios econômicos, mas também o não impacto: se a empresa não for exitosa ela consegue pagar o financiamento, pois a quitação não é baseada no faturamento e sim na capacidade de pagamento. Com essa mudança organizacional, o sistema de trabalho migrou para formulários eletrônicos e facilitou a sistematização de informações. Atualmente esse processo é realizado completamente pela internet (e cobre 100% das solicitações das MPEs) e diretamente no site do banco. Isso acarreta outra vantagem: quando uma regra muda os interessados tomam conhecimento dela ao mesmo tempo, o que reduz o custo operacional. Essa questão atende a meta cinco do programa de formalização de empresas do governo estadual: “Redução de Barreiras Financeiras” que visa reduzir a burocracia e o tempo de análise dos pedidos de financiamento. Outro exemplo de desburocratização: o empresário não precisa enviar sua Certidão Negativa de Débito, pois o banco acessa de forma direta. Também a liberação de financiamentos baseado no faturamento ficou facilitada, pois os documentos necessários estão no Simples Nacional, o que estimula a formalização das empresas. Por fim, em linha com a integração entre os órgãos, há um convênio com a Secretaria de Fazenda para compartilhamento de informações que agilizam a análise e a liberação de crédito.

Na mesma linha, o novo portal do BDMG, implantado em 2010, tem como objetivo facilitar aos empreendedores o acesso ao crédito. O site foi planejado para atuar com o foco no cliente, permitindo que os conteúdos de interesse do usuário sejam facilmente localizados e entendidos como o glossário de termos técnicos de operações incorporados às páginas de negócio. Uma vantagem da informatização é que o empresário de qualquer região do estado tem acesso a um financiamento. Do total de 6000 empresas analisadas, 3000 conseguiram obter algum tipo de financiamento, o que representa uma taxa de efetividade de 50%.

Buscando ampliar a interiorização do BDMG e a ampliação do acesso às suas linhas de crédito vem sendo implantada a rede de agentes bancários nas regiões do estado. Com os correspondentes bancários, a meta é ampliar essa adequação ao público alvo, bem como reduzir os problemas de deficiência técnica e gerencial de empresários que não conseguem organizar seus pedidos de crédito. Assim, a força de vendas do Banco tende a se ampliar,

bem como a taxa de efetividade dos financiamentos. Ainda no terreno da adaptabilidade, a parceria com atores regionais como Cooperativas de Crédito ajuda, pois têm forte presença no interior do estado.

O mecanismo de funcionamento deve ser o mesmo para todos os agentes financeiros, com a definição de um limite de crédito que poderá conceder com seu próprio risco. Já ao BDMG caberá abrir um limite para o agente financeiro aplicar recursos para que possa ofertar crédito. A meta é multiplicar em 10 vezes o número de clientes no prazo de três anos para chegar a 30 mil clientes. Além da ampliação da rede de agentes e correspondentes bancários, busca-se reduzir o tempo de resposta do BDMG para menos de 15 dias (em 2011 o tempo de resposta era de 45 dias) desde o recebimento da proposta até a liberação do empréstimo. Com os correspondentes bancários, esse tempo deve ser reduzido, pois as propostas serão submetidas ao BDMG se aprovadas nas regiões. No entanto, para alcançar essa meta devem ser melhorados os sistemas informatizados. No âmbito estadual, deve melhorar a comunicação com a Junta Comercial para facilitar a análise da solicitação do empresário, sobretudo porque o banco não está inserido no Minas Fácil, apesar de ter assento no comitê gestor do projeto “Descomplicar”. A meta é fazer com que o empresário, ao informar seu CNPJ e o valor desejado de financiamento, realize uma pesquisa automatizada que lhe informe o limite de crédito on line. Tal medida reduziria o tempo de análise para dois ou três dias, para financiamentos de até R\$ 50.000,00, o que atende cerca de $\frac{3}{4}$ do total das demandas.

Em relação ao microempreendedor individual, em 1997, foi criado o Programa Estadual de Crédito Popular e Assessoramento Técnico (Credpop), reformulado pela Lei 16.760/2007. O objetivo é possibilitar ao microempreendedor individual ou associado, às cooperativas e associações de trabalhadores acesso ao crédito produtivo e orientado. Como agente financeiro do programa, o BDMG repassa recursos às instituições de microfinanças (OSCIPs, Sociedade de Crédito ao Microempreendedor, Sociedade de Cooperativas Centrais de Crédito e Sociedades Cooperativas Singulares de Crédito) para financiamentos, a seu risco, de microempreendedores.

A Secretaria de Fazenda e a lógica tributária no fomento às MPes

As políticas da Secretaria de Fazenda seguem a Lei Complementar 123 do Simples Nacional que instituiu um regime tributário diferenciado às MPes,

simplificação da abertura de empresas, apoio às licitações e compras públicas e acesso ao crédito oficial. Contrariamente à legislação anterior em que os estados tinham sistemas diferenciados e sem unificação legal em âmbito nacional, a padronização simplificou o mecanismo de tributação para oito tributos federais, estaduais e municipais, que em si já é uma forma de fomento aos MPEs.

O aspecto mais relevante de sua atuação é o seu modelo de gestão que se integra com outros órgãos que trabalham com o fomento às MPEs, como algumas das políticas descritas nos itens anteriores. Afora isso, merece destaque as iniciativas para adaptar a legislação do Simples Nacional às MPEs, visando implantar a Lei e ampliar a formalização de empresas. Além do mais, há outros avanços como: a) o atendimento ao contribuinte como objetivo estratégico; b) atendimento on line da maioria dos serviços que, na linha do projeto “Descomplicar”, reduzem tempo e procedimentos burocráticos; c) a política tributária em interação com as entidades de classe, conforme o conceito de portas abertas, para realizar adaptações na legislação.

A abertura de empresas, por meio do cadastro sincronizado, no bojo do projeto “Descomplicar”, tem sido relevante para a Secretaria de Fazenda, pois mais rapidamente permite o enquadramento do MPE nas faixas de faturamento e de alíquota de impostos (ao limite de 3,95% pela lei do Simples Nacional). Ao mesmo tempo, agiliza a inserção das empresas no cadastro de contribuintes do governo estadual que, em 2010, representou uma receita de R\$ 42 milhões oriundas do Simples Nacional via ICMS. Ademais, a legislação estadual simplifica operações não alcançadas pelo Simples Nacional, mesmo que a MPE tenha optado por esse regime. Dois exemplos ilustram essas iniciativas: a) impostos de importação; b) substituição tributária (data de recolhimento unificada dos tributos não presentes no Simples, o que facilita planejar o pagamento em prazo único e não a cada operação realizada).

Em relação ao Microempreendedor Individual (MEI), foi instituído o pagamento simbólico de R\$ 1,00 de ICMS como incentivo à formalização do trabalhador autônomo. Essa política está em linha com o item um do programa de formalização de empresas chamado “Campanha Orientativa” (que desenvolve cartilhas para divulgar e ampliar a importância da formalização do empreendimento). Nesse particular, um desafio é, por meio do projeto “Descomplicar”, ampliar o número de profissionais informais ainda não atraídos pela lei do MEI. Ainda em relação à formalização do MEI, a Secretaria de Fazenda simplificou e reduziu custos através da emissão da nota eletrônica, pois não há necessidade de emitir bloco de notas.

A política tributária mineira costuma ser debatida entre os atores interessados e a Secretaria de Fazenda, como por exemplo, a mudança nas regras de substituição tributária, quando ocorre, é debatida com as entidades representativas para combinar o que muda, quando e como. Nessa linha se insere o programa “Falando com a Fazenda” que recebe empresários para ouvir sugestões em mais um exemplo de “portas abertas”. Essa é uma meta da Secretaria: o atendimento ao contribuinte deve ser otimizado e, no que diz respeito ao público dos MPEs, o FOPEMIMPE e o Sebrae são considerados estratégicos como parceiros. A comunicação com o público da MPEs e com os contribuintes pode ser feito pelo site da Secretaria de Fazenda pelo link “LegisFácil” onde a legislação pode ser pesquisada. Essa iniciativa está em linha com a ação três do programa de formalização de empresas, chamada “Orientação Tributária”, que visa equacionar dúvidas dos contribuintes. Esta forma de ação desonera a máquina pública, pois as novas consultas são incorporadas ao sítio como resposta de outras perguntas, o que também valoriza a relação com as MPEs que veem suas demandas sendo incorporadas. Isso, segundo os entrevistados da área fazendária, reforça a ação pró-ativa dos micro e pequenos empreendedores, pois identificam que há retorno em suas iniciativas acerca de aspectos detectados na legislação.

Outra iniciativa estadual não coberta pelo Simples Nacional são isenções tributárias para segmentos específicos como o artesanato. Anteriormente à lei complementar 123, o Estado podia enquadrar todos os artesãos coletivamente, o que não é permitido pelo Simples nacional. Mas a adesão individual os enquadrava em uma faixa de 18% de tributos. Com a inscrição individual da Central de Distribuição de Artesanato, a tributação caiu para 3%. Ao mesmo tempo, a Secretaria de Fazenda desenvolve ações para evitar a omissão de receitas, visando acompanhar o efetivo pagamento dos tributos comparando as notas fiscais com a receita declarada.

Considerações finais

A análise do caso mineiro mostra uma característica central para a discussão das políticas de desenvolvimento: sua inserção em uma estratégia geral para o Estado. Assim, não se trata de um apêndice, mas possui centralidade na dinâmica econômica que se projeta para a modernização do Estado. A matriz de inserção das iniciativas voltadas para as MPEs está posicionada dentro de um tripé que envolve Estado, Cidadãos e Empresas, e orientada para um mesmo fim: criar as condições que facilitem e desburocratizem a vida dos empresários. Assim, o Estado deve ser um

facilitador de condições propícias e não um entrave ao empreendedorismo. Embora óbvio, tal premissa precisa ser traduzida em políticas públicas, como o exemplo do tempo para a abertura de empresas, associado às suas melhorias contínuas, como é o caso do fechamento de empresas.

Ademais, a experiência mineira mostra que é preciso incentivos para estimular a atividade empreendedora. Nesse particular, vários exemplos foram apresentados, como as compras públicas prioritárias dos MPEs até o valor de R\$ 80.000,00. Com isso, se complementa a criação de um ambiente institucional que inova em suas normas e procedimentos com mecanismos de fomento à atividade econômica. Esse binômio é um dos grandes avanços em Minas Gerais.

É importante lembrar que esse processo possui uma ancoragem em um modelo de gestão que promove a intersetorialidade, o que garante uma visão sistêmica das políticas de desenvolvimento, além de evitar duplicidade de ações e dispersão de recursos. Os procedimentos organizacionais, notadamente os fóruns e comitês de gerenciamento, garantem essa política de integração. Claro, a questão dos incentivos possui grande relevância, pois existem metas de desempenho vinculadas a prêmios pecuniários. Portanto, no aspecto interno (a motivação da burocracia pública) e no aspecto externo (a motivação dos MPEs) há incentivos que ajudam a manter a política pública em operação e constante revisão para melhorá-la.

Outra consideração importante é a trajetória da política de desenvolvimento econômico do estado que data da década de 1960. Os diagnósticos da economia mineira e os planos que dele resultaram foram assentando as bases de uma compreensão das carências, necessidades e possibilidades. A incorporação das MPEs, portanto, foi mais um aspecto da construção de uma compreensão geral das demandas para a economia regional. Assim, essa inserção dos micro, pequenos e médios empreendedores na estratégia geral de desenvolvimento do estado deve considerar a caminhada prévia, pois já existiam ações anteriores que ajudaram a ver as melhores formas de promover essa meta presente no programa “Descomplicar”. Olhar temas que a burocracia pública tradicionalmente separa em seus escaninhos organizacionais (tributos, financiamento, compras públicas, capacitação, etc.) e definir um norte estratégico de políticas de desenvolvimento com lugar cativo para as MPEs não é fortuito nem casual. A experiência mineira atesta, por óbvio que seja, que planejamento, estratégia e gestão são questões chave e que a implementação de políticas está longe de se confundir com uma mera execução.

Referências

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. Diagnóstico da Economia Mineira. Belo Horizonte: 1968. 6 v.

_____. Economia Mineira 1989: Diagnósticos e Perspectivas. Belo Horizonte: BDMG, 1989, 5v.

_____. Minas Gerais do Século XXI. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002, 10v.

BARBOSA, D. H. D. Desenvolvimento Econômico e Pensamento Desenvolvimentista: o caso de Minas Gerais (1933-1968). In: Anais do IV Encontro de Pós-Graduandos da FFLCH/USP. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

DULCI, O. S. Política e Recuperação Econômica em Minas Gerais. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Compras governamentais na região do Triângulo Mineiro: oportunidades de negócios. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2011.

_____. Os benefícios para as Micro e Pequenas Empresas nas compras do governo de Minas Gerais. Descomplicar: Minas cada vez mais simples. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2008.

_____. Como vender ao governo de Minas Gerais: para micro e pequenas empresas. Belo Horizonte: Governo de Minas: Sebrae MG, s/d.

_____. Relatório Executivo Descomplicar 2007-2010. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2011.

_____. Balanço 2010 Projeto Estruturador Descomplicar: Minas Gerais cada vez mais simples. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2011.

_____. Programa de Formalização de Empresas para o Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Grupo de Estudos para Formalização de Empresas, 2009.

_____. Atuação do Governo de Minas Gerais frente ao desafio das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Apresentação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão ao Fórum Permanente de Micro e Pequenas Empresas, 2011.

_____. Simplificação do processo de encerramento de empresas. Belo Horizonte: Junta Comercial do Estado de Minas Gerais: Secretaria de Estado da Fazenda: Prefeitura de Belo Horizonte: Receita Federal, setembro de 2011.

_____. Sistema Integrador Estadual Minás Fácil: visita integradores. Belo Horizonte: Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, agosto de 2011.

_____. Passo a passo: como realizar o credenciamento de fornecedores. Portal de Compras MG, s/d.

_____. Política de Fortalecimento Competitivo da Estrutura Produtiva de Minas Gerais. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de desenvolvimento Econômico, 2008.

Sítios consultados

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico: www.sede.mg.gov.br

Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais: www.bdmg.mg.gov.br

50 anos do BDMG: <http://50anos.bdmg.mg.gov.br/home>

Junta Comercial do Estado de Minas Gerais: www.jucemg.mg.gov.br.

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: www.seplag.mg.gov.br

ANEXO - INDICADORES DO SISTEMA DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO

Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais

Indicadores de Eficiência

1. Percentual de propostas apresentadas que voltaram para adequação ou foram refeitas;
2. Dias de resposta e adequação da proposta e envio para a Secretaria Técnica.
3. Número de participantes dos Comitês Temáticos.
4. Índice de aceitação dos membros dos Comitês Temáticos.
5. Percentual de eventos que o coordenador está presente.
6. Nota média obtida na avaliação nos critérios do Comitê Temático.
7. Número médio de pessoas nos Comitês Temáticos;
8. Percentual de participantes que pretendem continuar a participar do FOPEMIMPE;
9. Percentual de participantes que creem ser a pessoa certa para participar do Comitê Temático;
10. Número de vezes que o participante frequentou as reuniões do Comitê.

Indicadores de Eficácia (sugestão)

1. Número de MPEs capacitadas em gestão empresarial.
2. Número de MPEs apoiadas pelo Estado.

Indicadores de Impacto (sugestão)

1. Número de micro e pequenas empresas que mudaram de patamar.
2. Volume de negócios resultantes desse apoio.

Políticas de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais

Indicadores de Eficiência (sugestão)

1. Percentual de planos de ação aprovados/rejeitados;
2. Número de participantes dos eventos promovidos pelo IEL/FIEMG.
3. Número médio de APLs;
4. Nível de satisfação dos dirigentes dos APLs;

Indicadores de Eficácia (sugestão)

1. Número de capacitação desenvolvido nos APLs.
2. Número de APLs apoiados pelo estado;
3. Número de integrantes das Entidades de Governança Local.

Indicadores de Impacto (sugestão)

1. Número de micro e pequenas empresas que aumentaram o nível de profissionalização.
2. Volume de negócios dos APLs (permitindo comparação do antes e depois da política)
3. Índice de desenvolvimento econômico do APL.

Secretaria de Planejamento e Gestão – Projeto Descomplicar

Indicadores de eficiência

1. Número de servidores envolvidos no projeto.
2. Redução de prazos para o credenciamento de empresas no Cadastro de Fornecedores do Estado (CFE).
3. Redução de custos para o credenciamento de empresas no CFE.

Indicadores de eficácia

1. Número de empresas credenciadas no Cadastro de Fornecedores do Estado.
2. Número de empresas que participaram de cotações eletrônicas de preços e de pregões eletrônicos.
3. Taxa de execução do projeto “Descomplicar”.

Indicadores de impacto

1. Participação do PIB Mineiro no PIB Nacional.
2. Posição no ranking nacional de competitividade.
3. Taxa média de investimento bruto.
4. Volume de compras públicas de MPEs até o valor limite de R\$ 80.000,0
5. Quantidade de contatos com MPEs

Junta Comercial de Minas Gerais – “Minas Fácil”

Indicador de eficiência

1. Grau de dificuldade no atendimento aos clientes
2. Grau de atendimento da solicitação realizada
3. Nível de satisfação com a simplificação do atendimento
4. Tempo de emissão de certidões

Indicador de eficácia

1. Número de município em que o “Minas Fácil” está presente.
2. Redução do número de procedimentos para abertura de empresas.
3. Redução do prazo para abertura de empresas.
4. Redução dos custos para abertura de empresas.
5. Número de alvarás de funcionamento liberados

Indicador de impacto

1. Número de novas empresas constituídas e formalizadas

Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

Indicadores de eficiência

1. Porcentual de análise de processos de concessão de crédito.
2. Tempo de análise de propostas e liberação de financiamentos.
3. Tempo de liberação de financiamentos até R\$ 50.000,00

Indicadores de eficácia

1. Taxa de efetividade na liberação de financiamentos.
2. Taxa de inadimplência.
3. Volume médio de financiamento.
4. Volume médio de financiamento para projetos não impactantes.
5. Número de MPEs que obtiveram financiamento.

Indicadores de impacto (sugestão)

1. Aumento do faturamento da empresa.
2. Aumento do número de empregos gerados

Secretaria Estadual da Fazenda

Indicador de eficiência

1. Nível de satisfação com atendimento recebido.
2. Prazo de liberação de documentos fiscais.
3. Prazos de divulgação de mudanças na legislação tributária.
4. Tempo de resposta das demandas dos contribuintes.
5. Número de eventos realizados com entidades de classe e sociedade em geral
6. Nível de satisfação dos usuários do site da Secretaria

Indicador de eficácia

1. Número de profissionais informais atraídos pela lei do MEI (sugestão)
2. Número de MEIs utilizam nota eletrônica emitida pela Secretaria de Fazenda

Indicador de impacto (sugestão)

1. Número de micro e pequenas empresas que mudaram de patamar.

CAPÍTULO 4 - Bahia: Ação Pública e Desenvolvimento Local

Patrícia Laczynski

Eliane Barbosa da Conceição

Eduardo de Lima Caldas

O objetivo do presente trabalho é o de descrever e analisar programas de políticas públicas voltados para o que se pode chamar de aspectos econômicos do desenvolvimento local, no Estado da Bahia. Trata-se de uma análise a partir dos instrumentos de políticas públicas. O que são instrumentos de políticas públicas? Quem são os atores envolvidos com essa experiência? Que discursos e práticas engendram esses atores a partir do uso das ferramentas desenvolvidas? Por meio deste artigo pretende-se levantar alguns pontos de reflexão sobre as políticas públicas relacionadas ao empreendedorismo, desenvolvimento local, avaliação de políticas públicas e programas, a importância de se trabalhar em redes a partir do estabelecimento de diferentes parcerias, à própria ideia de parceria e, neste sentido, compreender quem participa e como participa da concepção e da implementação de políticas públicas, especificamente da Política de Desenvolvimento do Estado da Bahia.

Metodologia

A metodologia utilizada neste trabalho tem caráter qualitativo. Inicialmente foi realizada uma revisão parcial da literatura sobre alguns olhares acerca do “desenvolvimento local” e sobre a ideia de “instrumentos de políticas públicas”.

Além da revisão da literatura, foram realizadas visitas de campo e o que se pode chamar de observações livres. A coleta de informações foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas, e fundamentalmente por meio de “conversas” (SPINK, 2008), realizadas com gestores de políticas públicas em diferentes níveis de atuação.

Sobre a realização do trabalho de campo, merece destaque a orientação e influência exercidas pelo texto “O pesquisador conversador no cotidiano” (SPINK, 2008), segundo o qual o cotidiano é composto de vários micro-lugares compreendida como uma “noção da psicologia social como

prática social, de conversa e de debate de uma inserção horizontal do pesquisador nos encontros diários – encontros estes que não acontecem no abstrato ou no ar, mas que acontecem sempre em lugares, com suas socialidades e materialidades” (SPINK, 2008). Deste modo, propõe-se que o pesquisador se repositone, observe e se atente para a cotidianidade. Não se trata, portanto, da utilização dos métodos mais ortodoxos em que o pesquisador se deixa levar pelo excesso de rigor no planejamento e na confecção dos questionários e perde a riqueza da observação e da fluidez e espontaneidade da conversa cotidiana. O método do pesquisador conversador pretende, assim, evitar a contaminação do observador pelo observado, ou que o observado sintasse coagido, por um gravador, ou mesmo por perguntas incompreensíveis (do seu ponto de vista).

Olhares sobre o Desenvolvimento Local

O debate nacional e internacional sobre o que se entende por “desenvolvimento” e suas muitas perspectivas mostram que antes de ser um conceito, é uma ideia força que mobiliza sociedades e governos em torno de projetos específicos. A disputa em torno do “desenvolvimento” também é perceptível por meio do excesso e dos diferentes adjetivos que qualificam o substantivo (democrático, integrado, local, participativo, regional, sustentado, sustentável, territorial, dentre outros). É bem verdade que cada uma dessas ideias vai se constituindo como campo específico de análise.

Neste trabalho, serão apresentadas algumas ideias sobre o tema, fundamentalmente para construir um quadro analítico que ampare a pesquisa de campo, dentre as quais a de desenvolvimento local como expressão da rearticulação das empresas no plano global; da valorização dos recursos e valores locais; do campo de possibilidades de experimentações anti-hegemônicas; de certo modismo que no limite acabaria por ofuscar a ideia de cidadania.

Para Benko e Lipietz (1994), por exemplo, as experiências de desenvolvimento local são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial “pós-fordista” (BENKO e LIPIETZ, 1994: 4). Para Becatini (1994), por sua vez, as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e não são apenas o reflexo da reorganização internacional do capital (BECATTINI, 1994).

Benko e Lipietz (1994) acreditam que a crise do taylorismo predominante no período do pós-guerra abriu a possibilidades para se

mobilizar os recursos humanos que se formam não somente nas empresas, mas sobretudo na cultura local, na tradição familiar, naquilo que se pode chamar de sistema local em que se enriquecem as competências técnico-profissionais. Ainda para Benko e Lipietz (1994), a organização industrial sofreu, recentemente, muitas alterações, expressas pela descentralização das plantas industriais e articulação em rede de empresas que se complementam no processo produtivo. Assim, as redes de empresas ligadas por relações de parceria e sub-contratação substituíram as grandes empresas integradas, e trouxeram à tona os antigos distritos industriais (unidades territoriais tradicionais na Inglaterra em que se concentravam empresas do mesmo ramo, dividindo trabalho e partilhando um saber-fazer local).

Becattini (1994) valoriza os recursos e os valores subjacentes às sociedades locais, como expressão de uma ética do trabalho e da família, condicionando os principais aspectos da vida local. Paralelamente a esse sistema de valores, desenvolve-se um conjunto de instituições, normas e regras destinadas a propagar esses valores a todo o distrito, estimulando sua adoção e a transmissão de geração em geração. Essas instituições incluem não só o mercado, a escola e a Igreja, como também as autoridades e organizações políticas locais, além de inúmeras outras instâncias públicas e privadas, econômicas, políticas, culturais, religiosas de solidariedade social.

Santos e Rodriguez (2002), por sua vez, trazem uma dimensão política do debate. Para esses autores, o local é, antes de mais nada, um espaço privilegiado para experimentações contra hegemônicas (SANTOS e RODRIGUEZ, 2002). Santos e Rodriguez (2002) propõem o conceito de um desenvolvimento local de base, “de baixo para cima”. A capacidade de decidir sobre esse desenvolvimento não é entendida como algo de exclusividade do Estado ou das elites econômicas e vê na sociedade civil o ator principal desse processo de construção coletiva. Esse processo cria um potencial para que o efeito econômico dessas experiências chegue à esfera política e produza um ciclo de crescimento que contrarie as lógicas de exclusão.

Finalmente, Oliveira (2001) também valoriza a dimensão política do desenvolvimento local e traz para este debate específico a ideia de “subdesenvolvimento local”. Assim, duas advertências percebidas a partir de seu raciocínio devem ser destacadas:

- A existência do desenvolvimento não é resultado da evolução de uma condição anterior de subdesenvolvimento, mas é dada historicamente por relações entre as nações, ou mesmo regiões;
- O desenvolvimento local, no caso brasileiro, país dependente e periférico, muitas vezes, tende a substituir um processo de

construção da cidadania. Quando a ideia de desenvolvimento local tende a ser utilizada como sinônimo de cooperação, de negociação, de convergência de interesses, de apaziguamento do conflito torna-se perigosa, porque inibe as desigualdades e os conflitos entre diferentes grupos. O desenvolvimento local, em muitas versões, é o nome do público não-estatal. Em nome de novos empregos e do aumento de renda, privatiza-se o público e retira-se do lugar a memória, a cultura do local via a acumulação primitiva (OLIVEIRA, 2001: 24).

Ao trazer essas duas preocupações, Oliveira (2001) resgata ideias importantes do pensamento econômico e político da América Latina. Nesta medida, vale lembrar Celso Furtado quando apresenta uma importante diferenciação entre desenvolvimento e crescimento como ponto chave para uma reflexão em torno do modelo de desenvolvimento que se procura neste trabalho. Para Furtado (2004), “dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população, mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento” (FURTADO, 2004: 484).

Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desenhahia

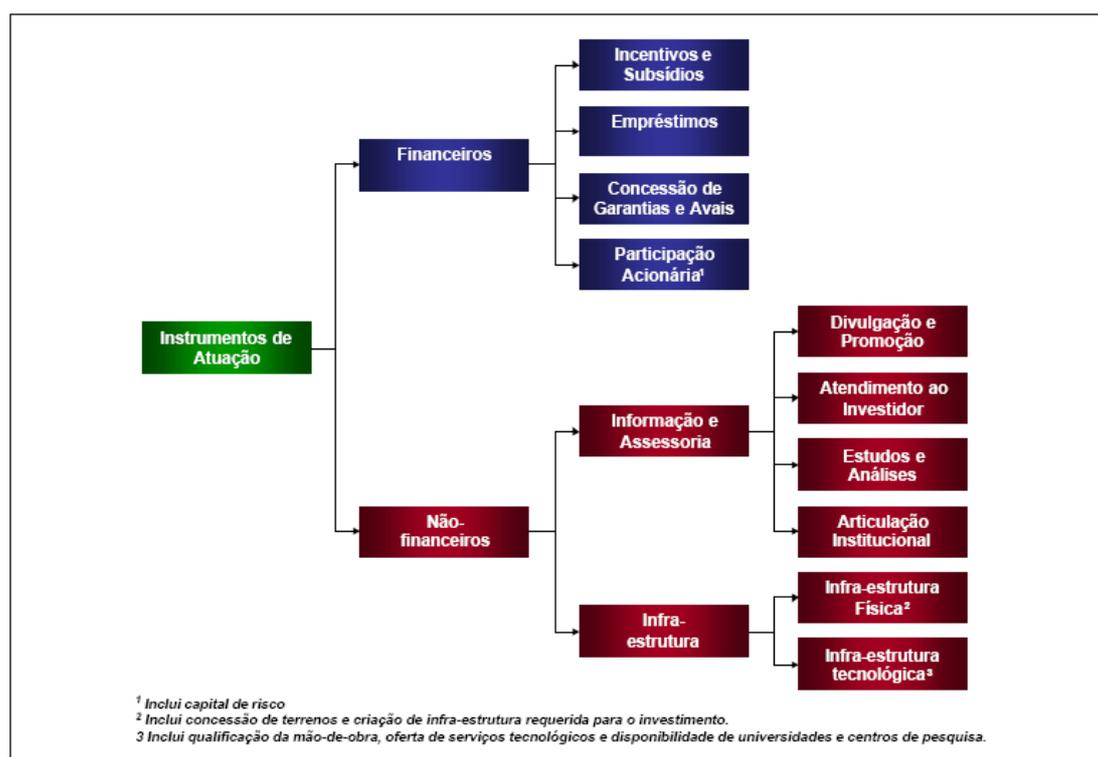
A Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desenhahia – foi criada em setembro de 2001, com o objetivo de oferecer crédito a micro e pequenas empresas localizadas no Estado, assim como microcrédito aos donos de pequenos negócios formais ou informais fixados nesse mesmo território. O órgão é formalmente vinculado à Secretaria de Finanças do Estado mas mantém autonomia operacional.

As agências de fomento são um tipo de instituição sui generis, cujos contornos foram definidos pela primeira vez pela Resolução Conselho Monetário Nacional (CMN) 2.2347, de 1996. Segundo aquele instrumento legal, cada estado brasileiro poderia ter apenas uma agência de fomento, que se destinaria a financiar projetos no território do próprio estado a que pertencessem. Têm status de instituições financeiras, mas não podem captar depósitos do público, ter acesso a operações de redesconto, nem possuir contas de reservas bancárias no Banco Central. Destinam-se à fomentação do desenvolvimento regional, por meio da concessão de financiamento de capital fixo e de giro, podendo apenas emprestar capital próprio e repassar recursos

orçamentários, tanto de fundos constitucionais como daqueles de organizações de desenvolvimento nacionais ou internacionais. A Resolução CMN 2.828/2001, hoje em vigor, estabelece que as agências de fomento devem constituir e manter, permanentemente, fundo de liquidez equivalente, no mínimo, a 10% do valor de suas obrigações, a ser integralmente aplicado em títulos públicos federais (SALVIANO JÚNIOR, 2004; CAVALCANTE, 2007).

Para o alcance de seus objetivos, as agências de fomento podem utilizar instrumentos financeiros e não financeiro, como demonstra a figura 1. Para as micro e pequenas empresas a Desenbahia disponibiliza apenas produtos financeiros. Já para os proprietários de pequenos negócios, a Agência disponibiliza tanto produtos financeiros – o microcrédito - como não financeiros, no caso, cursos de capacitação, estes em parceria com o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

Figura 1: Atuação do Desenbahia



Fonte: Desenbahia, 1999.

Quando comparada com o sistema financeiro tradicional, a Desenbahia tem um diferencial, que é o financiamento direto do capital de giro das pequenas empresas. A Desenbahia oferece linhas de financiamento de capital de giro, mas com prazos longos. Não sendo uma operação de antecipação de recebíveis, contribui para a estruturação do capital da empresa cliente.

Outro diferencial da Desenbahia é a análise do crédito a partir do potencial de sucesso do projeto e não em torno da garantia de pagamento, como fazem as instituições do sistema financeiro privado, que buscam a todo custo salvaguardar o crédito, gerando uma situação em que o pequeno empreendedor “precisa provar que tem ouro para conseguir prata”. O que deveria garantir o crédito para esse segmento, sugere a Agência, é a viabilidade e potencial de sucesso do projeto, sendo este o principal critério que a Desenbahia procura observar. Não consegue, no entanto, segui-lo à risca pelo fato de ser uma empresa pública e por essa razão não gozar da liberdade mais ampla de fazer o que não é vedado em lei, mas sim aquilo que nela está prescrito.

Segundo os entrevistados, a Desenbahia traçou seus objetivos para o atendimento das necessidades das organizações, sediadas no estado da Bahia, que mais precisam de crédito, mas que tenham dificuldades de consegui-lo nas instituições do sistema financeiro tradicional, muitas vezes por não disporem das garantias exigidas. As características da economia baiana influenciaram na opção da Agência para caminhar nesse sentido. De fato, as empresas baianas de grande porte, como a Odebrecht e a Braskem, por exemplo, têm suas sedes administrativas fora do Estado e, por isso, buscam financiamento no mercado financeiro tradicional.

Micro e Pequenas Empresas

O objetivo do Desenbahia é financiamento, crédito; repasse do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), repasse do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil; Fundo Estadual (FUNDESE), administrado pela Desenbahia. Com esses fundos, a Desenbahia desenvolve uma série de produtos (linhas de crédito) com a qual atua. Desde sua criação, o foco são as micro e pequenas empresas, o que acarretou um problema, uma vez que a Agência não operava com valores acima de dois milhões de reais, gerando uma redução da carteira de clientes. Mais recentemente, porém, começaram a operar com grandes empresas, especialmente aquelas que se relacionam com o setor público (infraestrutura, transporte, construção), mas sem perder o foco das micro e pequenas empresas (formalizadas) e do microcrédito (proprietários de pequenos empreendimentos formalizados ou não).

Entre os desafios enfrentados para melhor operacionalização da Desenbahia está o arcabouço legal e a burocracia diante do qual opera, na

condição de instituição pública que é. Segundo o diretor de operações da Desenhahia, para cada operação aprovada, há duas ou três negadas, uma vez que a Agência atua com faturamento fiscal, ou seja, com um limitador. Outro membro da equipe acrescentou que a qualificação das micro e pequenas empresas também se constitui em obstáculo à concessão do crédito para esse público alvo, uma vez que a ausência de qualificação leva aquelas empresas a um nível de informalidade muito alto, especialmente as do interior; além do não cumprimento das obrigações fiscais e contábeis. A legislação que trata da concessão de financiamento a micro e pequenas empresas é a mesma que regula a atividade para as médias e grandes. Não existem procedimentos simplificados para as micro e pequenas empresas. Os procedimentos e documentação exigida em lei dificultam a estas últimas o acesso ao crédito, visto que, na avaliação do pedido de crédito, as agências de fomento devem observar o prescrito em lei.

Microcrédito

Em relação ao microcrédito, a Desenhahia atua no primeiro piso – empréstimo direto à pessoa física –, operação realizada com quatro parceiros: a Desenhahia (gestão e recursos financeiros) a Secretaria Estadual do Trabalho (coordenação, prospecção de prefeituras); o SEBRAE (capacitação do agente e dos tomadores de crédito); a prefeitura (espaço físico e agente de crédito). A atuação do primeiro piso favorece o cumprimento da meta de interiorização do acesso ao crédito. Com o Credibahia, como é chamado o produto microcrédito, a Desenhahia está presente em 158 municípios, dos 417 que compõem o Estado, com um total de 160 postos de atendimento.

De fato, existe uma proposta de cooperação mais duradoura entre os três primeiros órgãos: a Desenhahia, o Sebrae/BA e a Secretaria do Trabalho, que juntos compõem o comitê gestor do programa. As prefeituras são convidadas a participar, mas a adesão não é compulsória. Prospectado um município, um termo de compromisso (ou contrato) é estabelecido entre as partes. A prefeitura, então, indica o agente de crédito e disponibiliza as condições materiais para a execução de suas atribuições, como um espaço físico, automóvel, salário e outros incentivos. Importante perceber que cada prefeitura oferece ao agente o pacote que julga necessário. E a Secretaria do Trabalho designa um supervisor para monitorar o trabalho daquele agente de crédito.

O Sebrae/BA oferece um curso de capacitação tanto para os supervisores, representantes da Secretaria do Trabalho, como para os agentes de crédito. O curso inicial do processo de capacitação dos agentes de crédito é realizado em Salvador, na sede do Sebrae/BA. O curso foi desenvolvido pela própria escola, respeitando a realidade daquele público específico, e tem duração de 40 horas. Um dos pré-requisitos para que o agente possa participar do curso é que possua, pelo menos, o nível médio. As turmas são fechadas com, no máximo, 25 pessoas. Dentre os temas estudados estão: o histórico do microcrédito; empreendedorismo; gestão financeira; postura do agente enquanto profissional; manual do Credibahia; como fazer levantamento socioeconômico e manutenção da carteira do microcrédito (avaliação, inadimplência). O Sebrae/BA está formatando um segundo módulo para o curso.

O papel do agente de crédito é identificar e orientar o cliente com relação aos temas abordados no curso, dentre outros. No caso de não se ver em condições de atender este cliente, o agente deverá indicá-lo ao supervisor da área, que é o representante da Secretaria do Trabalho. De fato, o agente é também visto e tratado como um multiplicador.

Anualmente ocorre em Salvador o encontro estadual dos agentes de crédito. Na ocasião, eles participam de palestras e atividades outras que contribuem no seu processo de formação. Os parceiros do núcleo duro oferecem toda a estrutura do evento, ficando com a prefeitura as despesas com o transporte, hospedagem e alimentação dos agentes. Mais recentemente, têm sido organizados encontros regionais, o objetivo é aumentar as oportunidades de troca entre os agentes de uma mesma sub-região. Para esses encontros os três parceiros entram com todas as despesas, exceto a do transporte dos agentes de crédito. Nos encontros estaduais são premiados os melhores postos de microcrédito, a partir dos seguintes indicadores: volume de recursos investido, inadimplência, ampliação da carteira e capacitação dos clientes.

O programa de capacitação dos clientes ocorre nos municípios cuja carteira de clientes seja volumosa e apresente bons resultados. Os municípios que receberão o programa são selecionados pela Secretaria do Trabalho. O Sebrae entra com os instrutores e material didático; a prefeitura, com a sala de aula e equipamentos e a Desenhahia, com o crédito. Nas sessões são abordados, dentre outros, os seguintes temas: empreendedorismo; controle financeiro; mercado; apuração de resultados e formalização do pequeno negócio.

Um dos maiores desafios ao sucesso do programa tem a ver com o papel da prefeitura na indicação, valorização e remuneração do agente de crédito. Algumas prefeituras entendem a dinâmica do processo e indicam pessoas com capacidade e formação básica para a execução da atividade, além de remunerá-las em conformidade com as exigências do ofício. Outras têm mais dificuldade de assim agir, o que gera distorções no processo.

Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação

A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) do Estado da Bahia tem como objetivo fomentar o desenvolvimento sustentável no Estado a partir de articulação com a comunidade científica, órgãos governamentais (estaduais, mas também federais e municipais), empresariado e com a sociedade civil organizada. Com esta visão, a SECTI trabalha com tecnologias de ponta e tecnologias sociais. Neste seção, será dado destaque especial para o Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial (PROGREDIR), responsável pela Rede Baiana de Arranjos Produtivos Locais. Esta ênfase se justifica pelo PROGREDIR ser uma experiência da SECTI considerada, por um lado, propulsora do empreendedorismo e, por outro, consolidada por já estar em funcionamento há cinco anos e trazer resultados concretos.

Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial (PROGREDIR) - Rede Baiana de Arranjos Produtivos Locais

Desde 2006, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (SECTI) é o órgão executor da Rede Baiana de Arranjos Produtivos Locais, ligada ao Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial (PROGREDIR). O programa é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – 10 milhões de dólares – e conta com contrapartida do Governo do Estado da Bahia, do Sebrae/BA e do FIEB/IEL (Instituto Euvaldo Lodi – Federação das Indústrias do Estado da Bahia) de 6,6 milhões. Além desses parceiros, a Rede Baiana de APL conta com outros parceiros, que atuam de forma mais pontual em relação a alguns arranjos produtivos locais: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), Bahia Pesca (empresa vinculada à Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária da Bahia), Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração da Bahia (SICM), Secretaria do Turismo da Bahia (SETUR), Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária da Bahia (SEAGRI),

Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR, ligada à Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional).

Com o objetivo geral de fortalecer a competitividade de micro, pequenas e médias empresas, associações e cooperativas, organizadas em aglomerações geograficamente localizadas, o PROGREDIR, iniciou com o mapeamento dos Arranjos Produtivos Locais (APL) no Estado. Foram selecionados 11 APL:

1. Automotivo (Região Metropolitana de Salvador e Portal do Sertão);
2. Caprinoovinocultura (Bacia do Jacuípe, Piemonte Norte do Itapicuru e Sertão do São Francisco);
3. Confeções (Região Metropolitana de Salvador e Portal do Sertão);
4. Derivados de Cana-de-Açúcar (Chapada Diamantina, Itapetinga, Litoral Sul, Sertão Produtivo e Vitória da Conquista);
5. Fruticultura (Sertão do São Francisco e Piemonte Norte do Itapicuru)
6. Psicultura (Itaparica e Sertão do São Francisco);
7. Rochas Ornamentais (Piemonte da Diamantina e Região Metropolitana de Salvador);
8. Sisal (Sisal e Bacia do Jacuípe);
9. Tecnologia da Informação (Região Metropolitana de Salvador e Portal do Sertão);
10. Transformação Plástica (Região Metropolitana de Salvador e Portal do Sertão);
11. Turismo (Litoral Sul).

O escopo do programa contempla quatro componentes:

- Mobilização e articulação da governança e das redes associativas;
- Articulação entre a oferta e a demanda de serviços empresariais nos APL;
- Ações diretas para o fortalecimento da competitividade dos APL; e
- Monitoramento, avaliação e disseminação do Programa.

A execução do programa contou com várias etapas. O componente da mobilização e articulação da governança e das redes associativas contempla desde a sensibilização das empresas e o seu cadastro junto à equipe organizadora até a realização do Plano de Melhoria da Competitividade dos APL. Foram cadastradas, ao todo, 1207 organizações produtivas. Em seguida,

foi realizado um diagnóstico para saber da situação de cada empresa – o Plano de Melhoria Individual (PMI), condição para que as empresas pudessem participar das outras fases do programa. 788 empresas participaram do PMI. Foram ainda estruturados 11 Planos de Fortalecimento de Organismos de Governança Local (OGL) – uma para cada APL e formada uma rede por 279 empresas. O Plano de Melhoria da Competitividade (PMC), realizado para cada APL, é o eixo central do programa. Trata-se de um plano de negócios que indica as ações que as empresas devem seguir. O plano de negócios tem três eixos: o técnico e tecnológico (realizado pelo IEL); a parte de capacitação e a do acesso ao mercado (realizado pelo Sebrae/BA).

O PROGREDIR fez uma escolha, desde o início, de trabalhar com micro, pequenos e médios empreendimentos que já tinham uma estrutura mínima. São empreendedores que necessitam do apoio do Estado para alavancarem seus negócios. Alguns deles já estavam organizados em associações (como por exemplo, o APL de Fruticultura, localizado no Vale do São Francisco, que já tinha uma associação dos produtores), mas eram minoria. Em sua maioria, estes empreendedores nunca tinham trabalhado em redes, associações e de forma coletiva. Há, no entanto, ainda, muitos empreendedores que têm mais dificuldade de se organizar em torno de projetos como este. Trata-se de pequenos e micro empreendedores que trabalham sem nenhuma estrutura e sem seguir regras de produção (por exemplo, os produtores de cana-de-açúcar que não conseguem se adequar às regras da Vigilância Sanitária e da Secretaria de Agricultura, não conseguindo selo de qualidade em seus produtos).

Do segundo componente, ou seja, articulação entre a oferta e a demanda de serviços empresariais nos APL, foram ativados 11 Centros Digitais de Cidadania e implantados 10 portais. Os Centros Digitais de Cidadania (CDC) fazem parte do Programa de Inclusão Digital, coordenado pela SECTI. Trata-se de “infocentros” equipados com 10 computadores e impressora e contam com apoio de monitores. São mais de 880 CDC no Estado da Bahia em 417 municípios. Este programa conta com a parceria de Prefeituras e Organização-Não-Governamentais (ONGs) e de recursos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Do terceiro componente – ações diretas para o fortalecimento da competitividade dos APL – foram elaborados 57 planos de negócios para as redes. Estes planos de negócios elencaram ao todo 511 ações de capacitação, inteligência e acesso a mercados e serviços técnicos e tecnológicos. Foram ainda aprovados quatro projetos estruturantes (um implantado – APL de Confecções –, um em execução – APL de Tecnologia de Informação – e dois

em processos de contratação – APL Automotivo e APL de Transformação de Plásticos). O projeto estruturante do APL de Confecções tem três eixos: infraestrutura (modateca, teciteca, biblioteca virtual, cor, risco e corte, costurabilidade e estamparia), inserção de design (capacitação em gestão estratégica e design de moda, formação de multiplicadores para o SENAI e consultoria das peças produzidas pelos gestores e designers) e promoção da marca (curadoria e realização de evento com foco comercial).

O projeto estruturante do APL de Tecnologia de Informação contempla formação empresarial (a partir de um MBA desenvolvido especialmente para este público), processo de avaliação e implantação de melhores práticas. O projeto estruturante do APL Automotivo é um programa de desenvolvimento de fornecedores da Indústria Automotiva a partir de dois eixos: acesso a mercados e programa de desenvolvimento de fornecedores. E o projeto estruturante do APL de transformação de plásticos conta com infra-estrutura de uso comum (aperfeiçoamento da infra-estrutura existente e aquisição de ativos), central de serviços (planejamento e gestão da central) e centro de capacitação profissional (planejamento e gestão do centro).

O APL do Sisal é a prioridade em 2012. A equipe da SECTI está buscando tecnologias no Brasil e no exterior para o reaproveitamento do suco do sisal. O sisal é utilizado para confecção de fios, cordas, tapetes, sacos, vassouras e como componente automobilístico. No entanto, apenas 5% do sisal são aproveitados – a porção da fibra. Segundo especialistas, aproximadamente 80% da folha do sisal é composta por líquido, que ainda não tem utilidade, sendo desperdiçado.

Por fim, o quarto componente trata do monitoramento, avaliação e disseminação do programa. Já foram realizadas duas avaliações intermediárias, mas para o atual coordenador do Programa (que no momento da visita a SECTI havia assumido há poucos meses o cargo de coordenador), o mais importante é o processo e não o resultado em si. Muitos dos empreendedores participaram de viagens ao exterior (Itália, Nova Zelândia, China) para conhecerem experiências similares. Para ele, estes processos de aprendizado são tão enriquecedores para os pequenos produtores que devem ser mais analisados quando se pensa a avaliação do programa.

O PROGREDIR passou por algumas dificuldades. Uma delas é em relação com a gestão. O programa começou em julho de 2006, quando foi firmado o contrato de empréstimo entre o Governo do Estado da Bahia e o BID. Logo depois, em janeiro de 2007, mudou o governo, o que implicou numa apreciação do programa, demandou tempo para ajustes, além de ter

sofrido rotatividade dos técnicos da SECTI, que em grande parte não têm vínculo empregatício e trabalham na condição de bolsistas.

Além da gestão, o Programa contou com algumas outras dificuldades como lentidão na avaliação dos processos na área jurídica para o estabelecimento de parcerias, lentidão na liberação dos processos encaminhados à Procuradoria Geral do Estado, descompasso entre o tempo institucional e de operação da máquina estatal versus a dinâmica empresarial, inabilidade dos operadores da procuradoria e, lidar com as regras de contratação do BID, complexidade nos modelos dos documentos necessários às aquisições de bens e serviços. Hoje, pode-se afirmar que o PROGREDIR superou estas dificuldades com a aquisição de experiência de seus técnicos e com a conquista da confiança dos empreendedores participantes do programa.

Quando perguntado sobre o porquê do PROGREDIR estar ligado à SECTI (e não à Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração da Bahia ou à Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária da Bahia ou à Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte), os seus técnicos argumentaram que foi uma escolha do BID pelo fato de o programa estar associado à questão da inovação. E de fato, embora seja uma experiência clara de incentivo ao desenvolvimento regional, a SECTI tem se esforçado em desenvolver com os empreendedores tecnologias apropriadas que apoiem o desenvolvimento desses empreendimentos.

Considerações finais

O Governo do Estado da Bahia tem investido muito em programas voltados para o empreendedorismo e o desenvolvimento local e regional e, muitas vezes, em uma perspectiva territorial. Não é à toa que o Governo da Bahia reconheceu 26 Territórios de Identidade no Estado, constituídos a partir da especificidade de cada região. Estas regiões foram definidas com base no sentimento de pertencimento e têm como objetivo identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões. No entanto, muitos desses programas não se conversam, e os órgãos responsáveis acabam não conseguindo estabelecer parcerias entre si. No caso específico do Desenbahia e da SECTI, percebe-se que muitos programas foram desenhados prevendo participação conjunta de ambos, mas na prática, o contato entre eles é pequeno.

A Desenhahia cresceu muito nos últimos dois anos e tem priorizado apoiar as micro e pequenas empresas e o proprietário de pequenos negócios – podendo ser este formal ou informal – a partir de microcrédito. Seus maiores parceiros são a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), prefeituras e Sebrae. A SECTI, por sua vez, tem apoiado os micro, pequenos e médios empreendedores na formação de APL, mas não conta com o apoio da Desenhahia. Quando os técnicos da Agência de Fomento baiana foram perguntados dos APL, eles disseram que a Desenhahia tentou trabalhar com este tipo de arranjos de empresas, mas que o próprio contexto geográfico da Bahia não permitiu que fossem formados arranjos produtivos.

De fato, conseguir viabilizar projetos comuns não é uma tarefa fácil para os governos. Ainda mais para os governos estaduais, que trabalham em territórios imensos e com secretarias cujas estruturas são muito grandes. A própria assessora da SECTI aponta dificuldade em implementar projetos de governo em parceria com a SETRE.

Finalmente, esta pesquisa encontrou limites de execução. Um ponto que não pode ser analisado durante as visitas às experiências, e que é uma questão relevante para pesquisas futuras, é a verificação das redes políticas e das redes técnicas que sustentam a sua implementação e continuidade, além das relações entre essas duas redes. Não foi possível ainda observar se esta política cria fóruns de participação nos territórios específicos em que seus programas são desenvolvidos e, portanto se há mecanismos de valorização da participação dos agentes locais do público beneficiário e suas formas de empoderamento.

Referências

- BACATTINI, G. O Distrito Marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). As regiões ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: CELTA Editora, 1994.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A.. O novo debate regional: posições em confronto. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). As regiões ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: CELTA Editora, 1994.
- CALDAS, E. L. Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos consórcios intermunicipais. 227f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em [<http://www.teses.usp.br>]. Acessos em 04 de novembro de 2011.

CAVALCANTE, L. R. Seis personagens a procura de um autor: a inserção das agências de fomento e dos bancos de desenvolvimento no sistema financeiro do Brasil. III Encontro de Economia Baiana, 2007.

DESENBAHIA. Ag. de Fomento: uma proposta para o Estado da Bahia, 1999.

FURTADO, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Contraponto 2009.

LASCOUMES, P. e LE GALÉS, P. Sociologie de l'action publique. Paris: Armand Colin, 2012.

MALUF, R. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento. Estudos Sociedade e Agricultura, n.15, outubro. (pp. 53-86), 2000.

MARTINS, R. D.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, jun. 2010.

MULLER, P. Les politiques publiques. Paris: PUF, 2010.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, 2001.

OLSON, M. A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

PUTNAM, R. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro; FGV, 1996.

SALVIANO Jr, C. Bancos Estaduais: dos problemas crônico ao Proes. Banco Central do Brasil, 2002.

SANTOS, B S. e RODRIGUEZ, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, B. S. (org.). Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVEIRA, C.; BOCAYUVA, C. e ZAPATA, T. Ações Integradas e Desenvolvimento Local: tendências, oportunidades e caminhos. São Paulo; Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, 2001.

SPINK, P. O pesquisador conversador no cotidiano. Psicologia e Sociedade. Volume 20. Nº Especial. Porto Alegre, 2008.

CAPÍTULO 5 - Badesc e o Programa de Microcrédito Catarinense

Fernando Burgos

Adriano Borges Costa

O estado de Santa Catarina possui uma das melhores condições socioeconômicas do Brasil, com uma economia diversificada e rica e com indicadores sociais acima da média nacional. Sua população foi formada essencialmente pela imigração proveniente de diferentes países europeus, de forma que diferentes culturas convivem ao longo de seu território. Os portugueses se estabeleceram no litoral, os italianos vieram para o sul do estado e os alemães colonizaram principalmente o Vale do Itajaí e a região norte catarinense.

Na economia de Santa Catarina destaca-se o setor industrial, em especial as áreas têxtil e metal-mecânica. Estão sediadas em território catarinense a Consul e a Brastemp, produtoras de eletrodomésticos, a Weg, grande fabricante de motores elétricos, a Embraco, que produz compressores, além da maior fundição da América Latina, a Tupy, localizada em Joinville. No setor agropecuário, outra fatia importante da produção estadual, a região se destaca como o maior exportador de frango e de carne suína do Brasil, grande parte atrelada à produção da BRF - Brasil Foods.

No âmbito de ação do governo estadual de Santa Catarina, destacaram-se dois órgãos que de alguma forma estão envolvidos com o fomento ao desenvolvimento econômico do estado. A Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (Badesc) e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), órgãos que atuam de forma independente, apesar da sinergia possível entre seus objetivos.

As informações e percepções apresentadas neste capítulo foram coletas em um estudo de campo realizado durante o mês de outubro de 2011, quando foram entrevistados agentes públicos e técnicos envolvidos com a execução dos programas, além de visitas técnicas aos órgãos que são mencionados. A análise de documentos envolveu leis, projetos de lei, relatórios de programas, referências bibliográficas sobre a temática e pesquisas na internet por notícias de forma retratar brevemente as ações do governo catarinense.

O capítulo está dividido em quatro partes principais: a primeira trata especificamente da história e atuação do Badesc e a segunda apresenta o Programa Catarinense de Microcrédito. A terceira parte apresenta, de forma

breve, a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, no entanto, no momento em que foi realizada a visita de campo, este órgão estava em estruturação, de forma que as ações estavam ainda em fase de planejamento, portanto, decidiu-se focar em suas inter-relações com o Badesc. Por fim, são feitas considerações finais sobre a ação do Estado de Santa Catarina no fomento econômico.

O Badesc e seus limites como Agência de Desenvolvimento

O inicialmente chamado de Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A. (Badesc) foi fundado em 1975 com o objetivo de financiar projetos voltados para o desenvolvimento econômico do estado de Santa Catarina. Com as mudanças no sistema financeiro estatal implementadas durante o final da década de 1990, os bancos de desenvolvimento estaduais foram em sua maioria extintos, entretanto o Badesc foi um dos poucos que sofreu um processo de reestruturação para torná-lo uma agência de fomento. Assim, em 1999, deixa de ser um banco e passa a ser a Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina, embora ainda seja conhecido popularmente como Badesc. Com tal mudança, o Badesc não pôde mais emitir títulos no mercado como forma de captar poupança, o que o tornou dependente da capitalização com recursos públicos do Governo do Estado ou do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Se a transformação do Badesc em agência de fomento ocorreu durante a gestão do governador Paulo Afonso (1995-1998), foi na gestão Esperidião Amin e Paulo Bauer (1999-2002) que de fato as mudanças significativas foram postas em prática. A nova fase do Badesc se inicia justamente a partir da promessa de campanha feita por Amim de instituir o crédito popular nas linhas de financiamento da nova agência de fomento, por meio de um programa denominado Crédito de Confiança. Dez dias após sua posse, em 10 de janeiro de 1999, o governador Esperidião Amin encaminhou ao Badesc o pedido de constituição do Crédito de Confiança, e em resposta o Badesc elaborou um documento sobre as experiências do crédito popular no mundo e no Brasil, com foco na experiência do Grameen Bank em Bangladesh.

Ainda no início do governo de Amim ficaram então definidas as novas responsabilidades do Badesc como agência de fomento: i) realizar estudos setoriais e regionais necessários ao estabelecimento de ações que visem o desenvolvimento integrado do Estado; ii) desenvolver programas de investimentos; iii) elaborar diagnósticos para servirem de base à elaboração

de projetos para a atração de investimentos no Estado; iv) financiar projetos para micro empreendedores, e; vi) financiar projetos de obras e serviços de infra-estrutura urbana dos municípios de pequeno porte (SANTOS; SANTOS, 2004; SANTOS, 2011). Assim, a partir da reestruturação do Badesc em forma de agência de fomento, inicia-se a estruturação programa de microcrédito, que será detalhado a seguir.

Outra relevante mudança no perfil de atuação do Badesc em função de sua estruturação foi o fortalecimento do financiamento à prefeituras e obras públicas. Dessa forma, pode-se dizer que a principal mudança nessa transição foi que o Badesc deixa de ser um financiador essencialmente de projetos empresariais instalados no estado e passa a atuar principalmente com micro e pequenas empresas e empresários e com o financiamento a governos locais catarinenses (SANTOS; SANTOS, 2004; SANTOS, 2011).

O Badesc trabalha hoje basicamente com três linhas de financiamento. Uma destinada às prefeituras de Santa Catarina, cujos recursos são oriundos do Fundo de Desenvolvimento das Cidades. Chamada também de Badesc Cidades, esta linha de financiamento pode ser destinada a investimentos no sistema viário, em estruturas de saúde e saneamento, em equipamentos públicos comunitários, em transporte escolar, em infraestrutura turística, em habitação e em projetos de desenvolvimento institucional. Ela representa cerca de 50% dos recursos liberados pela Agência.

A segunda linha de financiamento é destinada a empresas de grande e médio porte com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina (FADESC). O recurso pode ser utilizado para investimento fixo ou capital de giro. A terceira e última linha de financiamento oferecida pelo Badesc é destinada ao pequenos negócios, formalizados ou não, por meio da metodologia de microcrédito. O programa de microcrédito do Badesc, detalhado na próxima seção, é considerado como diferenciado e inovador, tendo Santa Catarina um modelo de microcrédito referência nacional.

No site do Badesc existem ainda dois programas que buscamos detalhar, mas que na prática possuem pouca ou nenhuma relevância: o Badesc Microempresa e o Observatório do Microcrédito. O primeiro seria voltado para o microempresário que chegou no teto dos empréstimos permitidos pelo microcrédito, mas que necessita de recursos (de R\$ 30 mil a R\$ 250 mil) para expandir seus negócios. Segundo um dos entrevistados a ideia do Microempresa era que essa concessão de crédito seria bastante desburocratizada, no entanto, a exigência de documentos e certidões é tão grande que o objetivo de facilitar e desburocratizar não é atingido. Ao

analisarmos a lista dos 42 documentos exigidos pelo Badesc, percebe-se que a mesma torna-se um desestímulo ao empreendedor que busca esse volume de crédito.

O outro programa mencionado é o Observatório do Microcrédito, que reuniria e organizaria informações capazes de corrigir os rumos e melhorar as políticas de microcrédito, por meio da troca de informações sobre boas práticas que vêm sendo realizadas. Essa ideia foi proposta por um servidor que não está mais atuando nessa área da Instituição e, segundo o entrevistado, não chegou a entrar em funcionamento e menos ainda, a produzir resultados concretos.

Por meio notícias e documentos obtidos na internet verificamos que em 2010 o Badesc teve sua presidência alterada três vezes em função de indicações políticas e acomodações de aliados no primeiro ano de governo de Raimundo Colombo (PSD). A instabilidade política em que o Badesc é envolvido se reflete em instabilidade nas suas operações. Em 2010 o Badesc intermediou R\$ 190 milhões em operações, sendo R\$ 120 milhões destinados a prefeituras catarinenses, principalmente para investimentos em infraestrutura. Em janeiro de 2011, quando Nelson Santiago assumiu a presidência da Agência, a meta definida era que o volume de operações deveria atingir R\$ 250 milhões, mas principalmente por meio de financiamento para empresas e entidades privadas.

O Badesc é um agente financiador, com um volume de recursos razoável e penetração em todo o estado de Santa Catarina. Em termos de fomento ao desenvolvimento econômico e à criação de bons ambientes para se fazer negócios seu papel é relevante. Seu papel no financiamento de estruturas públicas também merece destaque. No entanto, há evidências de que é historicamente um instrumento político de negociação e barganha por coalizões no âmbito do governo estadual.

O que se destacou na atuação do Badesc é a sua desarticulação com qualquer outro órgão do Governo Estadual, agindo isolado, é possível ponderar o seu papel de agência de fomento de fato. O Badesc não se insere em uma política estadual de desenvolvimento, nem mesmo a que foi formulada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável em 2011, conforme será tratado a seguir.

O Programa Estadual de Microcrédito

Santa Catarina possui um programa de microcrédito produtivo que é referência nacional, tanto por sua maturidade e estabilidade ao longo dos anos, como por seu modelo, baseado em organizações locais que foram criadas para estruturar o programa, mas que hoje funcionam de forma independente. O programa começou a ser estruturado em 1999, no início da segunda gestão do governador Esperidião Amim (1999-2002, a primeira foi entre 1983-1987), momento em que a experiência do Professor Muhammad Yunus em Bangladesh começava a se espalhar pelo mundo. O Badesc, que nesse momento deixava de ser um banco para passar a ser uma agência de fomento, foi escolhido para ser o principal ator do programa e estruturá-lo.

Partindo de um modelo baseado em organizações locais para a concessão de crédito, dez associações foram criadas, com a participação de instituições como associações comerciais e industriais de cada região, escritórios regionais da Organização dos Advogados do Brasil (OAB), do Sebrae, além do próprio Badesc.

Foi o Badesc quem provocou e intermediou a construção de diálogos e alianças locais para a constituição dessas dez instituições, que foram formalizadas como associações e certificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Autorizadas a conceder microcrédito, as OSCIPs são peça chave no modelo estruturado pelo Badesc, pois são elas que realizam a avaliação do crédito e fazem a intermediação com os tomadores de empréstimos.

Em 2001, já eram 19 OSCIPs em funcionamento no Sistema, sendo que até 2006, o período em que essas organizações estavam se estruturando, o Badesc desempenhou um papel pró-ativo, inclusive arcando com os custos fixos (incluindo aluguel e salário dos diretores) e a estrutura necessária para o funcionamento dessas organizações locais. A partir de 2006, o Badesc deixa de realizar o apoio direto às OSCIPs, que passam a ser mais autônomas, desta forma o Badesc torna-se então apenas o agente de financiamento da carteira de crédito das instituições locais que concedem microcrédito.

Esse é o desenho atual do programa. As OSCIPs são organizações locais independentes, autossuficientes e autogeridas, que possuem um contrato com o Badesc, que oferece recursos para financiar a carteira de microcrédito das organizações. Estas fazem a gestão de sua carteira, a avaliação de crédito, por meio de agentes de crédito, e se responsabilizam pela inadimplência. As OSCIPs pagam juros ao Badesc no valor da taxa de juros de longo prazo

(TJLP) mais 5% ao ano, e cobram de seus clientes entre 3,5% e 4% ao mês. A diferença entre as taxas de juros é a remuneração que as OSCIPs recebem pela intermediação que realizam e pelo risco que assumem nas operações. Segundo um dos entrevistados, as taxas cobradas pelas OSCIPs não são baixas, mas a partir da alteração de 2006, elas precisaram pagar integralmente seus próprios custos, o que elevou o percentual a ser cobrado dos empreendedores.

Esse é um modelo que se tornou possível a partir da criação da lei das OSCIPs (nº 9.790, de 23 março de 1999) e que está sendo aplicado em diversos programas de microcrédito pelo Brasil, como o Crediamigo do Banco do Nordeste, os Bancos Comunitários do Instituto Palmas e os Bancos do Povo estaduais, que se baseiam também em modelos similares. Segundo as informações coletadas durante a pesquisa, esse modelo de operação com OSCIPs tem como principais vantagens: não ter a rigidez de regras da administração pública; flexibilidade na contratação e na remuneração dos técnicos; transparência das OSCIPs, que têm suas contas auditadas; e a possibilidade de aumento da capilaridade do atendimento, podendo assim focar na população mais pobre. Um dos destaques em relação ao programa catarinense de microcrédito é o grupo de OSCIPs criadas, que se mostram estruturadas, independentes e sustentáveis ao longo do tempo.

O Badesc, antes de afastar-se como ator articulador e apoiador das OSCIPs, promoveu a articulação para a criação de uma rede entre as instituições, a Associação das Organizações de Microcrédito de Santa Catarina (AMCRED-SC), criada em 2006. Hoje na AMCRED estão associados 15 das 19 instituições de microcrédito do Programa e entre suas atividades está a realização de formações conjuntas para agentes de crédito e encontros regionais entre os associados. Também a partir do afastamento do Badesc, as OSCIPs buscaram outras fontes de financiamento para suas carteiras de crédito, negociando também com a Caixa e com o BNDES a concessão de recursos para microcrédito.

Durante a visita de campo pudemos conhecer o Banco do Empreendedor, uma OSCIP que opera o microcrédito em toda a cidade de Florianópolis e algumas cidades vizinhas. Com uma sede grande no bairro de Estreito, o Banco do Empreendedor trabalha hoje com 14 agentes de crédito, em oito postos de atendimento, e um total de 41 funcionários. A concessão de microcrédito pode ser realizada tanto com empresas formalizadas (contrato com a pessoa jurídica) como empreendimentos informais (contrato com a pessoa física), sendo necessária a apresentação de alguns documentos e de um avalista ou de garantias. Segundo os entrevistados, o crédito é liberado em média uma semana após a solicitação. A agilidade é um dos principais

diferenciais do Banco do Empreendedor e uma das grandes vantagens vistas pelos solicitantes de crédito.

O valor do crédito pode ser de até R\$10.000, para a primeira solicitação, e até R\$15.000 para quem já obteve outros empréstimos no Banco e os quitou em dia. A taxa de juros é de 3,8% ao mês para qualquer empréstimo, que pode ser quitado em até 24 meses. O Banco do Empreendedor hoje possui uma carteira em atividade de 12 milhões de reais, sendo 500 mil reais de recursos próprios e o restante oriundo de recursos do Badesc, Caixa e BNDES. A taxa de inadimplência no Banco do Empreendedor é hoje de cerca de 3,5% para atrasos de até um dia, e de cerca de 1,5% para atrasos superiores a 30 dias.

Em nossas entrevistas, tanto no Banco do Empreendedor como no Badesc foi possível verificar a alta independência das OSCIPs em relação ao Badesc. Hoje o Badesc não é mais que um agente financiador de organizações. O Badesc foi fundamental na constituição do Programa Catarinense de Microcrédito, e formou um sistema bastante interessante como modelo, mas hoje sua atuação no aprimoramento e ampliação do Programa é mínimo. Pode-se dizer que hoje o Programa funcionaria independente do Badesc, em função da entrada da Caixa e do BNDES como agentes financiadores. Essa situação fez com que o Programa funcionasse independentemente das instabilidades políticas vividas pelo Badesc, mas uma vez em que se está avaliando a sua ação no fomento econômico e ao empreendedorismo do estado, tal fato deve ser considerado.

Essa ausência de regulação da atuação das OSCIPs pelo Badesc pode gerar uma mudança importante nos próximos anos. De acordo com Wilson Vamerlati Dutra, Gerente de Operações do Banco do Empreendedor, algumas dessas organizações começaram a se fundir, como o caso da Crediconfiança, cuja sede ficava em São José, e o Banco do Empreendedor, que unificaram suas operações em 2008. Essa fusão fez com que o Banco do Empreendedor se tornasse a terceira maior OSCIP de microcrédito de Santa Catarina, ficando atrás apenas da Blusol (Blumenau) e Banco da Família (Lages), e ainda conseguiu uma redução dos custos operacionais, já que a estrutura administrativa foi reduzida após a unificação. Para Dutra, as grandes OSCIPs ampliarão cada vez mais sua área de atuação geográfica, e em pouco tempo, novas fusões devem ocorrer. Segundo o gerente de operações, a tendência é que a operação do microcrédito em Santa Catarina fique concentrada em cinco grandes OSCIPs. Diante desse cenário, é interessante pensar se o cidadão-beneficiário dessa política será beneficiado ou prejudicado com essas

fusões e qual o papel que caberia ao Badesc para evitar eventuais prejuízos à população catarinense.

Um fato recente trouxe um papel mais ativo ao Badesc no Programa: a promessa de campanha do governador Raimundo Colombo de implementar microcrédito sem juros. A diretoria do Badesc formulou então uma metodologia para conceder até R\$90 milhões de crédito por ano às OSCIPs, durante quatro anos, em que os juros serão pagos pelo próprio Badesc, sendo assim um sistema subsidiado pelo Governo do Estado. A ideia desse programa é que o cliente possa receber até R\$ 3.000,00 divididos em oito parcelas. Se as sete primeiras parcelas forem pagas sem atrasos, o governo pagará a última diretamente pra OSCIP que realizou a operação, arcando assim com os custos inerentes ao processo. O empreendedor receberá como prêmio pela adimplência a isenção dessa última parcela. Além disso, os empreendedores que tomarem crédito poderão contar com até 3 visitas técnicas de agentes do Sebrae/SC para oferecer orientações sobre questões relativas à gestão do negócio.

O Programa Juros Zero³¹ não havia ainda sido implementado no momento da visita de campo, mas parecia ser visto com certa preocupação pelos técnicos tanto do Badesc como do Banco do Empreendedor, pois poderá atrapalhar as operações futuras, quando o recurso subsidiado acabar, uma vez que o empreendedor pode acostumar-se ao fato de não pagar a última parcela. As primeiras concessões de crédito com juros subsidiados pelo governo do estado ocorreram ainda em 2011, entretanto, o programa se estruturou durante o ano de 2012, focando apenas os microempreendedores individuais, principalmente em processo de formalização.

Até o final de 2012 o Programa realizou mais de nove mil operações de crédito, movimentando cerca de R\$ 25 milhões. As notícias de jornais e de internet têm destacado que o programa está sendo implementado com êxito e o governo estado já o utiliza para divulgar seu trabalho no fomento ao desenvolvimento econômico regional.

A Estruturação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável

No momento em que foi realizada a visita de campo, não havia qualquer interface entre o Badesc e a SDS, apesar de esta ser considerada o principal órgão de fomento econômico da administração pública direta do

31 Mais informações em <http://www.jurozero.sc.gov.br>.

governo estadual. A SDS era uma secretaria em estruturação, que estava ganhando peso e capacidade de ação em 2011 com o início da nova gestão do Governo Estadual. Além disso, é uma secretaria com responsabilidades muito diversas e em temas complexos, como fica claro ao enumerarmos as diretorias que estão abaixo do Secretário, à época da visita, o ex-deputado federal Paulo Roberto Barreto Bornhausen (PSD):

- Diretoria de Saneamento e Meio Ambiente – DSMA
- Diretoria de Recursos Hídricos – DRHI
- Diretoria de Desenvolvimento Econômico - DIEC
- Diretoria de Desenvolvimento de Ciência, Tecnologia e Inovação – DCTI
- Diretoria de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e ao Empreendedor Individual
- Diretoria de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável - DMUC

De acordo com o website da própria SDS, sua origem se dá no órgão diretamente envolvido com o planejamento ambiental no Estado de Santa Catarina, que de 1983 e 1986 era o Gabinete de Planejamento (GAPLAN). Em 1987 foi criada Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), que no governo seguinte foi transformada em Secretaria de Estado da Tecnologia, Energia e Meio Ambiente. De 1995 até 2002 a secretaria passou a se chamar Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDM). No governo Luiz Henrique da Silveira, em 2003, foi feita a integração da antiga Secretaria da Família com a do Meio Ambiente, formando a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente (SDS), que em 2005, se torna a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável. Já em 2007, a competência da SDS foi alterada transformando-a em Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, mas mantendo a sigla SDS.

Mas de acordo com a Sra. Lucia Dellagnelo é apenas em 2011, com o início da atual gestão, que a SDS se fortalece com a vinda do Secretário Paulo Bornhausen. Além de receber uma sede nova, com equipamentos e mobiliários novos, os programas e projetos da SDS também passaram por uma fase de estruturação.

No momento em que foi realizada a visita de campo desta pesquisa, as ações da secretaria compunham apenas um planejamento consistente e bem estruturado para a Secretaria, mas com poucas atividades já implantadas. Assim como nas políticas em âmbito municipal, a SDS estava adotando

também o tema da Inovação como bandeira principal de sua ação e estava buscando se integrar com atores envolvidos com o desenvolvimento do setor de Tecnologia da Informação (TIC) da cidade de Florianópolis³².

O Plano elaborado para estruturar as ações da SDS é intitulado como SC@2022: Estado Máximo da Inovação. Seu primeiro eixo é o InovaSC, uma parceria público-privada firmada com a Fundação CERTI³³ para fomentar a instalação de empresas inovadoras no estado de Santa Catarina. O segundo eixo é o Nova Economia, voltado para fomentar o desenvolvimento das MPes e de territórios economicamente depressivos. Nesse eixo localizam-se duas ações. A primeira é o Programa Economia Verde, voltado à implantação de cooperativas de reciclagem de materiais industriais. Já a segunda é o Programa Juros Zero, detalhado no tópico anterior, sendo de responsabilidade da SDS a assessoria e o acompanhamento realizados em parceria com o Sebrae.

O terceiro eixo do plano de ação da SDS é o chamado Ambiente Legal, voltado a tornar mais ágil, transparente e eficiente os processos de licenciamento ambiental. Nesse ponto foi mencionado que o Governo do Estado de Santa Catarina é o primeiro a realizar o balanço de emissão de gases de suas ações e o primeiro a fazer um relatório no modelo GRI – Global Reporting Initiative³⁴ -para avaliar seu impacto ambiental. Por fim, o último eixo é o Educação Tec, voltado para a formação de crianças e jovens em temas ligados à inovação e à sustentabilidade, desde o ensino fundamental até o ensino técnico, buscando suprir a deficiência de mão-de-obra tecnológica mencionada no relatório de Florianópolis. A proposta é realizar cursos para cinco mil jovens até 2014.

Todos esse eixos de ação estão sendo estruturados e possuem suas próprias parcerias para serem executados. Os principais parceiros da SDS na execução e estruturação de suas ações são a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), o Sebrae-SC, a Fundação do Meio Ambiente do Governo do Estado de Santa Catarina (FATMA) e a Fundação CERTI. O Badesc firmou a parceria com a SDS para executar o Programa Juros Zero, no entanto, a interação entre esses dois principais

32 Para saber mais sobre esses atores e as políticas municipais para o setor de TIC, verificar o capítulo “*Capital da Inovação: A estratégia de desenvolvimento de Florianópolis*”, sobre a cidade de Florianópolis que compõe essa publicação.

33 Para mais detalhes sobre a Fundação CERTI, verificar o capítulo 6, destinado à experiência da cidade de Florianópolis.

34 O GRI é uma ONG que promove uma metodologia para elaboração de relatórios de sustentabilidade, incluindo emissões de gases de efeito estufa. Para mais informações acesse: <https://www.globalreporting.org/languages/Portuguesebrazil/Pages/default.aspx>

órgãos de fomento ao desenvolvimento econômico do estado ainda é muito tímida e um dos principais desafios na construção de uma política mais abrangente.

Considerações finais

Durante a elaboração desta pesquisa, o Governo do Estado de Santa Catarina não possuía uma ação integrada de promoção do desenvolvimento no estado. A falta de integração se evidenciava tanto entre os órgãos do governo, como também com o campo complexo de múltiplos níveis de interação entre instituições e empresas interessados e envolvidos com fomento econômico dos territórios catarinenses. Essa situação se reflete na atuação do Badesc, um órgão estruturado e com relevante acúmulo de experiências e resultados, mas que trabalha de forma isolada. Como já argumentado, o Badesc não se insere na política do governo de Santa Catarina que está sendo formulada pela SDS e não possui uma rede de parceiros relevantes que permita uma abordagem e inserção mais completa no fomento ao desenvolvimento e empreendedorismo, com ações integradas para além do financiamento.

A SDS parte de um contexto distinto. A falta de acúmulos de médio e longo prazo no campo da promoção do desenvolvimento faz com que tal secretaria desenvolva apenas projetos e programas incipientes, com pouco acúmulo. O fortalecimento da SDS e a aparente coerência da política que está sendo construída aponta para possíveis resultados de médio prazo, a serem verificados até o final da atual gestão estadual.

Assim, avaliamos que o Governo do Estado de Santa Catarina possui hoje uma ação fragmentada no fomento a bons ambientes de negócios, com resultados relevantes, para os microempresários, apresentados pelo Badesc e com promessas de resultados que estão sendo construídos pela SDS, refletindo o estágio incipiente em nosso país da elaboração de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo.

Referências

SANTOS, M. A.; SANTOS, I. M. O Processo de Privatização do BESC. In: I Encontro dos Grupos de Pesquisa da UDESC, 2004, Florianópolis. Caderno de Resumo I Encontro dos Grupos de Pesquisa da UDESC, 2004. v. 1. p. 58-59.

SANTOS, I. M. Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina – Badesc sua Transformação em Agência de Fomento e o Microcrédito. Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

PARTE 3: EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS

CAPÍTULO 6 - “Capital da Inovação”: a Estratégia de Desenvolvimento de Florianópolis

Fernando Burgos

Adriano Borges Costa

O município de Florianópolis é a capital do estado de Santa Catarina e, segundo o Censo do IBGE, possuía em 2010 pouco mais de 420 mil habitantes, abrigando quase 7% da população estadual. A capital não possuía, em 2009, o maior Produto Interno Bruto municipal, estando atrás de Joinville e Itajaí em termos absolutos. No mesmo ano, em termos per capita, a capital ocupava apenas a 74^a colocação entre os 293 municípios do estado.

Mas além de ser conhecida como a capital do estado de Santa Catarina, Florianópolis também é amplamente reconhecida por outras duas características marcantes dessa ilha: as belezas naturais que atraem turistas de todo o cone sul latino-americano e a economia baseada em setores intensivos em tecnologia. O setor tecnológico é a segunda maior fonte de arrecadação de tributos, atrás apenas do setor financeiro e à frente do setor de turismo, por exemplo. Assim, a produção de tecnologia é uma marca da economia florianopolitana e se converteu, mais recentemente, numa estratégia de desenvolvimento para a economia da cidade.

O foco em tecnologia da informação e comunicação (TIC) encontra eco em argumentos relacionados às características ambientais da ilha e ao acúmulo de “ativos” educacionais na região. Cerca de 42% do território do Município de Florianópolis é constituído por unidades de conservação ambiental, apesar do alto nível de ocupações irregulares nessas regiões, e impede o desenvolvimento de uma economia industrial robusta. Em relação à educação em Florianópolis, destaca-se a existência de 15 instituições de ensino superior e centros universitários, voltados principalmente para a formação técnica e tecnológica, e o alto nível de educação formal de sua população. Vale lembrar que no componente da educação do último IDH municipal calculado pelo PNUD, a capital catarinense atingiu 0,96, o que corresponde ao terceiro melhor resultado do país.

Com base nesses argumentos – ambiental e educacional – formou-se esse relativo consenso em torno da vocação da cidade de Florianópolis para atividades tecnológicas, discurso que se desdobra para necessidade da cidade

de se estruturar para a chamada “economia do conhecimento”. A existência de uma estratégia explicitada em torno do setor tecnológico se materializou na Campanha Florianópolis “Capital da Inovação”, desenvolvida pela Prefeitura Municipal de Florianópolis em parceria com diversos outros atores locais ligados ao setor.

A literatura da área de inovação constantemente refere-se a três importantes atores no processo de inovação: governo, empresas e universidade, a hélice tripla da inovação de Etzkowitz e Leydesdorff (1995). Para os autores, seria fundamental que as universidades e indústrias deixassem de ocupar esferas institucionais totalmente separadas e caberia aos governos criar programas que gerassem colaboração e integração entre indústria e universidades, visando um incremento nas pesquisas relacionadas à inovação.

A partir de um olhar para o campo de atores que desenvolvem políticas de fomento econômico na cidade de Florianópolis e da abordagem de Etzkowitz e Leydesdorff (1995), pode-se afirmar que a estratégia de desenvolvimento da cidade baseada no setor tecnológico é aparentemente sustentada dentro da hélice tripla, ainda que haja diversas questões a serem analisadas sobre a qualidade das interações. Entretanto, todos reconhecem a inclinação da cidade para o tema da inovação, por meio do desenvolvimento da indústria e dos serviços voltados para o setor tecnológico, como também de desenvolvimento de softwares e componentes eletrônicos.

Neste capítulo, buscamos descrever cada um dos diferentes atores, como forma de entender como ocorre o processo de fomento econômico no município. Para isso, durante o mês de outubro de 2011, foram entrevistados agentes públicos, membros das universidades, empresas, projetos empresariais e entidades representativas do setor corporativo. Também foram analisados leis, projetos de lei e relatórios produzidos para retratar brevemente a realidade da capital catarinense.

Num primeiro momento, podemos dizer que uma das características marcante do campo de atores envolvido com o fomento econômico no município é a proatividade do setor privado e o papel coadjuvante do setor público. No entanto, isso pode ser alterado nos próximos anos em Florianópolis, a partir da aprovação em maio de 2012, da Lei Complementar nº 432, também conhecida como Lei da Inovação.

O capítulo está dividido em quatro partes, a partir desta. Na primeira, estão descritas as origens do setor de tecnologia na capital catarinense. Na segunda, aborda-se as universidades e iniciativas empresariais que estão presentes no cotidiano da cidade. Depois, é analisado o papel do poder

público municipal no estímulo à inovação. E, finalmente, buscamos fazer uma reflexão sobre os desafios futuros para a política de inovação de Florianópolis.

Origens do setor tecnológico

Xavier (2010) realiza um resgate histórico da formação do setor tecnológico na capital catarinense, destacando a importância do período a partir da década de 80, porém aponta como marco original do processo de construção da vocação tecnológica da cidade a criação pelo governo federal, em 1909, da Escola de Aprendizes Artífices, origem do atual Instituto Federal de Santa Catarina (IF-SC). Na reconstrução histórica do polo tecnológico de Florianópolis, entre o início do século XX e os anos 60 é dado especial destaque à constituição de diversas instituições de ensino técnico voltadas à formação de mão de obra para o setor industrial, como o próprio IF-SC, mas também a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Escola de Engenharia Industrial (EEI), a Escola Técnica Federal de Santa Catarina (Etfesc) e a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Já na década de 1970, a instalação de diversas empresas de base tecnológica na cidade, principalmente médias empresas ligadas à tecnologia da informação, e também empresas como a Telesc e a Eletrosul, abriram oportunidades de emprego para engenheiros e técnicos de diversas regiões do estado, gerando um processo de emigração para a cidade.

Mas é a partir da década de 80 que se inicia de fato a construção das estruturas necessárias para o desenvolvimento do setor tecnológico de Florianópolis. Em 1984 é criada a Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (CERTI), uma entidade privada idealizada por um professor na UFSC com o objetivo de transformar o conhecimento da universidade em produtos tecnológicos e consultorias para o mercado. Em 1985 ocorre a criação do Complexo Industrial de Informática e em 1986 a criação da Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia (ACATE) e da primeira incubadora empresarial tecnológica (atualmente denominada CELTA – Centro Empresarial para Laboração de Tecnologias Avançadas). Nesse momento, na gestão do prefeito Edilson Andrino, surge pela primeira vez no âmbito da política municipal a proposta de se investir na estratégia de desenvolvimento da cidade com base nas indústrias de TIC, sendo que em 1988 é aprovada a primeira lei municipal de incentivo à indústria de informática de Florianópolis (XAVIER, 2010).

Na década 90, já é possível dizer que estava formulada, a estratégia de desenvolvimento de Florianópolis baseada no setor de TIC. O desafio que se colocava então era a construção de uma imagem da cidade como promissora para esse setor. Durante esta década, o poder público municipal esteve envolvido na criação de alguns parques tecnológicos, em 1991, também é incorporado ao Plano Diretor de Florianópolis o conceito de áreas para parques tecnológicos. Durante a década de 90, com o apoio dos governos estadual e municipal, são criadas incubadoras de empresas tecnológicas no município.

Já nos anos 2000, com a forte emergência da agenda ambiental, o setor de tecnologia em Florianópolis ganha em seu discurso o conceito de desenvolvimento sustentável por sua característica como indústria limpa. Essa fusão entre tecnologia e proteção ambiental se materializa no conceito do Sapiens Parque, o novo parque tecnológico de Florianópolis, localizado no norte da Ilha. O Projeto foi formulado pela Fundação CERTI no início dos anos 2000, mas começou a ser implantado em 2006, com a entrada do Governo do Estado como parceiro. Em uma área 4,5 milhões de metros quadrados, o parque está ainda sendo estruturado uma grande área de proteção ambiental de 2 milhões de m², para concentrar empresas em quatro eixos principais: tecnologia, turismo, serviços e sustentabilidade.

Assim, ao longo da história do Polo Tecnológico de Florianópolis é possível ver uma importante participação e proatividade das instituições de ensino instaladas na cidade, principalmente da UFSC, e de seu Centro Tecnológico (CTC-UFSC). Também é dada grande relevância para o papel das empresas de base tecnológica que se instalaram na região, em especial, à recente participação da Fundação CERTI na criação de parques tecnológicos e incubadores de empresas. Por fim, também muito citado é o envolvimento da ACATE, como instituição de articulação e formulação de propostas para o desenvolvimento do setor TIC na cidade.

Mais recentemente, foi criada a campanha “Florianópolis Capital da Inovação”, cujo objetivo é criar uma identidade que demonstre o potencial e os resultados obtidos pelas empresas e instituições tecnológicas instaladas no município. Essa campanha será detalhada posteriormente.

Universidade e Iniciativas empresariais em Florianópolis

Em Florianópolis o tripé – governo, empresas e universidade – está presente, mas em níveis desiguais de desenvolvimento, já que a atuação do governo municipal é bastante recente – será detalhada na próxima seção –, em comparação com a presença da universidade e também das iniciativas empresariais. Um olhar para a já citada campanha Florianópolis Capital da Inovação permite entender o campo de atores e os espaços de articulação e conversas relacionados ao processo de fomento econômico no município. Estão envolvidas hoje 13 entidades, sendo elas a Prefeitura, duas incubadoras tecnológicas (MIDI e CELTA), três redes e associações de empresas, um escritório de negócios (Escritórios de Negócios Internacionais - ENI), um parque tecnológico, um laboratório tecnológico, a Federação das Indústrias de Estado de Santa Catarina (FIESC), a Fundação de amparo à Pesquisa de Santa Catarina (FAPESC) e a Fundação CERTI. De alguma forma essa articulação delimita e concretiza o campo de instituições envolvidas no fomento econômico do setor de TIC de Florianópolis, a estratégia hegemônica nos discursos sobre o desenvolvimento da cidade.

A presença dessa rede de atores faz com que a cidade seja diferenciada e possa atrair novas empresas. Analisando os sistemas de inovação e os arranjos locais capazes de incentivá-los, Tigre (2006) afirma:

A inserção geográfica da firma é hoje percebida como um determinante do padrão de especialização e da intensidade tecnológica de uma indústria. A existência de infra-estrutura social e tecnológica adequada é uma condição fundamental para o sucesso de empresas inovadoras. Isso inclui a oferta de recursos humanos qualificados, instituições de ensino e pesquisa, infra-estrutura industrial básica e clusters de empresas com massa crítica tecnológica para promover spill overs. (TIGRE, 2006, p. 136-137)

Em termos educacionais, é fundamental destacar o papel da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), criada em 1960, na produção de pesquisas científicas para o estado.

Outro agente muito importante nas questões de desenvolvimento científico e tecnológico, são as fundações de amparo à pesquisa, por conceder bolsas de estudo e também incentivar programas específicos, por meio de editais próprios. No caso de Santa Catarina, em 1990 foi criado o Funcitec (Fundo Rotativo de Fomento à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina), que cinco anos mais tarde passou a ser chamado de Fundação de Ciência e Tecnologia. Em 2005, a Funcitec foi transformada na

Fapesc (Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina). E em 2011, a FAPESC teve seu nome alterado para Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação e atualmente está vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. Para Xavier (2010), a FAPESC ao ser instalada no ParqTec Alfa teve um papel muito importante na consolidação do polo.

Em termos empresariais, a cidade possui hoje quatro importantes incubadoras de empresas de base tecnológica, duas delas referências nacionais em metodologia de incubação: o MIDI tecnológico, financiado pelo Sebrae-SC e gerido pela Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia (ACATE); e o CELTA, mantido e gerido pela Fundação CERTI em um prédio cedido pelo Governo do Estado de Santa Catarina. O município possui também uma forte concentração de parques tecnológicos, com destaque especial para o ParqTec Alfa, localizado próximo ao centro e com estrutura já consolidada; o Sapiens Parque, em implantação em uma área mais distante do centro da Ilha; e, os condomínios de empresas instalados ao longo da SC 401, a chamada via da inovação. É importante mencionar também que na estruturação desses parques tecnológicos, a ACATE e a Fundação CERTI foram os atores principais na formulação dos modelos e estruturação do projeto, ainda que em todos os casos o Governo do Estado de Santa Catarina tenha aportado recursos, principalmente na cessão de terrenos e concessão de incentivos fiscais.

A ACATE é a mais antiga e importante associação privada do gênero em Santa Catarina, e possui 250 empresas de base tecnológica associadas. A associação faz a gestão de uma incubadora tecnológica, de um parque tecnológico e de um condomínio de empresas de base tecnológica. É um ponto de referência na história do polo de Florianópolis e um importante ator de articulação em torno do fomento econômico do município com base em TIC.

Por fim, a Fundação CERTI exerce sem dúvida um papel histórico nas ações de fomento ao setor de TIC, não apenas por meio de suas atividades como o desenvolvimento de produtos e sua atuação no mercado, mas também como um agente articulador de diálogo com o poder público, formulando políticas e fazendo costuras para que estas sejam implementadas. Fundamental em todo o processo é identificar a figura do professor Carlos Alberto Schneider, fundador da CERTI, presidente e principal ator da instituição para além do seu lado “empresarial”. De acordo com os entrevistados, Schneider é a principal representação da organização, capaz de enfrentar as adversidades e de transformar a sua luta individual em prol da inovação, na luta de um grupo.

Além de ter atuado na formulação do projeto Sapiens Parque, da Incubadora CELTA e do Sinapse da Inovação, a Fundação CERTI é parceira de quase todas as ações promovidas pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, o órgão responsável pelo fomento econômico na Prefeitura Municipal de Florianópolis.

De acordo com Eduardo Rezende, executivo de negócios da fundação, trata-se de uma referência nacional na criação de produtos e equipamentos tecnológicos, e possui oito centros de referência (Convergência Digital, Metrologia e Instrumentação, Produção Cooperada, Laboração de Tecnologias Avançadas, Mecatrônica, Farmacologia, Empreendedorismo Inovador e Centro Incubador de Empreendedores). A CERTI tem como público-alvo empresas privadas, instituições, órgãos de governo e terceiro setor e em 2009, faturou R \$ 24 milhões na venda de produtos e serviços. Possui cerca de 350 funcionários.

A CERTI está localizada dentro do campus da UFSC, e isso poderia significar um grande potencial de integração entre universidade-empresa. Mas segundo os entrevistados, esse potencial poderia ser melhor explorado com participação maior de alunos e professores nas atividades da fundação, que possui um quadro expressivo de pessoal com

Da perspectiva do poder público, além de seu papel indireto, já mencionado, por meio das universidades públicas e também da FAPESC, é necessário detalhar as ações públicas municipais que visam apoiar a inovação e o desenvolvimento tecnológico do município.

O papel do poder público municipal no estímulo à inovação

Na releitura histórica realizada por Xavier (2010), há um olhar sobre o papel das políticas públicas na criação do Polo Tecnológico de Florianópolis. Inicialmente destaca-se o papel do governo federal na criação das instituições técnicas de ensino e na instalação de empresas públicas de energia e telecomunicações. Ao longo da década de 70 e meados de 80 algumas ações do governo estadual são citadas e no plano federal é dado destaque a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e do primeiro programa de financiamento à pesquisa e inovação.

Na análise do documento, é pouco visível a participação do poder público municipal ao longo de todo esse processo. Na maioria das vezes o poder público é envolvido como órgão financiador – diretamente ou indiretamente, através de incentivos fiscais – e implementador de políticas

formuladas por agentes privados. É apenas na década de 90 que são feitas as primeiras citações a ações da prefeitura, com o apoio à criação de incubadoras e parques tecnológicos.

A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis é o órgão público em âmbito municipal responsável pelo fomento econômico na cidade. As ações verificadas estão fortemente voltadas para a promoção do setor de tecnologia na cidade, objetivo que se explicita na missão da Secretaria: Estimular e promover ações em Ciência, Tecnologia e Inovação por meio do trabalho em rede em prol do desenvolvimento sustentável e bem estar da sociedade florianopolitana. Suas ações se organizam a partir de 3 eixos: (a) talentos, cujo objetivo é trabalhar com a preparação e qualificação da mão de obra necessária para o setor; (b) tecnologia, com ações que buscam ampliar a competitividade local e global do setor; e (c) redes, com o objetivo de articular e integrar atores locais para a promoção do desenvolvimento. Cada um destes eixos será detalhado brevemente a seguir.

Recentemente a Secretaria financiou uma pesquisa realizada pela ACATE para mapear a oferta e a demanda por recursos humanos no campo da tecnologia na cidade. Foi apontada uma grande falta de profissionais qualificados em Florianópolis e um processo de competição entre as empresas da cidade pelos profissionais disponíveis. O estudo aponta que o número de profissionais de TIC precisaria crescer 70% em 4 anos para não haver falta de mão de obra qualificada no setor. Nesse sentido, a Secretaria mantém seus projetos do eixo “Talentos”, voltados principalmente aos jovens. Durante a entrevista com o ex-Secretários, foram destacados alguns concursos e prêmios que são realizados para incentivar o jovem a seguir carreira na área de TIC (como o Concurso Jovem Inovador) e os cursos oferecidos em parceria com empresas e associações empresariais (como o Desafio Digital e o Aluno Monitor). A secretaria tem apostado num diálogo com as universidades locais para que criem cursos que supram a demanda por pessoal qualificado.

A Semana Nacional de Ciência e Tecnologia foi criada em 2004 pelo governo federal e desde então, vem sendo realizada em todo o território brasileiro, sempre no mês de outubro. Sob a coordenação do MCT, essa iniciativa visa promover a divulgação científica e tecnológica em estados, municípios, e estabelecimento de ensinos públicos e privados. Complementando os eventos estimulados pela União, em 2011, foi realizada em Florianópolis, a Primeira Semana Municipal de Ciência e Tecnologia, promovida pela Secretaria em parceria com o Ministério de Ciência e Tecnologia e entidade locais.

No eixo “Tecnologia”, o grande destaque é para a aprovação da Lei Municipal de Inovação (Lei Complementar nº 432/2012), aprovada em maio de 2012. Nesta lei, está previsto o Sistema Municipal de Inovação (SMI), cujo objetivo principal é a articulação de todos os atores públicos e privados que trabalham com inovação, visando aumentar a interação entre eles e também a estruturação de ações e programas de incentivo ao desenvolvimento sustentável. Para receber os benefícios fiscais previstos pela Lei – que serão detalhados a seguir – as empresas precisarão estar cadastradas no SMI. Outro aspecto previsto na Lei é a criação do Conselho Municipal de Inovação (CMI). De acordo como o Decreto Municipal 10.314, de setembro de 2012, a composição inicial do CMI apresentava os seguintes órgãos destacados no Quadro 1.

Outro aspecto que merece destaque é a criação do Fundo Municipal de Inovação (FMI) para apoiar financeiramente – utilizando recursos reembolsáveis ou não – programas e projetos inovadores instalados na cidade. Segundo o artigo 20 da Lei de Inovação, além de outras receitas possíveis, a prefeitura deverá realizar o aporte do valor correspondente a um por cento da previsão de receita orçamentária própria anual. E, finalmente, destacamos também a instituição do Incentivo Fiscal à Inovação, modalidade em que a prefeitura isenta os contribuintes do pagamento de até 20% do valor devido do Imposto sobre Serviços (ISS) e de até 20% do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), desde que estes fomentem projetos de inovação aprovados pelo Comitê Gestor do Programa de Incentivo a Inovação.

A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis possui ainda um convênio com a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) para manutenção de um escritório de projetos de inovação. Essa experiência está sendo replicada pela Secretaria por meio de convênios com outras universidades, mas ainda em fase de implantação.

Quadro 1: Composição do Conselho Municipal de Inovação (CMI)

<p>Governo Municipal (7 membros)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Sustentável - Secretaria Municipal de Educação - Secretaria Municipal da Receita - Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM) - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) - Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis (IGEÓF) <p>Governo Estadual (1 membro)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável - Inova@SC <p>Instituições de ensino superior, tecnológico e profissionalizante (8 membros)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC/SC) - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/SC) - Centro de Educação Superior ÚNICA / SOCIESC - Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) - Universidade do Vale do Itajaí (Univali) - Faculdade Decisão 	<p>Associações, entidades representativas de categoria econômica ou profissional, agentes de fomento, instituições públicas e privadas (13 membros)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia (ACATE) - Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (ACIF) - Associação dos Empreendedores de Micros e Pequenas Empresas e Empreendedores Individuais da Região Metropolitana de Florianópolis (AMPE) - Associação das Empresas Brasileiras da Tecnologia da Informação (ASSESPRO/SC) - Fecomércio/SC - Federação das Indústrias de Santa Catarina - Instituto Euvaldo Lodi (IEL/SC) - Fundação CERTI - Associação FloripAmanhã - Sindicato das Empresas de Informática e Processamento de Dados da Região Metropolitana de Florianópolis (SEINFLO) - Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas (FEPESE) - Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES) - Fundação de Ensino de Engenharia de Santa Catarina (FEESC) <p>Representantes de parques tecnológicos e de inovação e as incubadoras de empresas inovadoras de Florianópolis (4 membros)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ParqTec Alfa - Midi Tecnológico - CELTA - Sapiens Parque
---	---

Fonte: Decreto Municipal 10.314/2012 – adaptado pelos autores.

No âmbito do eixo “Redes”, vale destacar a já citada campanha Florianópolis Capital da Inovação. Essa campanha foi construída pela Secretaria em parceria com entidades privadas, compondo uma rede de instituições ligadas ao fomento econômico do setor tecnológico em Florianópolis. Também chama a atenção na referida campanha, a participação dessas entidades e da sociedade civil, inclusive na gestão da logomarca e da

campanha. Vale mencionar que o ex-Secretário frisou a intenção de que a campanha não se torne uma marca do governo municipal, sendo apropriada pela rede de atores e independente da participação do poder público municipal.

Criada em 2009, no início da nova gestão municipal, a secretaria foi gerida até junho de 2012 pelo professor Carlos Roberto De Rolt³⁵, quando foi substituído por João Alexandre Silvério. Ao longo desses quase três anos de funcionamento, a estrutura da secretaria pouco mudou e suas bases centrais de planejamento e estrutura de projetos se mantêm a mesma, o que permitiu verificar uma certa maturidade dos programas e propostas. No entanto, os resultados e a capacidade de ação da Secretaria ainda pareciam restritos. Mas para o ex-secretário, o papel da Secretaria no fomento ao desenvolvimento da cidade era “passar de um processo inconsciente para um consciente, por meio do planejamento e ação em rede”. Assim, não haveria necessidade do protagonismo da prefeitura, cabendo a esta, estimular a articulação em rede e formulação de ações conjuntamente com outras entidades.

Desafios futuros

Sem dúvida alguma, a capital catarinense tem um legado histórico de iniciativas empresariais cujo objetivo é a inovação em produtos ou processos. Organizações como a ACATE e a CERTI surgiram e se mantêm até hoje, como protagonistas importantes dos processos de inovação no município. A presença das universidades (principalmente as públicas) nesse processo também não é novo. Entretanto, a inovação parece residir no papel mais ativo que o governo municipal assumiu nos últimos anos.

Recentemente, a criação da Secretaria Municipal deu um novo impulso à área e a prefeitura passou a ter programas estruturados que visam criar bons ambientes para inovação e empreendedorismo. Nesse sentido, a aprovação de Lei Municipal de Inovação parece que levará Florianópolis a um outro estágio de desenvolvimento das políticas de incentivo à inovação. Não se trata de substituir o protagonismo de certos atores, mas sim, de complementar e fortalecer o papel que cabe ao governo municipal no apoio a ações de desenvolvimento local. Assim, o tripé governo-universidade-empresa se equilibra.

35 Cujo orientador do mestrado em Engenharia de Produção, concluído na UFSC em 1996, foi o professor Carlos Alberto Schneider.

No entanto, ainda há alguns desafios a serem superados, como a definição clara dos critérios para os editais de apoio e a sua efetiva implementação. Outro desafio importante refere-se à ausência de indicadores capazes de medir o desempenho da “capital da inovação”. A presença de três atores importantes como a Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável, a ACATE e a Fundação CERTI, em assuntos diretamente relacionados com a inovação em Florianópolis, indicaria a possibilidade de haver indicadores consolidados. A ACATE chegou a fazer um mapeamento sobre os recursos humanos existentes no município e isso serviu de incentivo à criação do eixo “Talentos” da secretaria. Mas pelo que pudemos verificar nas entrevistas de campo, tratou-se de uma iniciativa única. A CERTI, por exemplo, mesmo com atuação consolidada e longínqua, não possui uma estrutura de indicadores para medir o impacto de suas ações. Em relação à Secretaria, a implementação do Sistema Municipal de Inovação pode indicar um movimento no sentido de produzir indicadores capazes de mensurar os resultados e também os impactos desse sistema.

Referências

ETZKOWITZ, H. and LEYDESDORFF, L. The triple helix: university-industry-government relations - a laboratory for knowledge based economic development. *EASST Review*, v. 14, n. 1, 1995.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 432/2012. Florianópolis, Poder Executivo, 2012.

FLORIANÓPOLIS. Decreto Municipal nº 10.314/2012. Florianópolis, Poder Executivo, 2012.

TIGRE, P. B. *Gestão da inovação: a economia da tecnologia do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

XAVIER, M. *Polo Tecnológico de Florianópolis: origem e desenvolvimento*. Florianópolis: Insular, 2010.

CAPÍTULO 7 - Diversidade de Empreendedores, Diversidade de Programas: o Papel da Agência Curitiba de Desenvolvimento

Adriano Borges Costa

Fernando Burgos

Curitiba é em diversos aspectos uma cidade modelo. Destaca-se especialmente por sua estrutura de transporte público inovadora e por questões urbanísticas. Trata-se da maior cidade da Região Sul e um polo de desenvolvimento com influencia não apenas no estado do Paraná, mas nas regiões sul e sudeste como um todo. Com 1,75 milhões de habitantes em seu território, ela é o centro de uma região metropolitana que abrange quase 3 milhões de pessoas. Uma cidade marcada pela imigração, principalmente alemã, que cresceu com base nas atividades comerciais presentes na rota entre o sul e o sudeste.

A cidade também é reconhecida por se aproximar de um modelo de desenvolvimento que busca alinhar qualidade de vida, proteção ambiental e pujança econômica. Ainda assim possui umas das maiores taxas criminalidade entre as cidades brasileiras e diversos dos problemas sociais que marcam as grandes regiões urbanas.

O quarto maior PIB municipal brasileiro é composto por uma produção diversa. A região metropolitana de Curitiba possui um setor industrial forte, composto por grandes empresas como ExxonMobil, Sadia, Kraft Foods e Siemens, sendo que duas grandes empresas locais se destacam no mercado nacional, a O Boticário e a Positivo Informática. A região também se configura como o segundo maior polo automotivo do país, com as fábricas da Renault e da Volkswagen.

O objetivo deste capítulo é apontar para o que tem sido feito pelo poder público municipal de Curitiba para a promoção do empreendedorismo e desenvolvimento econômico da cidade. Mais do que isso, buscou-se compreender os diversos elementos, contextos e atores que gravitam em torno das políticas existentes, de forma a mapear o campo complexo de múltiplos

níveis de interação entre os atores interessados e envolvidos com fomento econômico na cidade de Curitiba.

Para tanto, este capítulo foca na atuação da Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A, que é hoje o principal órgão de fomento econômico da Prefeitura Municipal de Curitiba. As informações foram coletadas durante a pesquisa de campo realizado na cidade de Curitiba no mês outubro de 2011, quando foram entrevistados agentes públicos, empreendedores e responsáveis pelos programas abordados. Além disso utilizamos como fonte de informações os relatórios produzidos pelos órgãos públicos relacionados aos programas descritos.

O capítulo está dividido da seguinte forma, a primeira seção traz informações gerais e históricas sobre a Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A, as três seções seguintes apresentam os programas da Agência divididos entre os setores que são beneficiados: micro e pequena empresas, média e grande empresas e o Tecnoparque e o ISS Tecnológico. A seguir apresentam-se algumas iniciativas do Governo do Estado do Paraná e as parcerias estabelecidas com o poder público municipal e, por fim, são feitas considerações finais sobre as políticas públicas municipais em Curitiba.

A Agência Curitiba de Desenvolvimento: antecedentes e programas

A Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A é atualmente o principal órgão municipal de estímulo ao desenvolvimento. Para entender o papel que a Agência cumpre hoje na capital paranaense, é necessário um breve relato histórico. Em 1973, o então prefeito Jaime Lerner – em seu primeiro mandato (1971-1974) – criou a Cidade Industrial de Curitiba (CIC), cujo objetivo era atrair “empresas-âncora” e, com isso, gerar emprego e renda no município. Ela fica localizada na região oeste de Curitiba, a cerca de dez quilômetros do centro, numa área aproximada de 10% de toda a extensão territorial total cidade. Para gerenciar a CIC, foi criado um setor dentro da URBIS (então conhecida como Companhia de Urbanização de Curitiba), cujo objetivo era desenvolver obras de infraestrutura, equipamentos urbanos e atividades relacionadas ao desenvolvimento.

No início da década de 80, esse setor ficou com muitas atribuições e foi necessária a criação da Companhia de Desenvolvimento de Curitiba, cujo objetivo se restringia às necessidades de gestão da Cidade Industrial. Em 1999, essa Companhia se fundiu com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, ampliando sua atuação para toda a capital.

Em 2004, após a eleição de Beto Richa (PSDB) foi criada a CURITIBA S/A, empresa de economia mista destinada ao fomento econômico do município. Dois anos mais tarde, houve um desmembramento e a CURITIBA S/A passou a ser responsável pela promoção da regularização fundiária das empresas e famílias instaladas principalmente na área da Cidade Industrial de Curitiba, cuidando também da comercialização das eventuais áreas remanescentes. Os outros projetos de desenvolvimento econômico ficaram sob a responsabilidade da Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A, ou simplesmente Agência Curitiba, criada em 2007, cuja composição acionária é majoritariamente da Prefeitura (90%), mas também tem entre seus acionistas a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP-PR), Federação do Comércio do Estado do Paraná (FECOMÉRCIO) e Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná (FACIAP), além de representantes dos setores produtivos no Estado. Assim, a Agência Curitiba é uma empresa de economia mista sob controle da Prefeitura de Curitiba.

A finalidade da Agência é essencialmente prestar serviços por meio de projetos, ou seja, ela não concede crédito e não faz gestão de nenhuma estrutura física relevante. Essa instituição essencialmente executa projetos, financiados e contratados pela Prefeitura de Curitiba, por meio de dispensa de licitação. Essa Agência ocupa dois andares de um prédio comercial da região central de Curitiba e possui cerca de 29 funcionários, sendo 15 servidores públicos e 14 profissionais contratados.

A lei de criação da Agência aprovada em 2007 e regulamentada em 2008, estabelece que o órgão máximo é o Conselho de Administração, cujo presidente é o prefeito municipal. Segundo Manoel Barcelos, diretor administrativo e financeiro, a Agência tem como princípio o tripé Governo – Universidades – Setor Produtivo, e por isso, as parcerias para a realização dos programas são fundamentais. Algumas dessas parcerias serão melhor descritas adiante. O diretor também caracterizou a Agência como “a porta de entrada para qualquer empreendimento em Curitiba”. De acordo com os entrevistados, as atividades da Agência estão baseadas em dois eixos. O primeiro são os programas voltados ao desenvolvimento econômico local, cujo foco está nas micro e pequenas empresas. E o segundo são os programas de atração de novos negócios e manutenção dos já existentes, tendo como foco principal as empresas de médio e grande porte.

As seções seguintes, além de apresentar as formas de atuação de tal órgão de acordo com esse recorte de público, também destaca o apoio da Prefeitura a empresas do setor de tecnologia.

O “Bom Negócio”: apoio para Micro e Pequenas Empresas

As micro e pequenas empresas contam com um programa municipal capaz de apoiar as suas atividades, denominado Bom Negócio. O Bom Negócio foi criado em 2006, cumprindo a promessa de campanha de Beto Richa de que auxiliaria, por meio de uma política específica, as empresas de pequeno porte, que representariam 99% do total de empresas da cidade.

A porta de entrada para o Bom Negócio é um curso de capacitação itinerante voltado para empreendedores. Além do curso, aqueles que participam do programa também têm acesso a outros serviços oferecidos pela Agência.

O fluxo do programa funciona da seguinte maneira:

- Identificação da região da cidade que receberá o curso. Por meio de uma parceria com a Secretaria de Finanças, a Agência identifica localidades que possuem pelo menos 500 empresas formais e delimita um território a ser atendido.
- Divulgação in loco do curso para os empresários. Os agentes do programa visitam estabelecimentos (salões de cabeleireiro e oficinas mecânicas, por exemplo) para divulgar o curso e apresentar os benefícios que ele pode trazer.
- Realização de uma aula motivacional para que os futuros alunos entendam a necessidade de capacitação e conheçam seus benefícios e suas responsabilidades. Segundo Paulo Morva Martins, gestor de desenvolvimento regional da Agência e um dos responsáveis pelo programa, algumas dessas aulas chegam a ter cem alunos. Ao final da aula os empresários interessados na realização do curso se inscrevem, sendo que há 50 vagas por turma. Caso haja maior demanda do que oferta, a Agência busca criar de uma nova turma para aquela localidade em um momento seguinte.
- Realização do curso de 60 horas-aulas, com disciplinas relacionadas à gestão financeira, de recursos humanos, da qualidade e outros temas relacionados ao dia-dia de um negócio. Atualmente, esses cursos são ministrados pela Sociedade Paranaense de Ensino e Informática – SPEI, instituição de ensino local, que mantém faculdade, colégio, instituto e centro de idiomas. A SPEI foi selecionada através de uma concorrência pública e o contrato tem duração de dois anos. Normalmente a equipe da Agência estabelece

parceria com a Secretaria Municipal de Educação para a cessão de salas de aula nas escolas públicas municipais, mas caso não haja essa disponibilidade, o curso pode ser realizado em outros espaços comunitários, como os salões paroquiais, por exemplo.

- Certificação ao final do curso, com a entrega do certificado em cerimônia anual com a participação do prefeito.

A partir da conclusão do curso, os empresários que participaram do Bom Negócio podem agendar horários com especialistas e professores da SPEI e da Agência como uma forma de acompanhamento da aplicação prática dos conteúdos tratados. Além disso, depois que recebem o certificado, os empresários podem contar com os serviços do Núcleo de Design da Agência, que cria logotipos e diversos materiais gráficos de comunicação com o objetivo de auxiliar o empreendedor para divulgar seu negócio. De acordo com Aulio Zambenedetti, gestor do Núcleo, os concluintes têm direito a um pacote básico de design que pode incluir a criação de uma logomarca, folders promocionais e elaboração de adesivos para veículos. A Agência desenvolve a parte de criação e o empresário deve contratar a confecção dos materiais que forem elaborados. Ainda segundo o gestor, os empreendedores geralmente ficam muito satisfeitos com o resultado, pois trata-se da visualização artística do negócio a ser iniciado ou já em andamento, realizada por profissionais especializados.

Os concluintes do curso também recebem o Cartão Bom Negócio, que segundo a equipe da Agência, facilita a concessão de crédito por parte dos bancos privados, uma vez que mostra aos gerentes das instituições bancárias que o interessado no crédito já participou do curso e portanto está capacitado para o bom gerenciamento do seu negócio, diminuindo assim o risco na concessão.

O Bom Negócio já capacitou mais de 10.000 empresários desde a sua criação. E no período de janeiro a outubro de 2011, foram realizadas 59 turmas com uma média de 40 alunos em cada.

Caso o empresário que participou do Bom Negócio ainda não tenha formalizado o seu empreendimento, ele pode participar do programa Profissão Empresário, que é realizado em parceria com o Sebrae. A equipe de atendimento do Programa atende nas unidades regionais da Agência, nas Ruas da Cidadania (sedes das Administrações Regionais), e na Prefeitura de Curitiba e tem o objetivo de facilitar o processo de formalização. O Profissão Empresário também pode funcionar como porta de entrada do Bom Negócio, uma vez que um empresário pode buscar a sua formalização por meio dele, e

então ser informado sobre os benefícios de fazer parte das próximas turmas do programa de capacitação.

Outra iniciativa voltada às micro e pequenas empresas são as Incubadoras Empresariais, cujo objetivo é reduzir a mortalidade dos empreendimentos nos primeiros 12 ou 24 meses de existência. Atualmente, há 3 incubadoras administradas pela Agência Curitiba, abrigando 22 empresas. Anualmente a Agência lança um edital para selecionar as empresas que ficarão incubadas por 12 meses, e que podem ser prorrogados por mais 12. O programa oferece espaço físico, capacitação, assessoria e consultoria individualizada para as empresas, que são selecionadas a partir de planos de viabilidade elaborados pelos empreendedores. Nessa iniciativa, a Agência conta com o apoio da FESP (Faculdade de Educação Superior do Paraná).

As atividades de apoio a Médias e Grandes Empresas

O segundo eixo de atividades mantido pela Agência Curitiba é o apoio a empresas de médio e grande porte. O intuito principal é atrair novas empresas para o município, e também manter as que já estão instaladas no território. Para tanto a Agência possui materiais informativos e infraestrutura para receber empresários e divulgar vantagens e potencialidades que a cidade oferece às empresas. Para profissionalizar essa atividade, em 2009 foi criado o Núcleo de Competitividade, que busca centralizar esforços para potencializar a atração de empresas de ponta e inovadoras para Curitiba, o apoio à sua implantação e a atenção para a sua permanência na cidade. Suas principais atividades são o atendimento e acompanhamento de projetos empresariais e a gestão de informações e de uma grande base de dados sobre a atividade econômica da região.

Outro núcleo mantido pela Agência é o de Assuntos Internacionais, também chamado de Curitiba Exporta. O principal objetivo é criar condições para que os empresários locais criem canais de escoamento de seus produtos no exterior. De acordo com a equipe da Agência, são promovidas rodadas de negócios e estimulada a formação de redes entre os produtores, o que facilitaria as possíveis transações comerciais.

Também vale destacar entre as ações da Agência Curitiba o Núcleo de Informações Socioeconômicas, que elabora anualmente o Guia do Investidor. Trata-se de um documento extenso, com cerca de 320 páginas, que é impresso e disponível para download no site da Agência. Seu objetivo é apresentar de forma sistematizada informações que possam subsidiar empreendedores na

decisão de localização na abertura ou reformulação de empresas. O material traz primeiramente informações gerais sobre a cidade e indicadores quantitativos gerais, como por exemplo, renda per capita ou o número de equipamentos culturais existentes na cidade. Em uma seção seguinte, o Guia apresenta informações específicas que podem ajudar investidores, como o custo de locação (por m²) em cada um dos bairros ou o preço médio de venda de imóveis. Por fim, o documento traz um resumo das principais legislações federal, estadual e municipal de incentivos fiscais, onde são destacadas políticas municipais como ISS Tecnológico e o Tecnoparque, que serão explicados a seguir.

O Tecnoparque e o ISS Tecnológico

A ação de maior relevância da Prefeitura de Curitiba para as médias e grandes empresas é o Programa Curitiba Tecnoparque, criado em 2007 pela Lei Complementar nº 64/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 310/2008. Trata-se do maior parque tecnológico urbano da América Latina, sendo um conjunto de quatro áreas urbanas localizadas na cidade de Curitiba que se caracterizam pela concentração do que foi chamado pelos técnicos da Agência Curitiba de “ativos tecnológicos” do poder público, da iniciativa privada e de instituições de ensino. Ou seja, são áreas que teriam maior presença e interação entre empresas inovadoras e intensivas em tecnologia, universidades e instituições de ensino com atuação nessa área e instituições públicas de fomento.

As empresas que compõem o Tecnoparque se beneficiam também com a possibilidade de pagar uma alíquota de apenas 2% do imposto sobre serviços (ISS). Além disso podem receber, de acordo com sua localização, isenção fiscal dos seguintes impostos e taxas: Imposto Sobre a Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis (ITBI) referente à aquisição do imóvel em que será implantada a empresa; Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), pelo prazo de 10 (dez) anos; e taxas de alguns serviços municipais e da contribuição de melhoria.

Para se instalar no Tecnoparque a empresa deve apresentar um projeto a ser avaliado por um comitê gestor, que decidirá sobre a concessão dos benefícios previstos no programa. A Agência Curitiba é responsável por acompanhar a implementação de todos os projetos que são aprovados no Tecnoparque, verificando se as propostas de inovação que foram acordadas estão sendo realizadas. Mas de acordo com o site da Prefeitura de

Curitiba³⁶, apenas os seguintes setores são incentivados pelo programa: Sistemas de Telecomunicações; Equipamentos de Informática; Desenvolvimento de software; Consultoria em hardware e software, gestão de dados e distribuição eletrônica de informações; Pesquisa e Desenvolvimento; Design; Laboratórios de Ensaio e Testes de Qualidade; Instrumentos de Precisão e Automação Industrial; Novas Tecnologias: Biotecnologia, Nanotecnologia, Saúde, Novos Materiais e Tecnologias Ambientais.

De acordo com os diretores da Agência, o Tecnoparque baseia-se na pesquisa e inovação. A pesquisa está relacionada à sua proximidade com universidades, faculdades e centros de pesquisa existentes na região. Já a inovação é condição obrigatória para que uma empresa venha a desfrutar dos benefícios previstos no programa. Atualmente, existem quatro áreas de funcionamento do Tecnoparque: O Anel Logístico (que inclui o Núcleo Empresarial), o Setor CIC Norte (que inclui o Parque de Software, que será mencionado adiante), o Setor Central Rebouças e o Setor CIC Sul.

Apesar do Tecnoparque ter sido criado há pouco tempo, os setores de tecnologia já dispunha de um programa anterior chamado Curitiba Tecnológica, criado na gestão do então prefeito Cassio Taniguchi, no final de 2001. O objetivo desse programa era conceder abatimento do ISS, visando incentivar a pesquisa e a inovação das empresas prestadoras de serviços de Curitiba. Esse programa funciona até hoje, sendo mais conhecido como ISS Tecnológico, e também está sob responsabilidade da Agência Curitiba. Para que possam participar as empresas devem provar que estão tendo um aumento real de faturamento, o que significa um aumento real no tributo a ser recolhido.

O interessante é que esse programa parece não ter foco muito definido. Durante a visita de campo, pudemos participar da reunião mensal de governança do APL de Software de Curitiba, que ocorre na última sexta-feira do mês, na sede do Sebrae local. Na conversa com empresários do setor, eles disseram que o ISS Tecnológico é acessado por muitas empresas que não necessariamente estão voltadas ao desenvolvimento tecnológico. Ao serem indagados sobre as políticas da prefeitura ou do governo do estado que apoiariam suas atividades, dois empresários disseram que o governo participa muito pouco e dá poucos estímulos. Eles citaram algumas linhas do BNDES e da FINEP, mas nenhuma iniciativa dos poderes públicos locais.

A sede da empresa dos entrevistados durante o encontro do APL de Software de Curitiba fica dentro de um dos setores do Tecnoparque. Segundo

36 Disponível em: <http://www.agencia.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 20 de outubro de 2012

o empresário trata-se de um programa interessante porque concede incentivos fiscais. No entanto, minimizou a capacidade de interação com as universidades locais, uma das vantagens ressaltadas pela equipe da Agência Curitiba. A empresa do entrevistado fica bem próximo à PUC-PR, mas não tem qualquer relação com essa instituição, e se precisasse algum dia dessa interação, o empresário afirmou que o contato seria realizado por meio de outras redes, e que a proximidade geográfica ou a inserção no território do parque tecnológico não seria o elemento mais significativo para viabilizar o contato.

A integração com programas do Governo Estadual

As ações citadas acima possuem grande potencial de integração com ações desenvolvidas pelo Governo do Estado do Paraná no fomento a bons ambientes de negócios. Para explorar essa potencialidade destaca-se nessa seção a atuação da Agência de Fomento do Paraná (Fomento Paraná), que atua também no apoio a micro e pequenas empresas e aponta para possibilidades de sinergia e atuação conjunta.

A constituição da Agência de Fomento do Paraná se deu no contexto de mudanças nos sistemas financeiros estatais implementadas durante o final da década de 1990, em que os bancos de desenvolvimento estaduais foram em sua maioria extintos. A Agência foi criada pela Lei 11.741/97 para substituir algumas das funções do Banco do Estado do Paraná (Banestado), privatizado em 2000 e comprado pelo grupo Itaú. A Fomento Paraná passou a gerir os ativos do antigo Banco estadual de desenvolvimento e tornou-se o principal órgão financiador do governo do Paraná, tendo como finalidade operar, prioritariamente com recursos próprios, no financiamento de iniciativas compatíveis com a política de governo estadual. A Fomento Paraná é uma empresa de economia mista, cujo sócio majoritário é o Governo do Estado do Paraná, estando vinculada à Secretaria da Fazenda do Estado.

O financiamento a municípios paranaenses é o principal foco da Fomento Paraná, representando cerca de 90% dos recursos gerenciados, que se originam também da operação de alguns fundos estaduais. Um outro foco que foi construído pela Agência ao longo da última década foi o apoio financeiro às pequenas empresas e ao micro e pequeno empreendedor, por meio principalmente do Banco Social, um sistema de concessão de microcrédito criado em 2001, que envolve a Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETP), o Sebrae, as Prefeituras e a Fomento Paraná.

Diferentemente do modelo adotado em Santa Catarina³⁷, cuja concessão de crédito é feito por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), no Paraná, adotou-se o modelo chamado de primeiro piso. Isso significa que a Fomento Paraná não repassa recursos a uma entidade, que então realiza os empréstimos. O microcrédito é feito diretamente com a Fomento Paraná, por meio de uma rede de agentes de crédito espalhados pelo estado, que apenas fazem a avaliação da operação, mas que não operam diretamente o crédito.

O Banco Social concede financiamentos de até R\$15.000,00, garantidos por avalistas, a uma taxa de 0,95% ao mês, sendo o valor médio dos financiamentos equivalente a R\$ 7.000,00. Vale notar que esta taxa é bastante baixa se comparada com as praticadas por outros programas de microcrédito, inclusive com as do Programa Catarinense de Microcrédito. As taxas reduzidas se dão por dois principais motivos. O primeiro deles decorre do fato de o Banco Social operar no “primeiro piso”, com recursos próprios da Fomento Paraná, que não busca retorno com o recurso operado nessa modalidade de crédito. A segunda explicação para as baixas taxas praticadas pelo Banco Social é que sua estrutura operacional é subsidiada estrutura, logo não o custo operacional de suas atividades não precisa ser repassado para a taxa.

De forma resumida, o Banco Social opera dentro dos postos de atendimento ao trabalhador (Agência do Trabalhador) localizados nos municípios, em um espaço físico cedido pela SETP, por meio de funcionários das prefeituras, que trabalham como agentes de crédito e, para tanto, recebem um treinamento oferecido pelo Sebrae. Em relação aos agentes de crédito, também há diferenças entre o modelo do estado vizinho. Em Santa Catarina, os agentes possuem metas, que geram complementações salariais. No caso do Paraná, Andreas Jumes, Gerente Operacional do Programa de Microcrédito da Agência de Fomento do Paraná, afirma que “não existem metas, porque senão a qualidade do crédito diminui”. Ou seja, no caso paranaense, parece que o volume de empréstimos não é tão importante, quanto no catarinense, cujas OSCIPs dependem das receitas oriundas da operações, para serem organizações sustentáveis.

Por meio dessa rede de parceiros e de uma estrutura operacional simples, o Banco Social consegue operar com juros baixos e com relevante capilaridade no território paranaense. Em 2011 haviam agentes de crédito nos postos da SETP em 160 municípios paranaenses, mas o objetivo era chegar a

37 O programa de microcrédito de Santa Catarina é apresentado no capítulo *Badesc e o Programa de Microcrédito Catarinense*.

250 postos até o final de 2012. A aprovação do crédito fica a cargo de um comitê de crédito municipal, sendo este tripartite, com representantes do poder público municipal, dos trabalhadores (por meio dos sindicatos) e dos empresários. E cabe à Fomento Paraná basicamente conceder os recursos para os financiamentos e elaborar e gerir os contratos. Todo o sistema é on-line e a liberação do recursos é por ordem de pagamento ou crédito na conta do tomador. Em 2011 havia cerca de quatro mil empréstimos em vigência, totalizando R\$14 milhões, e em 10 anos de programa, cerca de 34 mil pessoas foram beneficiadas, com um valor total de R\$135 milhões em crédito concedido.

É importante ressaltar, no entanto, que o Banco Social já enfrentou graves problemas num passado recente. Segundo alguns dos atores envolvidos, o programa de microcrédito foi estruturado e tinha conseguido atingir um nível considerável de operações e uma relativa capilaridade no estado. No entanto, em 2006, o governador Requião determinou o encerramento das atividades do Banco Social. Os agentes de crédito nos municípios foram desmobilizados e as prefeituras encerraram suas parcerias com o programa. Em outubro de 2009, o mesmo governador determina a reativação do Banco Social. Com essa decisão, foi necessário reconstruir o programa, uma vez que todos os parceiros envolvidos haviam se desmobilizado e houve grande resistência devido às incertezas sobre a continuidade do Banco Social. Conforme já mencionado, em 2011 estavam envolvidos 160 municípios, no entanto, antes de 2006, participavam do programa cerca de 250 municípios.

A Fomento Paraná também possui um programa de segundo piso. Trata-se do Programa de Apoio às Cooperativas de Crédito (Procred), que visa apoiar financeiramente as Cooperativas de Crédito, tendo como beneficiários finais as micro e pequenas empresas cooperadas dos setores industrial, comercial e de serviço, que buscam empréstimos diretamente nas cooperativas. No entanto, até o período da visita de campo, havia sido realizada apenas uma operação desse tipo, com aporte de R\$ 1 milhão.

Enquanto o Banco Social e o Procred estão voltados ao microempreendedores, a Agência Paraná também possui uma linha de financiamento voltada as pequenas empresas que queiram investir na modernização e ampliação de suas atividades, e até mesmo em treinamento de pessoal. Trata-se do Probem (Programa Bom Emprego Pequena Empresa) e as condições são que as empresas devem ser optantes do Simples Nacional, que possuam CNPJ há mais de uma ano e que o faturamento anual não seja

superior a R\$ 2,4 milhões. O valor do empréstimo varia de R\$ 10 mil a R\$ 300 mil e a taxa de juros é a TJLP acrescidos de 6,9% ao ano.

O que chama a atenção nessa linha de financiamento é a importância dada à capacidade das empresas tomadoras de crédito de manter ou ampliar o número de empregos gerados. Caso a empresa aumente ou mantenha o número de postos de trabalho, a taxa de juros (6,9%) é reduzida pela metade, e o governo estadual, por meio do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), arca com o pagamento dessa diferença (conforme Decreto Estadual nº 5.287). Para conseguir esse desconto, a empresa deve informar no site da Agência o número de funcionários do mês corrente. Caso esse número seja menor do que o informado no mês anterior, o desconto não é mais concedido. O Probem opera com recursos do BNDES, por meio do Programa BNDES Automático, e da própria Agência, mas ainda assim é uma linha com pouca expressividade no montante operado pela Agência de Fomento do Paraná.

A relação entre os programas de Curitiba com os programas estaduais ficou muito maior, a partir da eleição de Beto Richa para o governo do Paraná, em 2010. Ao optar por não concluir o seu segundo mandato de prefeito e concorrer ao governo estadual, Richa havia prometido expandir alguns dos programas municipais para todo o estado. O Programa Bom Negócio era um deles, que está tornando-se um programa também estadual, com mais força e visibilidade. Apesar da promessa de campanha, esta expansão consistente está se efetivando apenas em 2012. Outra ação é a constituição do Banco do Empreendedor, que seria um desdobramento do Banco Social, mas que concederia microcrédito apenas aos empreendedores que foram capacitados pelo programa Bom Negócio. De fato a parceria entre a Fomento Paraná e a Agência Curitiba se efetivou e o Banco do Empreendedor iniciou suas operações no final de 2011.

Uma outra relação é a estabelecida entre a Fomento Paraná e a Agência Curitiba de Desenvolvimento, já que o presidente atual da instituição estadual, Sr. Juraci Barbosa Sobrinho, havia sido o diretor-presidente da Agência Curitiba durante a gestão de Beto Richa na capital paranaense. Esse movimento demonstra a proximidade de Sobrinho com o atual governador, bem como uma certa aposta da atual gestão estadual na Fomento Paraná e na possível expansão de alguns dos programas criados pela instituição municipal.

Considerações finais

Sem dúvida alguma a Agência Curitiba é hoje o órgão mais importante da prefeitura municipal na busca de dinamização da atividade econômica e atração de novos investimentos para a cidade. Destaca-se o Programa Bom Negócio, que traz diversos elementos inovadores e positivos, como: ser itinerante; possuir divulgação porta a porta, o que representa uma busca ativa por empreendedores; e o trabalho desenvolvido pelo núcleo de design. No vídeo promocional do programa utilizado pela Agência há um depoimento de uma empreendedora no qual afirma que ela guiava o seu negócio com o “farol baixo”, mas que a partir do curso realizado pelo Bom Negócio, ela tinha ligado o “farol alto”, uma vez que enxergava o horizonte com muito mais clareza. Não há dúvida que o “farol alto” pode ajudar a enxergar melhor, mas ele não é condição suficiente para guiar um carro. Ou seja, ainda há aspectos do programa que precisam ser melhorados e consolidados. Um exemplo desse desafio para a melhoria do programa é a viabilização de uma oferta maior de crédito aos empreendedores, embora a implementação do Banco do Empreendedor possa vir a resolver essa questão.

O apoio oferecido ao empresário pela Agência Curitiba também merece destaque. Sabe-se que informação confiável e orientação é um dos principais elementos para a tomada de decisão por parte dos investidores. Ao elaborar programas de orientação e disseminação de informações específicas para esse ator, a Agência Curitiba mostra-se inovadora. Ainda assim, cabe apontar o desafio de ampliar a capacidade dessas informações chegarem até os empresários interessados em investir em Curitiba, assim como da formulação de uma estratégia de busca ativa, como observada no programa Bom Negócio.

Outro aspecto que precisa ser analisado é a implantação do Tecnoparque. Se a integração empresa-universidade for efetiva, realmente parece tratar-se de um programa interessante. Mas se essa integração não existir – conforme depoimento de empresários locais – trata-se apenas de um programa de concessão de incentivos fiscais. E, nessa situação, Curitiba desperdiça seu potencial de município com importantes universidades e passa a concorrer com inúmeras outras cidades brasileiras, que buscam atrair empresas e investimentos, aumentando cada vez mais as isenções fiscais às empresas.

Por fim, a recente parceria entre a Prefeitura de Curitiba e o Governo do Estado do Paraná na criação do Banco do Empreendedor e na expansão do Programa Bom Negócio aponta para a capacidade de parcerias entre níveis federativos, que podem criar melhores condições para o desenvolvimento regional.

CAPÍTULO 8 - São José dos Campos: Empreendedorismo através da Educação, Redução da Burocracia e Fomento ao Desenvolvimento Local

Gilberto Sarfati

Renê José Rodrigues Fernandes

Histórico

Até meados da década de 1950 São José dos Campos era uma cidade pequena dentro do contexto do Vale do Paraíba. Na primeira metade do século passado a atividade econômica era caracterizada pela agricultura e pelo tratamento de tuberculoses em pessoas carentes (em 1935 o município foi transformado em estância climática), ou seja, aqueles que não tinham recursos para ir para Campos de Jordão.

Dois marcos mudaram a história da cidade, em 1951 a inauguração da Rodovia Presidente Dutra e, no mesmo ano, a instalação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e do Centro Técnico Aeroespacial (CTA), ambos ligados à aeronáutica.

Estes marcos impulsionaram a industrialização da cidade levando à criação da EMBRAER e à atração de diversas empresas multinacionais como a GM, Johnson & Johnson, Kodak, entre outras. Neste período, deve-se destacar também a criação do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE), em 1961, além da instalação da Refinaria Henrique Lage (REVAP) da Petrobrás, em 1974.

A cidade aprendeu que grandes empresas também significavam grande dependência econômica. Em 1990, dentro do processo de crise da estatal EMBRAER, 3.994 funcionários, ou seja, 30% dos empregados foram demitidos trazendo grande impacto à economia local. Após a privatização, em 1995, mais 1.700 funcionários foram demitidos.

Em 1997 Emanuel Fernandes assume a prefeitura de cidade. Formado no ITA e tendo feito carreira no INPE, Emanuel tinha a visão de que a cidade não podia depender do vai e vem das grandes empresas. Por isso, desde o início, buscou desenvolver a atividade empreendedora. Neste sentido destacamos três grandes ações:

- Desenvolvimento da cultura empreendedora através da introdução de empreendedorismo no ensino fundamental.
- Criação da Sala do Empreendedor para agilizar a abertura de novas empresas.
- Apoio (financeiro e operacional) a incubadoras.

Fernandes esteve à frente da prefeitura por dois mandatos. Em 2004 ele elegeu o seu sucessor, Eduardo P. Cury, que encontra-se no segundo mandato. O continuísmo político foi importante para aprofundar as iniciativas empreendedoras da cidade. Desta forma, destaca-se o protagonismo de Emanuel Fernandes como ator central na transformação da cidade que, auto intitula-se hoje, cidade empreendedora. Entretanto, com Cury o mesmo grupo político segue afinado em torno do impulso à atividade empreendedora na cidade.

A Sala do Empreendedor

A Sala do Empreendedor foi criada em 1997 para facilitar e tornar ágil o atendimento aos empreendedores, orientar sobre a forma de obtenção da inscrição municipal e alvará de funcionamento, verificação de processos administrativos, obrigações, direitos e incentivos, além da integração com órgãos estaduais e federais envolvidos nos processos de registro, alteração e encerramento de empresas.

Com vontade política, a prefeitura juntou todos os atores envolvidos na abertura de uma empresa em um só ponto focal, incluindo Junta Comercial, Receita Federal e Bombeiros. Uma empresa que não precise do alvará de funcionamento pode ser aberta no mesmo dia. Uma empresa que necessite de alvará pode ser aberta em até 5 dias úteis.

Em 2005 a prefeitura criou o alvará instantâneo que permite que o contador obtenha remotamente (online) o alvará na hora. O contador passa então a ter um prazo de até 10 dias para apresentar a documentação comprobatória. Este programa chama-se hoje Empresa Fácil.

Recentemente a prefeitura foi uma das primeiras a adotar o Sistema Integrado de Licenciamento de Atividades – SIL do governo estadual. Por enquanto, isto tornou um pouco mais moroso o processo de abertura, mas há o benefício da integração de todas as informações do empreendedor em um só registro (Icad Online – Empresa Fácil. Acesso em 18/01/2012).

A sala do empreendedor, juntamente com o SIL, Empresa Fácil e o acesso facilitado para licitações públicas até R\$80 mil fazem parte do programa cidade empreendedora institucionalizado pela Lei Complementar 411 de 3 de Dezembro de 2009.

A Sala do Empreendedor é benchmark nacional que só depende de vontade política para ser adotado em outras cidades. O SEBRAE inclusive possui uma cartilha com o passo a passo para implementar a experiência em outras cidades (CRESTANA et al, 2009).

Por outro lado, o governo municipal ainda não implementou medidas que facilitem o dia a dia da gestão empreendedora além do fechamento da empresa. Ou seja, o escopo da Sala do Empreendedor ainda pode ser aumentado.

BEJ – Banco do Empreendedor Joseense

Inaugurado em 1998, o BEJ é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) criada e financiada pela Prefeitura para dar suporte financeiro aos pequenos empreendedores, formais ou informais, capazes de exercer atividade geradora de renda. O objetivo do BEJ é atender, por meio de empréstimos com taxas de juros reduzidas e crédito desburocratizado, uma faixa de empreendedores que não têm acesso ao mercado financeiro convencional e precisam de empréstimo para alavancar seus negócios (Banco do Empreendedor Joseense. Acesso em 18/01/2012).

O BEJ é o primeiro banco de microcrédito do Estado de São Paulo. Seu diferencial é emprestar valores entre R\$ 200,00 e R\$ 15 mil a empreendedores que não necessariamente precisam estar formalizados, em oposição à maioria das outras iniciativas presentes no Brasil que exige que a empresa possua CNPJ. Recentemente o BEJ firmou parceria com o Banco do Povo Paulista, para atender uma parcela de empresários que demandam créditos maiores e, conseqüentemente, possuem maior grau de formalização. O banco apresenta baixa taxa de inadimplência como indicador.

A Educação Empreendedora

O programa teve início em 1999 quando a disciplina de empreendedorismo foi implementada nas sétimas e oitavas séries (hoje oitavas e nonas séries) do ensino fundamental. No começo não havia

metodologia nem benchmark internacional. Aos poucos os gestores do programa notaram a necessidade de estruturar melhor a formação dos professores e trouxeram o Professor Fernando Dolabela que proporcionou um treinamento de Pedagogia Empreendedora.

Mais adiante, em 2004, foi implementado o Centro de Educação Empreendedora (CEDEMP) com a missão de sistematizar, coordenar e implementar todas as atividades empreendedoras das escolas. O CEDEMP portanto passou a ser o ponto focal de toda a atividade de educação empreendedora no município.

Hoje são cerca de 36 mil alunos envolvidos nos programas do CEDEMP anualmente desde a primeira série do ensino fundamental. Para os períodos que envolvem da primeira à sétima série do ensino fundamental a instituição forma os gestores escolares (assistente de direção) que por sua vez treinam os professores nas mais diversas áreas para aplicarem a chamada Teoria Empreendedora dos Sonhos. A ideia desta metodologia é que a criança deve aprender a sonhar (desejo) mas também deve aprender como realizar o sonho.

Para os jovens do oitavo e nono ano estes devem cursar obrigatoriamente a disciplina Profissional do Futuro (empreendedorismo). Nesta disciplina deve ser desenvolvido um plano de negócio em grupos de 10 alunos. São 25 professores treinados pelo CEDEMP que ministram anualmente a disciplina. O ponto alto da disciplina é Feira do Jovem Empreendedor Joseense, onde os grupos apresentam os seus trabalhos. A feira foi oficializada através do decreto n. 10.775, de 10/02/2002, do prefeito Emanuel Fernandes, que visava a continuidade do programa, mesmo com mudanças de administração. A última feira custou mais de R\$1,7 milhão e contou com 120 mil visitantes.

Cerca de 30 trabalhos são selecionados para uma nova iniciativa do CEDEMP, o Laboratório do Jovem Empreendedor. Criado em 2009, funciona quase como uma pré-incubadora e conta com o apoio do SEBRAE e do Cecompi no treinamento dos estudantes. Entretanto, este programa ainda não apresenta sucesso, já que das 30 empresas que começaram no ano passado apenas 5 concluíram o ciclo. A explicação é que os estudantes se formam no ensino fundamental e acabam se dispersando em diferentes escolas e muitos começam também a trabalhar.

Há também o programa Junior Achievement onde os estudantes desenvolvem competências empreendedoras em uma miniempresa em um programa de 15 semanas. Uma destas miniempresas é desenvolvida na GM que dedica um espaço permanente onde são fabricados cabides.

Além destes programas o CEDEMP recebe diariamente estudantes do ensino fundamental para diversas atividades como palestras com empreendedores, cases de profissionais, etc.

Infelizmente as atividades do CEDEMP não são mensuradas e portanto não há mecanismos para apontar qual foi o impacto de transformação naqueles envolvidos nos seus programas na última década.

Sem benchmarks internacionais é impressionante o que a cidade realizou em termos de educação empreendedora em um verdadeiro processo de tentativa e erro com o apoio integral da prefeitura. Sem dúvida alguma o programa poderia ir mais longe se tomasse conhecimento de experiências mais consolidadas de diversos países desenvolvidos como a Inglaterra.

As Incubadoras

Dentro da mentalidade de fomentar o empreendedorismo, a prefeitura de São José dos Campos conta com quatro incubadoras sendo apoiadas:

- Incubadora Tecnológica Univap: Em atividade desde março de 1997, foi criada por meio de parceria entre a Prefeitura e a Universidade do Vale do Paraíba (Univap). O Sebrae e o sistema Ciesp/Fiesp, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, também dão apoio à incubadora e às empresas incubadas.
- Incubadora Tecnológica Revap: Instalada em março de 2002, está localizada na Refinaria Henrique Lage (Revap), da Petrobras, e é direcionada ao segmento de petróleo e gás. É uma parceria entre a Prefeitura e a empresa, com apoio do Ciesp e do Sebrae.
- Incubadora de Negócios: Instituída em 2005, a Incubadora de Negócios de São José dos Campos destaca-se pelo diferencial da pré-incubação. Abriga projetos e ideias que antecedem à formação da empresa e têm viabilidade técnica e potencial de mercado. É gerenciada pelo Centro para Competitividade e Inovação do Cone Leste Paulista (CECOMPI). É financiada com dinheiro da Prefeitura de São José dos Campos e por meio do pagamento de royalties das empresas graduadas.
- Incubaero: Especializada na incubação de empresas do setor aeroespacial, está sediada em área do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), órgão do Governo Federal ligado ao Ministério da Defesa. Tem como parceiros a Prefeitura, Ciesp, Sebrae, Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e a Fundação

Casemiro Montenegro Filho. Está dentro do APL Aeroespacial (Cluster Aeroespacial), também sob coordenação do CECOMPI (Incubadoras – Prefeitura Municipal de São José dos Campos. Acesso em 18.01.2012.)

Todas estas incubadoras se utilizam do modelo tradicional de incubação, compartilhando serviços para auxiliar na gestão e infraestrutura operacional. Após o período de incubação, as empresas graduadas podem passar a fazer parte do Centro Empresarial, que está dentro do Parque Tecnológico. O Centro Empresarial abre espaço para 28 empresas selecionadas por meio de chamada pública. A construção deste primeiro Centro Empresarial e de um segundo Centro Empresarial conta com o apoio do governo estadual, FINEP e BNDES.

O Parque Tecnológico

O Parque Tecnológico de São José dos Campos faz parte do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos criado por decreto do Governo do estado de São Paulo em de 6 de fevereiro de 2006. O objetivo do parque é aglutinar empresas (pequenas e grandes), centros de desenvolvimento tecnológico e ICTs, instituições de ensino e pesquisa e demais parceiros, como o CECOMPI. Até o momento o parque já contempla um unidade da FATEC, da Unifesp, várias empresas alojadas no Centro Empresarial I, além de vários órgãos públicos vinculados ao ITA, IPT, à USP, entre outros.

A administração central é exercida pela O.S. Associação Parque Tecnológico de São José dos Campos. À Associação cabe a tarefa de administrar o condomínio com as funções de induzir, articular, regular e fiscalizar as atividades implantadas no Parque como Centros de desenvolvimento de tecnologias (CDT's); Condomínios empresariais (CE's); Infra-estrutura de laboratórios multiuso; Instituições de Ciência e Tecnologia, Ensino e Pesquisa (ICT's); Serviços de apoio à inovação e à transferência de tecnologia; e Incubadora de empresas. O valor do contrato de gestão dos primeiros cinco anos foi de R\$ 19 milhões e indicador apresentado no relatório de gestão é o crescimento do número de organizações presentes no parque.

Os APLs

Dentro das iniciativas das quais a Prefeitura Municipal de São José dos Campos faz parte está o CECOMPI (Centro para competitividade e inovação do Cone Leste Paulista), uma organização que também envolve agentes ligados ao governo estadual, ao governo federal, a outras prefeituras do Vale do Paraíba e a instituições de ensino públicas e privadas, constituída sob a forma de associação civil. A missão do CECOMPI é fomentar a competitividade dos clusters econômicos do Cone Leste Paulista, através da inovação e do empreendedorismo.

Entre as atividades do CECOMPI está a gestão da Incubadora de Negócios, já citada anteriormente e dos arranjos produtivos locais. Dois já estão em operação (Aeroespacial e Tecnologia da Informação e comunicação) e um terceiro (Máquinas e Equipamentos) está em planejamento.

O Arranjo Produtivo Local Aeroespacial, que tem início em 2006, é focado no fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas da cadeia aeroespacial na região de São José dos Campos, dada a vocação regional gerada pela presença do CTA, do ITA e principalmente da Embraer, que possui uma extensa rede de fornecedores composta por empresas de antigos empregados. O objetivo é gerar um diferencial para as empresas do setor, resultando em aperfeiçoamento de processos, desenvolvimento de produtos, soluções e serviços diversos, com boa logística e eficazes canais de distribuição, aumentando a competitividade das empresas da cadeia aeroespacial. O financiamento do programa é feito com aporte da Prefeitura de São José dos Campos, ABDI, APEX e empresários.

O APL em Tecnologia da Informação e Comunicação, mais recente, de 2011, abrange empresas do setor residentes em São José dos Campos. Este programa visa o fortalecimento das empresas do setor, por meio de pesquisas de mercado, internacionalização, entre outras ações e conta com o financiamento da Prefeitura de São José dos Campos e empresários.

Os Indicadores

Apesar da diversidade das atividades de fomento ao empreendedorismo na cidade a prefeitura não desenvolveu indicadores que possam demonstrar o desempenho dos programas apresentados. Por exemplo, apesar da introdução da educação empreendedora como componente obrigatório da educação fundamental na cidade desde 1999, não

há indicadores longitudinais que apurem a mudança comportamental (comportamento empreendedor), quantas pessoas resolvem abrir suas próprias empresas, etc. O mesmo pode-se dizer sobre as empresas incubadas, ou seja, quantas tornam-se médias e grandes? Em quanto tempo? Mortalidade, etc.

O que falta para se tornar um “Vale do Silício” brasileiro?

Na opinião de Toshihiro Yosida, Diretor de Promoção e Captação de Empreendimentos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia de São José do Campos, o desenvolvimento econômico da cidade levou ao protagonismo de grandes empresas em muitos setores diferentes como aeroespacial, automobilismo, petróleo, química e farmacêutica e eletro-eletrônica. Para ele o desenvolvimento da cadeia aeroespacial com diversas empresas operando em torno da EMBRAER ainda possa levar a um peso importante deste setor. Entretanto, hoje, a diversidade industrial nunca levaria a uma concentração de grandes esforços e geração de receitas em torno de apenas um setor.

Já para Marimar Guidorzi de Paula, gerente do SEBRAE para São José dos Campos, a cidade não conhecia o significado de empreendedorismo antes de 1997. Portanto, o desenvolvimento da cultura e atividade empreendedora é extremamente recente. Este processo está sendo construído de maneira sustentável, através da articulação do município que fomenta a educação empreendedora e a atividade de startups que fazem parte da cadeia de grandes empresas (através das incubadoras e dos APLs). Para ela há uma formação de um cluster (aeroespacial e em processo TIC e metal-mecânica) que emerge naturalmente, bottom up, onde a prefeitura ajuda a articulação tanto de atores privados (como grandes empresas) quanto governamentais (relacionamento com o governo estadual e federal).

Para o pesquisador Gilberto Sarfati, a experiência irlandesa guarda algumas similaridades com a de SJC. Aquele país era essencialmente agrícola, mas foi rapidamente transformado devido à ação do governo que fomentou a cultura empreendedora e a atração de grandes empresas centradas no setor de TI. Ao poucos, as pessoas que trabalhavam nas empresas de TI foram decidindo formar as suas próprias empresas o que impulsionou a emergência local de um cluster de TI essencialmente em Dublin.

Por outro lado, deve-se notar que a ação municipal é limitada em comparação a de um governo nacional. O programa de educação

empreendedora, por exemplo, não continua ao nível do ensino secundário, que é dominado pelo governo estadual. Da mesma forma, os desdobramentos ao nível terciário também é limitado. Apenas recentemente o ITA introduziu uma disciplina de empreendedorismo em conjunto com a Endeavor a pedido dos próprios alunos.

Além disso, o ITA recebe apenas 180 alunos por ano. Outras universidades da região são a UNIP e a UNIVAP. Apenas recentemente, em 2006, foi instalada uma FATEC e em 2007 a UNIFESP iniciou o curso de computação (posteriormente matemática computacional e ciências e tecnologia dando acesso às engenharias biomédicas e de materiais). Assim, a proximidade com São Paulo (apenas 91 KM) deve representar uma constata draga de talentos que acabam estudando e se estabelecendo na cidade.

O município fez e faz muito pelo desenvolvimento de empreendedorismo na cidade. Poderia fazer mais e melhor se mensurasse seus programas. De fato a diversidade de setores e de oferta de empregos em grandes empresas não contribui para a formação de um “Vale do Silício” brasileiro, entretanto, é possível que os clusters emergentes possam ter um efeito positivo na economia e na vontade de empreender dos futuros empreendedores da cidade.

Agradecimentos

Toshiro Yosida – Diretor de Promoção e Captação de Empreendimentos – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia de São José dos Campos.

Célia R.M. Cardozo – Chefe de Divisão – Centro de Educação Empreendedora de São José do Campos.

Carmen Lúcia de Paula F.S. Alves – Coordenadora do Programa de Empreendedorismo da Prefeitura de São José dos Campos.

Marimar Guidorzi de Paula – Gerente SEBRAE São José dos Campos.

Referências

CRESTANA S., DURANTE J.C., HASSAN A. A. ABC da sala do empreendedor: como simplificar a abertura e facilitar a vida das micro e pequenas empresas do seu município, 2009. Disponível em http://www.sebraesp.com.br/arquivos_site/abc_sala_empendedor.pdf.

Banco do Empreendedor Joseense. Acesso em 18/01/2012. Disponível em <http://www.bejcredito.com.br/>.

Icad Online – Empresa Fácil. Acesso em 18/01/2012. Disponível em <https://www.icadonline.com.br/index.cfm?pid=4158>.

Incubadoras – Prefeitura Municipal de São José dos Campos. Acesso em 18.01.2012. Disponível em http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_economico/incubadoras.aspx.

CAPÍTULO 9 - Uma Pequena Cidade e sua Vocação para a Alta Tecnologia: Santa Rita do Sapucaí

Otávio Prado

Adriano Borges Costa

O município de Santa Rita do Sapucaí localiza-se na região sudeste do estado de Minas Gerais, próximo à fronteira do estado com São Paulo e Rio de Janeiro. Com uma população de cerca de 40 mil habitantes, em que 14% vivem na área rural, é uma cidade tipicamente interiorana e que em muito se assemelha a outras tantas da região que possuem o mesmo porte. Tipicamente, cidades como Santa Rita do Sapucaí se estruturam economicamente como um território periférico de uma cidade polo, produzindo bens e serviços complementares às economias maiores e mais diversificadas da região. Também é marca de municípios de porte semelhante ao de Santa Rita do Sapucaí o êxodo de jovens em busca de boas e grandes universidades e de oportunidades nas economias dinâmicas das grandes cidades.

Santa Rita do Sapucaí possui traços que fogem a este sendo comum. A existência de um forte setor de empresas de base tecnológica e de importantes universidades com foco em tecnologia a torna um caso singular. Relativamente próxima de três das maiores cidades do Brasil, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, e a 20 quilômetros de Pouso Alegre, uma cidade três vezes maior, Santa Rita do Sapucaí não gravita em torno das economias próximas, mas exerce uma força de atração de talentos e empresas interessados na vocação tecnológica da cidade.

A economia de Santa Rita do Sapucaí se estruturou a partir da agropecuária, principalmente pela produção de café, leite e grãos. Essa tradição de produção rural convive hoje com um setor econômico moderno, intensivo em capital e conhecimento, composto por empresas de base tecnológicas e de serviços educacionais voltados para o campo da tecnologia da informação e comunicação (TIC). A cidade apresenta um IDH elevado (0,81) e pode ser considerada economicamente rica, com um PIB per capita de cerca de R\$ 16 mil.

Hoje o setor de TIC é uma marca da economia santaritense e se converteu ao longo das últimas décadas em uma estratégia de

desenvolvimento da cidade pactuada e trabalhada por diversos atores, que compõe um campo integrado de instituições e pessoas de múltiplos níveis.

O capítulo busca explorar como se deu a formação das condições que permitiram à Santa Rita do Sapucaí ser uma cidade diferenciada por sua especialização tecnológica, bem como a configuração de atores e instituições que hoje desenvolvem as ações e as políticas de fomento ao setor na cidade. Para tanto, durante o mês de novembro de 2011, realizamos entrevistas nas principais entidades que trabalham com tecnologia na cidade, bem como analisamos documentos históricos e recentes com o objetivo de retratar brevemente a realidade dessa pequena cidade mineira.

Esse capítulo está dividido em quatro partes, além dessa introdução. Primeiramente serão retratadas as origens da vocação tecnológica de Santa Rita do Sapucaí. Na segunda parte, aborda-se as ações do poder público municipal no fomento econômico da cidade. Na terceira seção são descritas as ações da Incubadora do INATEL e, em seguida, as redes de articulação que foram criadas na cidade. Por fim, são traçadas algumas considerações sobre o caso.

A Construção da Vocação de Santa Rita do Sapucaí no Setor Tecnológico

A construção das bases necessárias para o desenvolvimento do setor de tecnologia em Santa Rita do Sapucaí tem seu início no final da década de 1950, por influência de Luzia Rennó Moreira, conhecida localmente como Sinhá Moreira. Vinda de uma família cafeeira abastada e casada com o diplomata Antônio Moreira de Abreu, Luzia teve a oportunidade de morar em diversos países. A história que se conta na cidade e nos documentos consultados é que durante a época em que residiu no Japão, Luzia conheceu diversas experiências de escolas técnicas de eletrônica. Ao retornar a sua cidade natal, após se divorciar de Antônio Moreira de Abreu, Luzia se dedicou a promover e incentivar a economia de Santa Rita do Sapucaí. Sua estratégia foi promover a diversificação de atividades, buscando superar a dependência regional da agropecuária e da economia cafeeira, em que se destaca a criação de uma escola técnica de eletrônica com base no modelo japonês que havia conhecido.

Com bom trânsito entre a classe política nacional, Luzia conseguiu o apoio do então presidente da república, Juscelino Kubitschek, para criar em 1959 a Escola Técnica de Eletrônica Francisco Moreira da Costa (ETE), que foi

a primeira escola de eletrônica de nível médio da América Latina. É importante destacar que nesse momento estava em discussão pelo governo federal a criação de um Sistema Nacional de Telecomunicações.

A criação de uma escola técnica em Santa Rita do Sapucaí buscava responder à necessidade que se apontava nacionalmente de se estruturar a base para um sistema de formação de mão de obra especializada na área de eletrônica, além de prover mão de obra qualificada para a cidade. Em 1962³⁸, o Código Brasileiro de Telecomunicações estabeleceu a criação do Sistema Nacional de Telecomunicações e definiu como estratégia a ser adotada a criação de Institutos Formadores, que seriam as instituições que formariam a mão de obra necessária para a atividade.

Por intermédio da figura de José Nogueira Leite, buscavam-se criar em Itajubá³⁹ cursos que pudessem responder a tal necessidade. No entanto, após encontrar resistências na cidade de Itajubá, José Nogueira Leite transfere seus esforços para Santa Rita do Sapucaí, onde a ideia foi acolhida por meio da ajuda da Sociedade de Amigos de Santa Rita do Sapucaí. Foi também a partir do acúmulo e do apoio da ETE que em 1965 o Instituto Nacional de Telecomunicações de Santa Rita do Sapucaí (INATEL) é fundado, buscando integrar a então desejada rede nacional de formação em tecnologia. Hoje sabemos que tal rede de instituições não foi criada e, por isso, o INATEL passou a ser apenas Instituto Nacional de Telecomunicações.

Desta maneira, a cidade estava abastecida de cursos de segundo grau em tecnologia, oferecidos pela ETE, e de cursos superiores, oferecidos pelo INATEL cursos superiores. Assim como a ETE, o INATEL é uma instituição privada, ambas configuradas como fundações de direito privado sem fins lucrativos. Se o ETE recebeu subvenção do governo federal, durante o governo de Juscelino Kubitschek, o INATEL foi criado por meio de articulações da sociedade, em que teve grande papel a Fundação Dona Mindoca Rennó Moreira, mantenedora da ETE. Os recursos iniciais vêm, portanto, da sociedade. Em sequência, foi fundado em 1971 o Centro de Ensino Superior em Gestão, Tecnologia e Educação (conhecido como FAI), fruto de um esforço conjunto de um grupo de professores das escolas locais e da comunidade, voltado à promoção de cursos superiores de graduação e pós-graduação.

Como reflexo do acúmulo de mão de obra especializada que se formava na cidade, surgem na década de 1970 as primeiras indústrias de eletrônicos, com destaque para a empresa Linear Equipamentos Eletrônicos, que até hoje

³⁸ O Código Brasileiro de Telecomunicações foi instituído pela Lei nº 4.117 - de 27 de agosto de 1962

³⁹ Itajubá dista 42 km de Santa Rita do Sapucaí e tem pouco mais de 91.000 habitantes.

mantém sua sede na cidade. Fundada em 1977 por ex-alunos das escolas da cidade, a empresa teve apoio de um grupo de professores de engenharia da ETE e do INATEL. Nesse período a Linear e outras empresas de Santa Rita do Sapucaí utilizavam a estrutura do INATEL para desenvolver seus produtos. Essa atividade de apoio às nascentes empresas locais por professores do Instituto foi a origem das atividades de incubação, que se desdobraram na criação da Incubadora de Empresas e Projetos do INATEL em 1985. A Incubadora se consolida em 1992 e passa a influenciar a criação de propostas similares, como projetos de apoio ao empreendedorismo da Prefeitura e da FAI, este último atuando hoje com ênfase no setor de robótica.

Segundo Pedro Sergio Conti, secretário municipal de Ciência Tecnologia, Indústria e Comércio de Santa Rita do Sapucaí e também professor do INATEL, essa foi a primeira fase do processo de construção da vocação tecnológica da cidade, marcada pelo protagonismo das instituições de ensino e de algumas entidades da sociedade civil, como a Sociedade de Amigos de Santa Rita do Sapucaí e a Fundação Educandário Santarritense. Segundo Conti, a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC) caracteriza o Polo Tecnológico de Santa Rita do Sapucaí como de primeira geração, que são aqueles marcados por um início espontâneo e criados para apoiar a formação de empresas de base tecnológica com grande interação com universidades e instituições de ensino.

A segunda fase da criação do Polo Tecnológico se deu a partir do momento em que a prefeitura se tornou um ator mais relevante no fomento ao desenvolvimento do setor de tecnologia na cidade. Já tendo Santa Rita um número considerável de empresas de tecnologia, o Prefeito Paulo Frederico Toledo, ou Paulinho Dentista, durante sua gestão de 1986 a 1988, concretizou a vocação e a estratégia de Santa Rita do Sapucaí por meio do slogan Vale da Eletrônica. Buscando criar uma identidade da cidade em torno do setor de Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC, foi criada uma identidade visual e formulada uma campanha colocada em prática por uma rede de atores locais. Para que a marca Vale da Eletrônica, que completou 25 anos em 2011, não fosse vinculada apenas com a Prefeitura ou com uma gestão específica, ela foi registrada por um jornal local, que inclusive adotou o slogan como seu título. Posteriormente, o Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos Eletrônicos e Similares do Vale da Eletrônica (SINDVEL) assumiu a marca Vale da Eletrônica e faz sua gestão até hoje.

Com o desenvolvimento dessa atividade, surgem na cidade a Associação Comercial e o SINDVEL, um sindicato patronal que contou com o

apoio em sua criação da Prefeitura e da Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG). Ao longo da década de 1980, várias empresas se instalaram na cidade e foi organizada a 1ª feira industrial de Santa Rita do Sapucaí. Durante a década de 1990 a cidade consolidou sua marca em torno do setor de TIC e sucessivas gestões municipais adotaram como bandeira de campanha a alavancagem dessa estratégia de desenvolvimento para Santa Rita do Sapucaí.

As Ações do Poder Público Municipal

As ações da Prefeitura na promoção de um ambiente favorável às empresas de base tecnológica e na articulação dos atores envolvidos com o setor se dão por meio da Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Indústria e Comércio. Apesar da ação municipal no fomento ao setor de TIC ter seu início na década de 1980, foi em 1998 que se criou o Programa Municipal de Incubação Avançada de Empresas de Base Tecnológica (PROINTEC), por meio da Lei 3.043/98. O PROINTEC foi criado a partir das experiências de incubação de empresas desenvolvidas pelas instituições de ensino locais, de forma que a Incubadora Municipal de Empresas “Sinhá Moreira” (IME) foi sua primeira e principal ação. Hoje o PROINTEC tem por base de atuação não só a incubadora, que abriga empreendimentos nascentes e inovadores, mas também o Condomínio de Empresas (CME), criado em 2006 e que abriga empresas de maior porte, tanto aquelas que foram graduadas em incubadoras como aquelas já constituídas que desejem contar com apoio para o seu desenvolvimento.

A IME funciona e utiliza metodologias similares a outras incubadoras de empresas. A partir de uma edital de seleção, são analisadas propostas de empresas e escolhidas aquelas que receberão o espaço físico e a infraestrutura necessária para seu funcionamento. Os empresários que instalam suas empresas na IME passam também por um processo de formação em gestão, empreendedorismo, marketing, entre outros temas. Os cursos são dados por consultores contratados e por técnicos do SEBRAE-MG.

O processo de incubação de uma empresa dura em princípio dois anos, podendo ser prorrogado por mais dois anos, prazo limite para que a empresa seja desencubada e permita que uma nova iniciativa ocupe seu lugar na IME. Os módulos de incubação, espaço físico utilizado por cada empresa, possuem 38 m², com infraestrutura de energia e tubulações hidráulicas instaladas de acordo com as normas técnicas estabelecidas para uma série de diferentes

atividades. Anualmente, aproximadamente três a quatro empresas são admitidas por meio da seleção pública de propostas.

Um ponto importante é que a IME é fortemente influenciada por mudanças políticas na administração municipal. A IME foi criada com o apoio da Incubadora do INATEL e em dois anos já estava extremamente estruturada e apresentando resultado maduros. No entanto, em 2004 houve uma forte diminuição das ações da IME por questões políticas, momento inclusive em que a PROINTEC foi escolhida, em 2005, pela ANPROTEC, como a melhor incubadora da área tecnológica do Brasil. Somente em 2008 a IME passou a exercer suas atividades normalmente, sendo que recentemente teve sua sede modificada para um prédio novo, com uma infraestrutura adequada e que possibilitará aumentar de 14 para 20 o número de empresas incubadas simultaneamente.

A nova sede da IME foi lançada em novembro de 2011 e sua nova estrutura também sedia o gabinete da Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Indústria e Comércio, localizada juntamente com a área em que funciona o Condomínio de Empresas, formando um complexo de infraestruturas públicas voltadas ao apoio a novos negócios de base tecnológica em Santa Rita do Sapucaí.

O Condomínio de Empresas é um projeto que visa complementar as ações das incubadoras, uma vez que se propõe a oferecer apoio pós-incubação. Criado por Lei (Lei 063/2006), o CME começou a atuar efetivamente em 2008 cedendo espaços físicos e incentivos fiscais para empresas em estruturação. De forma geral, as empresas chegam ao Condomínio por meio dos programas de incentivos do governo estadual ou provenientes das incubadoras. Estima-se que 50% das empresas venham de fora de Santa Rita do Sapucaí e 25 % estejam ligados à própria IME.

Ao se instalarem, a Prefeitura oferece às empresas um espaço em um dos galpões do Condomínio, que podem ser utilizados por prazo inicial de três anos, prorrogável por mais três anos. As empresas são acompanhadas por um técnico da prefeitura, mas não recebem nenhum tipo de formação, consultoria ou incubação. A assinatura do contrato com o Condomínio prevê um controle baseado em basicamente três indicadores, sobre os quais são definidas metas a serem atingidas:

- número de empregos gerados;
- número de empregos por área ocupada no galpão;
- faturamento anual.

Outros fatores, como a interação com as faculdades por meio do programa de estágios, o retorno em impostos e a articulação com rede de empresas da cidade também são considerados na proposta e na análise da empresa e fazem parte dos indicadores. Em 2010, o faturamento das 17 empresas instaladas chegou a R\$ 72 milhões no ano, com geração de 370 empregos diretos e 200 indiretos. Em 2011, os dados do primeiro semestre já indicavam 490 empregos gerados e faturamento de R\$42 milhões apenas nessa primeira metade no ano. Segundo dados mais recentes do PROINTEC⁴⁰, desde 1999 foram graduadas 36 empresas, 15 empresas estão atualmente em fase de incubação e mais 3 empresas associadas, além de 14 empresas no Condomínio Municipal de Empresas. Em termos de faturamento, as empresas do Condomínio respondem por R\$80 milhões anuais e as empresas incubadas e graduadas por R\$13 milhões, sendo responsáveis por 800 postos de trabalho, sendo 580 diretos e 220 indiretos, pela geração de 160 novos produtos de base tecnológica. Em termos de resultados, estima-se que a taxa de sucesso das empresas graduadas chegue a 81%. Atualmente, das 151 empresas de base tecnológica instaladas no município, aproximadamente 42% são provenientes do PROINTEC.

Além do PROINTEC, que engloba o IME e o CME, hoje a Prefeitura busca atrair empresas e indústrias por meio de uma série de incentivos financeiros, que vão da isenção de impostos, à doação de terrenos e disponibilização de infraestrutura. As principais formas de subsídio da Secretaria são o pagamento de aluguel de galpões industriais, a redução de impostos e taxas municipais e a doação de terrenos para a construção de unidades fabris, complementadas pelas atividades do CME. A concessão de benefícios é feita por meio de projetos de Lei aprovados e a avaliação da concessão é baseada no plano de negócios acordado com o beneficiário. Este plano inclui em seus critérios de avaliação a previsão de impostos a ser arrecadados com a iniciativa. O sistema empregado usa metas para avaliar o desenvolvimento dos projetos.

De forma geral o programa de incentivo de atração de novos investimentos apoiado pela ação da Secretaria prevê a expansão das atividades em Santa Rita do Sapucaí e a atração de novos investimentos, contando para isso com a melhoria dos serviços de infraestrutura e o projeto para virar cidade digital, com a disponibilização de intranet em todos os espaços públicos da administração. Segundo o secretário Pedro Sergio Conti, cerca de 62% das indústrias instaladas na cidade tiveram apoio do

⁴⁰ Esses dados foram coletados e consultados no momento em que se realizou a visita de campo, mas podem ser periodicamente consultados em: <http://www.prointec.com.br/prointec/resultados.html>.

PROINTEC, seja via incubação ou via incentivos financeiros. Na gestão atual foram doados cinco terrenos e são pagos cinco aluguéis para empresas. Por fim, vale dizer que das 36 empresas graduadas, apenas duas saíram do mercado.

Dessa forma, a Secretaria Municipal de Ciência Tecnologia, Indústria e Comércio poderá atender simultaneamente 20 empresas em incubação, assim que todas as vagas da nova sede da IME estiverem ocupadas, 17 empresas no CME e cerca de 10 empresas com subsídios diretos, além dos empreendimentos que recebem benefícios fiscais. Cabe dizer que no caso de Santa Rita do Sapucaí, a ação do poder público municipal vai além da articulação de atores, do financiamento a projetos e da concessão de isenções fiscais. A prefeitura executa diretamente um programa, que apesar de pequeno, é considerável para o porte da cidade.

A Incubadora do INATEL

As ações da Incubadora fazem parte do Núcleo de Empreendedorismo do INATEL (NEMP), onde se encontra também a Empresa Júnior do INATEL e outros projetos que buscam apoiar iniciativas empresariais dos alunos. O espaço hoje existente na Incubadora suporta 11 empresas sendo incubadas simultaneamente, sendo que a taxa de procura chegou a seis candidatos por vaga nos últimos editais públicos de seleção de projetos. Podem se candidatar para incubação projetos que tenham ao menos um aluno do Instituto em seu quadro de sócios e que apresente um plano de negócios consistente. O período médio de incubação é dois anos, podendo ser prorrogado por até mais um ano.

Assim como na IME, as empresas recebem o espaço físico e o suporte necessário para desenvolverem suas empresas. Para o gerenciamento e acompanhamento das empresas incubadas, foi desenvolvido pelo NEMP o Software Pronto, que por meio de indicadores fornece subsídios para que incubadoras supervisionem o gerenciamento de empresas incubadas.

Segundo Luiz Carlos Dionísio, responsável por acompanhar as empresas incubadas, 90% das empresas conseguem se inserir no mercado, e mesmo os casos de insucesso, as empresas continuam existindo, mudando apenas os produtos. A incubadora beneficia-se também da associação entre governo, academia e empresas. Possui também parcerias com o Sebrae/MG, que banca projetos e ações conjuntas. Uma das estratégias de ação da Incubadora do INATEL é a busca por investidores de risco interessados em

financiar empresas nascentes na área de tecnologia, principalmente internacionais, que entram na sociedade, mas apenas na venda de produtos específicos, mas não das empresas em si. Após o período de incubação algumas empresas mantêm o vínculo com o INATEL pela modalidade associada, tornando-se uma empresa pós-associada.

A incubadora do INATEL também faz parte do Projeto Prime, uma iniciativa da Financiadora de Estudos e Projetos do Governo Federal (FINEP), para criar e desenvolver empresas inovadoras, por meio de 17 entidades-âncora em diferentes polos de desenvolvimento do território nacional. Também participa da Rede Mineira de Inovação, uma associação das incubadoras de Minas Gerais vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

As articulações Locais e Regionais

Em 2005, por intermédio do Sebrae/MG em parceria com o SINDVEL, foi criado o Arranjo Produtivo Local (APL) Eletroeletrônico da Microrregião de Santa Rita do Sapucaí. A necessidade de articulação intra e intersetorial, entre diferentes níveis de governo e de relações internacionais da APL, levou o governo de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES) e da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), a investir recursos para a implantação e operacionalização de um Bureau de Informação, Desenvolvimento e Inovação do APL Eletroeletrônico (BIDI).

Seu objetivo é promover a capacidade competitiva das empresas integrantes do Arranjo Produtivo Local de Eletroeletrônicos de Santa Rita do Sapucaí de forma autossustentável, por meio da operacionalização de serviços de inteligência, prospecção e monitoramento setorial, captação, articulação e gestão de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. O BIDI foi implantado no início de 2009 e sua gestão é de responsabilidade da Faculdade de Administração e Informática, FAI, sendo constituído por uma equipe de profissionais especializados nas áreas de mercado, inteligência competitiva, estratégia, comércio exterior e sistemas de informação. O APL se associa, por sua vez, ao Polo Tecnológico criado pela Prefeitura.

Considerações finais

Hoje Santa Rita do Sapucaí conta com cerca de 150 empresas de base tecnológica, sendo que 70% são micro e médias empresas, que oferecem 11.000 postos de trabalho no setor. Considerando que Santa Rita do Sapucaí possui um população de cerca de 40.000 habitantes, fica óbvia a importância do setor para a cidade. O faturamento destas indústrias gira em torno de dois bilhões de reais anuais e a relação do Arranjo Produtivo Local está em torno de 1 para 15, ou seja, para cada produto fabricado há 15 empresas ligadas em sua produção. Do ponto de vista da economia do município, aproximadamente 50% da produção local provém do setor de eletrônica, sendo que a outra metade tem origem no comércio e nas atividades agropecuárias, principalmente café e leite.

Para essa situação, destacamos dois fatores como fundamentais. O primeiro deles são as condições históricas que se desenvolveram na cidade e que permitiram a construção da vocação tecnológica da cidade. A atração de universidades para a cidade foi um elemento central e a origem da especialização que se observa localmente.

O outro elemento capaz de explicar o caso de Santa Rita é a existência de uma consistente conjunto de parcerias de múltiplos atores e níveis entre a sociedade civil, o setor educacional, a indústria e o poder público, o que gera uma sinergia nas ações. Um bom exemplo disso é o ponto de contato entre a incubadora do INATEL e a da PROINTEC, que se faz pela absorção do excesso de demanda proveniente daquela por esta e pelo fato desta também abrigar projetos vindos de fora, ao incubar empresas já constituídas, já que no INATEL são incubados apenas projetos de seus alunos. Isso gera uma complementaridade de atuação e em muitos casos a continuidade do processo iniciado no INATEL.

Essa complementaridade de ações e as parcerias entre instituições de ensino, empresas e governo parece ser o fator decisivo para o sucesso das iniciativas locais. Existe um diálogo entre os atores e as redes estabelecidas são fundamentais para manter esse contato. Hoje Santa Rita do Sapucaí se beneficia por sua vocação que foi construída historicamente, sendo nacionalmente reconhecida como um caso de sucesso.

Sites consultados

ANPROTEC: <http://www.anprotec.org.br/>

BIDI: <http://www.bidifai.com/o-bidi/>

ETE: <http://www.edefmc.com.br/>

FAI: <http://www.fai-mg.br/portal/paginas/index.php>

FAPEMIG: <http://www.fapemig.br/>

INATEL: <http://www.inatel.br/>

Prefeitura: www.pmsrs.mg.gov.br/

PROINTEC: www.prointec.com.br/

SECTES: <http://www.tecnologia.mg.gov.br/>

SINDVEL: <http://www.fiemg.org.br/Default.aspx?alias=www.fiemg.org.br/sindvel>



Embaixada Britânica
Brasília

