

# **POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Municipais  
de apoio  
às Micro e  
Pequenas Empresas**

**TEMAS EM DEBATE**

**SEBRAE  
SP**

## Conselho Deliberativo do Sebrae-SP

### Presidente

Paulo Skaf

ACSP – Associação Comercial de São Paulo

ANPEI – Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras

Banco Nossa Caixa S. A.

FAESP – Federação da Agricultura do Estado de São Paulo

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FECOMERCIO – Federação do Comércio do Estado de São Paulo

ParqTec – Fundação Parque Alta Tecnologia de São Carlos

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas

Secretaria de Ciência, Tecnologia, e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SINDIBANCOS – Sindicato dos Bancos do Estado de São Paulo

CEF – Superintendência Estadual da Caixa Econômica Federal

BB – Superintendência Estadual do Banco do Brasil

### Diretor Superintendente

José Luiz Ricca

### Diretores Operacionais

Carlos Eduardo Uchôa Fagundes

Carlos Roberto Pinto Monteiro

### Gerentes Executivos

Alessandro Paes dos Reis

Regina Maria Borges Bartolomei

Waldir Catanzaro

### Assessoria de Políticas Públicas do Sebrae-SP

Silvério Crestana – Gerente

José Sávio J. Henrique

Márcio Giusti

Dulci Rezende

Odete Mendes da Silva

Julio Cesar Durante – 2004

### Organização da Publicação

Ricardo W. Caldas e

Silvio Crestana

### Projeto Gráfico e Coordenação de Produção

Editoração – Assessoria de Marketing

Francisco A. Ferreira Filho

Marcelo Costa Barros

Patrícia de Mattos Marcelino

Revisão de texto: Regina Machado

MRRM – Produção, preparação e revisão de textos – [mreginamachado@uol.com.br](mailto:mreginamachado@uol.com.br)

### Instituto Ascende-e

Universidade de Brasília

Ricardo W. Caldas

Diagramação: Grapho Soluções Gráficas

Fotolito e Impressão: Artprinter gráficos Ltda

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas  
/ [organização Ricardo W. Caldas e Silvério Crestana]. -- 1. ed. --  
São Paulo : SEBRAE, 2005.

Bibliografia

ISBN 85-7376-066-4

1. Administração de empresas 2. Empreendedores - São Paulo  
(Estado) 3. Empreendedorismo - São Paulo (Estado) 4. Negócios  
5. Pequenas e médias empresas - Administração 6. Pequenas e  
médias empresas - Política governamental 7. SEBRAE - Guias -  
São Paulo (Estado) I. Caldas, Ricardo W. II. Crestana, Silvério.

05-8291

CDD-338.6420898161

### Índices para catálogo sistemático:

1. SEBRAE : São Paulo : Estado : Pequenos negócios : Guias  
338.6420898161

# SUMÁRIO

## CAPITULO 1

1. Prefácio.....	06
------------------	----

## CAPITULO 2

<b>2. Políticas Públicas:</b> conceitos básicos.....	09
--	----

- A concepção pluralista do interesse público: o que é, quem o define e como o faz .... 09
- A controvérsia em torno do conceito de *interesse público* ..... 10
- As concepções elitista e pluralista do interesse público..... 10
- Instituições para regulação de conflitos: uma abordagem sistêmica sobre o papel do governo na elaboração de políticas públicas..... 13

## CAPÍTULO 3

<b>3. O Sistema Político e a Formulação de Políticas Públicas</b> .....	14
---	----

- Atores políticos..... 14
- Características dos atores políticos..... 14
- Tipos de atores..... 15
- Atores Públicos..... 15
- Os Políticos..... 15
- O Poder Executivo..... 15
- O Poder Legislativo..... 16
- Corpo Técnico ou Quadro administrativo do Poder Executivo..... 16
- Atores Privados..... 16
- A Imprensa ou Mídia..... 17
- Grupos de Pressão..... 17
- Organizações Não-Governamentais (ONGs)..... 17
- Processos, arena e táticas políticas: a dinâmica das relações entre atores na formulação de políticas públicas..... 18





• Ciclo de Políticas Públicas.....	18
• Formação de agenda.....	19
• Formulação de Políticas ou Alternativas.....	20
• Processo de Tomada de Decisões.....	21
• Implementação.....	22
• Em resumo.....	23

#### CAPÍTULO 4

<b>4. As Políticas Públicas e as Competências de cada esfera de governo.....</b>	<b>25</b>
• A organização político-administrativa brasileira.....	25
• As Políticas Públicas nas esferas Federal, Estaduais e Municipais.....	25
• Competências da União.....	26
• Competências dos Estados.....	28
• Competências do Município.....	28
• Competências municipais estabelecidas na Constituição Federal.....	28
• Receitas Municipais.....	29
• As contradições em termos de Receita Tributária.....	30

#### CAPÍTULO 5

<b>5. As Micro e Pequenas Empresas nas Constituições, Federal e do Estado de São Paulo.....</b>	<b>33</b>
---	-----------

#### CAPÍTULO 6

<b>6. Os Municípios ou Cidades Empreendedoras.....</b>	<b>37</b>
• Marco conceitual: Princípios dos municípios empreendedores.....	37
• Para fortalecer as finanças dos municípios.....	39
• Busca de recursos via fundos e doações para projetos municipais.....	40
• Medidas estruturantes para promover o empreendedorismo no município.....	43
• Constituir equipe para planejar as ações (realizar e planejamento estratégico).....	43
• Fazer um diagnóstico municipal.....	43

• Elaborar programas.....	44
• Promover a participação social.....	45
• Mensuração de resultados.....	46

## CAPÍTULO 7

### 7. Ações de Políticas Públicas Municipais para Apoio às

#### Micro e Pequenas Empresas..... 49

• Acesso ao crédito.....	49
• Incentivos fiscais.....	53
• Desburocratização.....	55
• Compras governamentais.....	58
• Educação empreendedora e formação de líder.....	60
• Infra-estrutura e Minidistritos industriais.....	63
• Dinamização do comércio local.....	65
• Ampliar o acesso à tecnologia e incubadoras de empresas.....	69
• Incubadoras de empresas.....	72
• Associativismo, Cooperativismo e entidades representativas da sociedade.....	74
• Centrais de compras e de comercialização.....	74
• Arranjos produtivos locais.....	75

#### 8. Apêndice I ..... 78

• Pesquisa: Empreendedorismo Mundial – GEM.....	78
---	----

#### 9. Apêndice II ..... 83

• Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor.....	83
--	----

#### 10. Bibliografia básica recomendada..... 91

#### 11. Sites utilizados e recomendados..... 94

#### 12. Sites para o financiamento..... 96

#### 13. Sites de interesse municipal..... 101



# 1. PREFÁCIO

## Novas práticas para o desenvolvimento dos pequenos negócios.

Estima-se que haja cerca de cinco milhões de empresas registradas no país, das quais 99% são micros e pequenas (MPEs). De cada dois empregos gerados no país, um é oferecido por uma MPE formalizada. Com tudo isso, ainda há pelo menos 40 milhões de pessoas trabalhando informalmente no Brasil. A questão é: como intervir em tal realidade? Como estimular a formalização das empresas e dos autônomos? Como fomentar os pequenos negócios em geral? Quais devem ser as ações públicas que propiciem um ambiente mais adequado ao fortalecimento desses negócios?

De todas as iniciativas do Sebrae, talvez a de maior impacto em políticas públicas municipais tenha sido o "Guia do Candidato Empreendedor", lançado no período das eleições municipais de 2004 para inserir o tema das MPEs no debate eleitoral. O livro indicou saídas para os maiores obstáculos aos pequenos negócios nos municípios, que são:

- Excesso de burocracia;
- Falta de capacitação de funcionários e de ocupantes dos cargos públicos;
- Elevada carga de taxas e de impostos municipais;
- Falta de incentivos fiscais para a implantação e a expansão de negócios;
- Dificuldades de acesso ao crédito;
- Empresários e empregados pouco qualificados devido à falta de programas de aperfeiçoamento profissional;
- Ausência ou deficiência de infra-estrutura e de serviço públicos; e
- Desorganização das atividades informais.

De acordo com o "Guia", e uma das principais referências da publicação, há inúmeras formas de promover os pequenos negócios e superar os obstáculos mencionados. Entre as quais, cabe destacar:

- Poupa-Tempo do empreendedor para redução da burocracia na abertura da empresa;
- Priorização das pequenas empresas locais e das cooperativas nas compras municipais;
- Construção de parcerias entre grandes empresas e pequenas empresas, universidades, associações de empresas e sindicatos;
- Criação de Agências, Conselhos e Fóruns de Desenvolvimento Regional; e
- Formação de Comissão Especial das MPEs nas Câmaras Municipais.

Os municípios que adotam tais práticas têm mais facilidade para desenvolver pequenos negócios e, portanto, gerar empregos e progresso. Não devemos esquecer que cerca de

dois terços dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes. Essas pequenas localidades muitas vezes não possuem uma economia diversificada. Assim, os pequenos negócios podem vir a desempenhar um importante papel no desenvolvimento local.

Deve-se considerar, também, a questão da informalidade dos pequenos negócios que não pagam impostos e, em geral, não assinam as carteiras de trabalho de seus trabalhadores. Do total de pequenos negócios existentes (formais e informais), acredita-se que 85% não recolhem os tributos devidos às prefeituras. Assim, buscar formas para incorporar os pequenos negócios ao ambiente legal é, efetivamente, também positivo para os governos municipais.

Ressaltamos, ainda, que quanto maior for a evolução dos pequenos negócios, maior será o número de postos de trabalho, empregos e renda gerada nos municípios. Portanto, apoiar as MPEs significa apoiar o progresso deste País.

Este livro reúne conceitos e conhecimentos gerados coletivamente pelos consultores do Sebrae, prefeitos, vereadores e líderes municipais, nos programas de políticas públicas realizados nos últimos anos. Que da leitura de suas páginas possam nascer novos líderes empreendedores em nossos municípios. Pelo bem do Brasil!

*Paulo Skaf*

*Presidente do Conselho Deliberativo do Sebrae-SP e Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), do Sesi-SP, do Senai e do IRS*







## Líderes empreendedores que fazem a diferença nos municípios.

A presente publicação "Políticas Públicas Municipais de Apoio às Micro e Pequenas Empresas" integra o esforço do Sebrae de aperfeiçoar as ações públicas voltadas para os pequenos negócios.

Este trabalho apresenta os conceitos básicos sobre políticas públicas municipais, o sistema político, a formulação de políticas, as competências de cada esfera de governo e experiências de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Muitos desses exemplos são de municípios paulistas que participaram do Prêmio Prefeito Empreendedor ou das diversas ações realizadas pelo Sebrae-SP junto a prefeitos, vereadores e outras lideranças locais, verdadeiros líderes empreendedores que fazem a diferença em seus municípios.

O aprimoramento de políticas públicas significa, por um lado, disponibilizar serviços de qualidade na saúde, educação, segurança, moradia e infra-estrutura, e do outro, estimular a economia, criando um ambiente em que a atividade empreendedora torne-se robusta o suficiente para gerar empregos e renda.

Não por outro motivo, nós do Sebrae-SP insistimos que o tratamento diferenciado e a criação de um ambiente favorável são as melhores maneiras de apoio aos que desenvolvem uma atividade empreendedora, sejam formais ou não.

Há mais de 30 anos iniciamos atividades de educação, orientação empresarial e inovação voltadas à melhoria da competitividade das micro e pequenas empresas.

A partir de 2003, com o foco estratégico no atendimento aos 4,5 milhões de empreendedores paulistas, o Sebrae-SP optou por construir uma rede de parcerias sólidas que suportasse esta nova forma de atendimento, priorizando especialmente a questão da descentralização. Prefeituras, câmaras municipais, associações empresariais e trabalhistas, universidades e ONGs perceberam a importância desta missão e deram contribuições decisivas para o desenvolvimento do empreendedorismo e o fortalecimento das pequenas empresas.

Especialmente no campo de políticas públicas fazemos um esforço particular para capacitar colaboradores, parceiros e lideranças municipais, para vencer tais desafios. Assim, unimos as duas pontas do sistema: **Prefeitos e Vereadores**, com determinação de liderar processos de crescimento econômico em seus respectivos municípios, e **as MPes**, fundamentais na geração de postos de trabalho e renda.

Temos certeza que este é um movimento sem volta e que vai ajudar a escrever um novo capítulo na história do Brasil Empreendedor.

*José Luiz Ricca*

*Diretor Superintendente do Sebrae-SP*



## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS BÁSICOS

As nossas cidades são uma malha política. A água que bebemos, o ar que respiramos, a segurança de nossas ruas, a dignidade de nossos pobres, a saúde de nossos velhos, a educação de nossos jovens e a esperança para nossos grupos minoritários – tudo está em estreita ligação com as decisões políticas feitas na Prefeitura, na Capital do Estado ou no Distrito Federal.

Karl Deutsch, *Política e governo*<sup>1</sup>

Neste capítulo serão apresentados os conceitos básicos e as principais referências necessárias ao estudo de políticas públicas, apresentando-os de forma simplificada a não-especialistas. A partir das idéias centrais dos principais autores na área, discutimos o conceito de interesse público, quem são os atores do processo político e qual o papel do governo na regulação de conflitos. Além disso, analisamos as diversas fases que integram a elaboração de políticas públicas.

### 2.1. A concepção pluralista do interesse público: o que é, quem o define e como o faz

---

A afirmação do cientista político Deutsch<sup>2</sup> que tomamos para epígrafe deste trabalho chama-nos a atenção para o fato de que em toda sociedade há empreendimentos coletivos que importam fundamentalmente para a sua existência e que exigem a colaboração ou algum tipo de apoio dos cidadãos que a compõem.

Seja a defesa dos membros da comunidade, seja a construção de obras públicas de grande utilidade que nenhuma pessoa individualmente pode realizar; quer se trate da mudança e da substituição de tradições ou leis que estiveram vigentes por muito tempo, quer se trate da assistência àqueles que são afetados por desastres naturais ou pelas catástrofes individuais que importam à vida de todos nós (crises econômicas, desemprego, crianças abandonadas, doenças, velhice); desde regras para segurança pública (leis de trânsito e de edificações) até normas para utilização de recursos naturais escassos (ocupação do solo, preservação ambiental) – parece existir um vasto conjunto de valores, direitos, instituições, em suma, um conjunto de *bens públicos* reunidos em torno de um *objetivo social* ou um *propósito comum* que consiste na preservação da sociedade e no bem-estar de seus membros.

A esse objetivo fundamental costuma-se referir como o *bem comum* ou o *interesse público*.

---

<sup>1</sup> DEUTSCH, Karl. *Política e governo*. Brasília: Ed. UnB, 1980. Coleção Pensamento Político. Vol. IX, p. 3.

<sup>2</sup> Idem.

## 2.2. A controvérsia em torno do conceito *interesse público*

---

A formulação de políticas públicas está intrinsecamente ligada à necessidade de oferecer os desejados *bens públicos* e de promover o bem comum da sociedade por meio de leis e regulamentações, planos de governo e decisões do corpo político. Dessa forma, considerando um *dado* momento do século passado, por exemplo, pode-se entender por **Políticas Públicas**:

[...] o conjunto de decisões e ações de um governo para solucionar problemas que em um dado momento os cidadãos e o próprio governo de uma comunidade política consideram prioritários ou de interesse público [...].

Entretanto essa definição não nos livra de dificuldades. Como observa o economista Hayek (1988) um tanto ceticamente: "Não é necessário muito esforço para se perceber que esses termos [bem comum, interesse público] não estão suficientemente definidos para determinar uma linha específica de ação". Na trilha de muitos outros autores, chama a atenção para a problemática definição do que se constitui em **interesse público** e prossegue afirmando:

O bem-estar e a felicidade de milhões não podem ser aferidos numa escala única de valores. O bem-estar de um povo, assim como a felicidade de um homem, dependem de inúmeras coisas que lhe podem ser proporcionadas numa infinita variedade de combinações.<sup>3</sup>

Essas observações suscitam diversas questões fundamentais para o estudo da formulação de políticas públicas. Como se pode dizer o que é ou não de *real* interesse público? O que o diferencia dos assim chamados, por oposição, interesses privados? Mais quem o define? Quem é responsável por sua promoção e defesa? E como o faz? A busca de respostas a essas perguntas remete-nos a um debate entre duas correntes do pensamento político ocidental sobre a sociedade e a gestão das questões públicas, em confronto desde a Antiguidade e que acabam por formar verdadeiros paradigmas da atividade política.<sup>4</sup> Enquanto uma enfoca a *arte de governar*, a outra insiste na diversidade dos grupos e no *conflito de interesses*.

## 2.3. As concepções elitista e pluralista do interesse público

---

A concepção elitista tem sua origem no pensamento de Platão,<sup>5</sup> sendo continuidade na teoria política moderna. Segundo essa perspectiva, o *interesse público* é um conceito objetivo, indivisível, que transcende os interesses particulares e representa o interesse real dos membros da comunidade. O interesse geral aproxima-se daquela vontade geral, única, indivisível e infalível como definida por Rousseau: a unificação de todos os interesses que as pessoas têm em comum e que assegura a perenidade dos valores fundamentais da sociedade e do Estado. Os governantes resguardam para si a responsabilidade por sua definição e a obrigação de levá-lo à prática, rejeitando reivindicações dos interesses particulares, pessoais ou privados deles mesmos ou de suas famílias, e diferentes daqueles de seu próximo.

Nessa concepção elitista, os conflitos, as disputas e as divergências sobre valores são considerados supérfluos, artificiais, ilusórios ou mesmo indesejáveis e destrutivos. São vistos

<sup>3</sup> HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994. pp. 74-75.

<sup>4</sup> Vide ABERBACH, D., PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1981.

<sup>5</sup> Para uma análise do pensamento de Platão e da importância dos clássicos hoje, ver GUNNEL, John. **Teoria política**. Brasília: Ed. UnB, 1981. Coleção Pensamento Político. Vol. LIV, pp. 91-112.

como resultado do mau funcionamento do sistema social, produzindo obstáculos e desgastes que comprometem a harmonia social. O esclarecimento necessário para a solução das questões políticas não emana dos debates e choques de opinião, mas da razão que estabelece critérios objetivos, fundamentados no direito, na justiça ou na técnica. O objetivo da política é a eficácia de medidas tomadas à luz da razão para a harmonização, o equilíbrio e a estabilidade da ordem social.

Essa abordagem, portanto, entende que as políticas públicas são implementadas por agentes do governo que atuam em relação às pressões da sociedade civil. Com efeito, esse é um modelo de organização política de uma sociedade eminentemente elitista e autoritária, em que o poder tende à concentração e unidade. São os dirigentes políticos (os “reis-filósofos” de Platão,<sup>6</sup> déspotas esclarecidos, altos funcionários do Estado, tecnocratas) aqueles que devem conduzir os negócios públicos, resguardando a integridade e a neutralidade do governo.

A abordagem alternativa, por sua vez, lança raízes em Aristóteles<sup>7</sup>, retomada pelo pensamento liberal clássico<sup>8</sup>, e propõe uma concepção pluralista do interesse público. Essa abordagem aponta para a complexidade das sociedades modernas, notadamente caracterizadas pela diferenciação social. Os indivíduos possuem não apenas atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, renda, setor de atuação profissional etc.), mas também idéias, valores, interesses, aspirações diferentes e diversos papéis sociais diversos a desempenhar no decorrer de sua vida. O ideal de sociedade preconizado nesse modelo é o da sociedade aberta e participativa.

Decorre, então, que os conflitos não constituem uma aberração, mas um aspecto normal não apenas do jogo político como também de toda a vida social. Eles possuem fundamentos reais e legítimos no mundo da experiência social, animando os fins e os ideais que movem os homens. O assombroso e anormal não é a presença de conflitos, mas sua ausência. Autores como Kant, filósofo alemão do século XIX, chegam mesmo a afirmar que os conflitos sociais são a grande energia criadora que impulsiona a mudança e a evolução das sociedades humanas.<sup>9</sup> Para Kant, o homem é um ser “socialmente insociável” e o meio empregado pela natureza para promover o desenvolvimento das disposições humanas é o seu antagonismo em sociedade.

A tarefa dos dirigentes, portanto, não consiste em suprimir as divergências de opinião e os conflitos de interesse. Ao contrário, cabe-lhes basicamente assegurar que todos os interesses particulares (de indivíduos ou de grupos) possam se expressar, tentando apenas harmonizá-los com a preocupação da equidade. Sua função de dirigente é, enfim, essencialmente de tribuno e de árbitro. Como afirma o sociólogo Dahrendorf (1981):

Os conflitos são indispensáveis como um fator universal do processo da mudança social. Sempre que faltam, são suprimidos ou são resolvidos na aparência, faz-se mais lenta ou detém-se à mudança. Quando se admitem e se regulam os conflitos, mantém-se o processo evolutivo como um desenvolvimento gradual. Mas em todo caso, esconde-se nos conflitos sociais uma excepcional energia criadora de sociedades.<sup>10</sup>

A abordagem pluralista rejeita fundamentalmente a idéia de uma harmonia de interesses automática ou ideal entre indivíduos e grupos em sociedade. Além da diferenciação, a escassez de recursos introduz uma medida inevitável de competição na vida social. Tal

<sup>6</sup> Vide, por exemplo, PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

<sup>7</sup> ARISTOTLE. *Politics*. Nova York: Oxford University Press, 1946.

<sup>8</sup> Para uma evolução dos pensadores do Liberalismo, vide GRONDONA, Mariano. *Os pensadores de liberdade: de John Locke a Robert Nozick*. Brasília/São Paulo: Instituto Tancredo Neves/Editora Mandarim, 2000.

<sup>9</sup> Vide BOBBIO, Norberto. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. São Paulo: Mandarim, 2000.

<sup>10</sup> DAHRENDORF, Ralph. *Sociedade e liberdade*. Brasília: Ed. UnB., 1981. p. 152 e *passim*.

perspectiva estimula a proliferação de grupos, instituições e centros de poder localizados entre a esfera pública do Estado e o espaço dos interesses particulares dos que compõem a sociedade civil.<sup>11</sup>

Dessa forma, concebe-se o interesse público como o resultado de forças concorrentes. Ele não é predefinido, mas vai sendo formado e legitimado, ao longo do processo de formulação das políticas públicas, com base nos interesses conflitantes de indivíduos e grupos sociais que se engajam na disputa política para alcançar seus objetivos, sejam eles materiais ou ideológicos. As escolhas políticas representam relações de força, simbolizam valores, não uma solução ideal alcançada pelos ditames da razão clarividente de um líder.

Devemos, contudo, manter sempre em mente a ambigüidade do conceito de política apontada por Duverger (1981)<sup>12</sup>, a qual é, ao mesmo tempo, uma luta dos indivíduos e grupos pelo poder, que os vencedores utilizam em seu proveito, e um esforço para construir uma ordem social visando ao bem de todos, segundo sua visão particular.

Dessa forma, tem-se que o *interesse público* não é unívoco, constante e uniforme, mas múltiplo, vário e socialmente diversificado. Não pode ser definido descendentemente, a partir de um centro unificado de poder, mas formar-se consensualmente a partir de uma espécie de acordo ou compromisso a que se chega com a participação mais ampla possível dos cidadãos nas decisões públicas.

É nesse contexto que se insere o estudo da formulação de políticas públicas, termo que se refere aos processos e modos adotados pelas sociedades modernas para tratar das questões ligadas ao interesse público e seus problemas. A emergência, a construção e a colocação desses problemas na agenda política para discussão pública, bem como a implementação efetiva ou problemática das decisões tomadas pelas autoridades públicas e a avaliação dos seus resultados constituem o objeto central das políticas públicas. Portanto, as políticas públicas são o que o governo faz ou deixa de fazer, por que o faz e que diferença isso faz. Nos termos de Howlett & Ramesh (1995):<sup>13</sup>

[...] As Políticas Públicas são o resultado das decisões tomadas pelo governo para adotar ou não certas medidas[...].

Ou ainda, segundo Jenkins (1978):<sup>14</sup>

[...] Políticas Públicas podem ser definidas como um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou um grupo de atores com autoridade política e que dizem respeito à definição de metas e à adoção dos meios para alcançá-las [...].

Nesta publicação, abordamos a atividade política da perspectiva pluralista. Consideramos, portanto, políticas públicas como o resultado da atividade de diversos atores, dos mais variados

<sup>11</sup> Não devemos, entretanto, confundir esta perspectiva com uma abordagem “antiestatal” e anárquica, ou seja, que contrapõe o indivíduo singular a toda forma de poder constituído. Ao contrário, seja como teoria, seja como ideologia, o pluralismo preconiza o limite e controle do centro de poder dominante, de modo que constitua a garantia do indivíduo contra as ingerências do poder abusivo. As livres associações de interesses particulares constituem, na verdade, um estímulo e uma contribuição para alargar aos cidadãos o espaço de participação política.

<sup>12</sup> Vide DUVERGER, Maurice. *Partidos políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1981. Coleção Pensamento Político. Vol. XIII. p. 6.

<sup>13</sup> HOWLETT, M. & RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford, Oxford University, 1995.

<sup>14</sup> JENKINS, William. *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*. Londres: Martin Robertson, 1978.

tipos (públicos e privados) e níveis (governantes, partidos, burocracias, mídia, grupos de pressão, associações) que representam valores, percepções e interesses divergentes e tentam impor e levar à prática suas soluções preferenciais, segundo sua visão particular de interesse público.

Nas seções seguintes, procuraremos elucidar o processo por meio do qual as decisões e os atos que formam as políticas públicas são tomados e colocados em prática.

## 2.4. Instituições para regulação de conflitos: uma abordagem sistêmica sobre o papel do governo na elaboração de políticas públicas

---

Como vimos, segundo a abordagem pluralista, o interesse público é definido pelo contraste e embate dos diversos interesses particulares que tomam lugar em uma sociedade. Em uma sociedade aberta, a diversidade dos seus componentes deve ter livre curso de expressão para que conflitos sejam solucionados; que mudanças e transições sejam bem realizadas e que as malhas do tecido social não se esgarcem.

Mas o simples reconhecimento e sua livre expressão das divergências são suficientes para constituir uma boa sociedade? Nesta seção, discutiremos como os conflitos podem (ou não) levar à promoção do interesse público.

Não basta que esses interesses sejam expressos o mais livre quanto possível para que o interesse público seja definido e consolidado sob a forma de decisões efetivamente implementadas. Caso não seja controlado o conflito não resultará em progresso e evolução. Muito pelo contrário, quando desregulado o conflito tende a aumentar em dimensão e intensidade, subindo em escala até alcançar níveis críticos que assinalam os momentos de possível ruptura da sociedade, da qual a guerra civil ou processos de fragmentação são os exemplos mais extremos.<sup>15</sup>

A ausência de normas e autoridades eficazes que as imponham acaba por ameaçar a liberdade. “No conflito”, afirma Dahrendorf (1981), “se esconde o germe criativo de toda a sociedade e a possibilidade da liberdade, mas ao mesmo tempo a exigência de um domínio e controle racional das coisas humanas.” A liberdade é uma força civilizadora que se desenvolverá apenas onde forem criadas e mantidas instituições que consolidem laços de autoridade, liderança, confiança e compromisso mútuo entre os homens.<sup>16</sup> De forma que, para a sociedade sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis, cabendo à política, concebida de maneira ampla como a resolução pacífica de conflitos, a tarefa de criar e estabelecer as instituições que os regulem. A atividade política, embora envolva a coerção (cujo principal problema estratégico é ter menor impacto e maiores custos quanto maior for a recorrência ao seu emprego), não se limita a ela. Mais especificamente, “a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> O conflito sem controle remete-nos àquela situação imaginada e definida pelos filósofos políticos como o “estado de natureza”, quando o poder se funda exclusivamente em atos de força e a autoridade só é capaz de se impor pelo emprego da violência. Não há religião, nem tradição, nem vontade popular que legitimem a autoridade do soberano. A inexistência de uma autoridade central, a multipolarização e fragmentação extremas do poder criam um vazio que os indivíduos mais fortes capacitam-se a ocupar, até que outros maiores venham expulsar-lhes daí. Hobbes descreve tal estado de maneira impressionante: “Nessa condição não há lugar para a indústria porque o fruto desta é inseguro. [Há apenas] medo contínuo e perigo de morte violenta; e para o homem uma vida solitária, pobre, desagradável, brutal e curta”. Vide HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Nova York, Collier Books, 1962.

<sup>16</sup> DAHRENDORF, Ralph, *op. cit.* 1981. p. 154.

<sup>17</sup> RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: PEIXOTO, João Paulo (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260 e p. 234.

# 3. O SISTEMA POLÍTICO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

## 3.1. Atores políticos

---

*Um sistema político consiste, em essência, num sistema de regras que especificam os diferentes papéis a serem desempenhados - o de Presidente da República, Deputado, ou cidadão comum, por exemplo. Indicam quem pode exercer cada função, de que modo as pessoas devem ser escolhidas para os diferentes papéis, bem como o que é permitido a cada ator.*<sup>18</sup>

O mesmo ocorre no plano municipal. O Prefeito representa as aspirações de uma localidade. Quando há um problema em uma cidade, as pessoas procuram o Prefeito.

Embora a definição de cada papel não seja assim tão clara, os atores de todo o sistema político são específicos, nunca genéricos. Não há uma *sociedade* que atua, mas um grupo social específico. Não há um ente chamado o *governo*, mas diversas Secretarias Municipais, cada qual com interesses e objetivos próprios.

Pode-se dizer que atores políticos são todos aqueles indivíduos, empresas, organizações e grupos sociais que ocupam uma posição de importância no sistema de decisões, e que estão envolvidos em disputas por recursos e bens públicos e que têm algo a ganhar ou a perder com as decisões tomadas.<sup>19</sup>

## 3.2. Características dos atores políticos<sup>20</sup>

---

Os atores são seres **Racionais**. Presumir que os **Atores são Racionais** significa reconhecer que eles são capazes de:

- definir seus interesses econômicos (tipo de impostos que preferem ou são contrários) ou ideológicos (valores, convicções políticas e religiosas etc.);
- estabelecer suas preferências (optar por investimentos em segurança pública municipal, transportes ou saneamento); e
- agir de forma estratégica, ou seja, definir um plano um de ação para defender ou promover seus **Interesses**.

Outro fator importante para caracterizar os atores políticos são suas **Capacidades**. Quais são os **Recursos** de que os Atores dispõem para tomar decisões e defender seus interesses? Tais recursos são importantes para determinar em que medida um ator alcançará ou não seus

<sup>18</sup> LINDBLOM, Charles. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. UnB, 1981. Coleção Pensamento Político. Vol. XXXIII. p. 40

<sup>19</sup> RUA, Maria das Graças, *op. cit.* 1998, p. 231-260 e p. 236.

<sup>20</sup> A seção que se segue é baseada na tipologia proposta por ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio De Janeiro: Relume Dumará, 1996.



objetivos. Os **Recursos** que fazem com que certos grupos e indivíduos se constituam em atores da política pública são:

- capacidade de ter acesso a informações;
- capacidade de organização para utilizar os recursos que possui;
- capacidade de representação, ou seja, de Liderança (para os atores sociais);
- capacidade de negociação e de influência na elaboração e apresentação de propostas de políticas;
- capacidade de Mobilização da Sociedade;
- capacidade de Veto.

### 3.3. Tipos de atores<sup>21</sup>

---

Diante de sua variedade, podemos classificar os atores que participam do processo de Políticas Públicas em dois grandes grupos: **Públicos** (de dentro do Estado ou do Governo) e **Privados** (Não-Estatais ou da Sociedade Civil).

#### 3.3.1. Atores públicos

Os *atores públicos* compõem o sistema político, ou seja, exercem funções públicas. São os funcionários eleitos (como os políticos) ou que ingressaram no Estado por meio de concurso para exercerem uma carreira pública (p.ex., a burocracia). Em ambos os casos, ocupam postos no governo.

Entre os atores públicos, destacam-se:

##### a) Os políticos.

Essa categoria é composta pelo corpo político do governo cuja posição se distingue da burocracia por resultar de mandatos eletivos. Os políticos estão sujeitos à eleição e reeleição, de modo que precisam manter a confiança dos seus eleitores. São os membros da alta equipe administrativa do Poder Executivo (chefes de Estado; chefes dos governos federal, estadual e municipal) e Legislativo (senadores, deputados federais e deputados estaduais e vereadores).

##### b) O Poder Executivo

O Poder Executivo constitui a peça-chave do governo por possuir autoridade constitucional para pôr em vigor as decisões tomadas. Sua função não se restringe apenas em fazer cumprir as ordens gerais formuladas pela legislação, mas envolve também propor uma parte substancial do que é decidido e, então, aplicá-lo. Para tanto, dispõe da discricionariedade, ou seja, da capacidade de escolha sobre o que pôr ou não em execução.

Os membros do Poder Executivo têm grande importância na fase de apresentação das alternativas que serão implementadas porque definem o que, quando e como fazer com relação às decisões e aos atos que compõem as políticas públicas. Além das prerrogativas

---

<sup>21</sup> A metodologia da divisão dos atores e as estruturas sugeridas no Ciclo de Políticas Públicas apresentadas a seguir são baseadas fortemente na tipologia proposta por HOWLETT, M. & RAMESH, M, *op. cit.* 1995 e discutidas por RUA, Maria das Graças, 1998, p. 231-260.



legais, alguns dos recursos de que dispõe o Executivo para cumprir suas funções, promover seus interesses e influenciar outros atores são: controle da informação; controle de recursos fiscais; recursos humanos, conhecimento técnico da burocracia a sua disposição, publicidade e uso da imprensa de massa para tornar públicas suas intenções; uso da burocracia para apoio e aconselhamento e para a rápida tomada de decisões.

### c) O Poder Legislativo

O Poder Legislativo, por sua vez, tem por funções: a representação, a legislação, a articulação, a acomodação de interesses, a garantia de legitimidade e o controle do Executivo. Entre elas, as duas primeiras são mais diretamente ligadas ao processo de formulação de **Políticas Públicas**.<sup>22</sup>

A atividade legislativa ou legislação, entendida como a elaboração de normas jurídicas e leis, é o principal instrumento dos legisladores para cumprir a função de representatividade. O processo legislativo possui três fases: a iniciativa de Projetos de Leis; a Discussão das Propostas e dos Projetos de Leis; e finalmente a deliberação e a votação do projeto em seu conjunto, com todas as modificações e emendas acordadas.

Os legisladores, portanto, cumprem um papel importante na fase de elaboração da agenda porque canalizam as demandas da sociedade (ou dos grupos que representam) e transmitem aos executivos por meio de leis e propostas o que deveria ser feito. O Poder Legislativo ainda exerce o controle do Poder Executivo via Tribunal de Contas da União (TCU).

### d) Corpo técnico ou quadro administrativo do poder executivo ("Burocracia")

Essa categoria compõe os quadros da Administração Pública. Constitui-se em um grande número de funcionários de carreira que são contratados profissionalmente em caráter permanente, que possuem conhecimento especializado (competência técnica) e que dispõem de tempo para lidar com uma questão continuamente. São funcionários governamentais, servidores e administradores públicos, ou seja, quaisquer pessoas que estejam diretamente envolvidas na prestação de serviços governamentais básicos (transporte, finanças, segurança, assistência social etc.), desde que contratados diretamente pelo Estado.

Os burocratas têm como função assistir os titulares do Poder Executivo (p.ex., Prefeitos) ao qual estão subordinados no desempenho de suas funções. Os recursos utilizados pelo Quadro Administrativo são, entre outros: **os Dados e as Informações que possuem e apenas o Quadro Administrativo tem acesso; os Recursos de que dispõem (Infra-estrutura) e o Processo de Tomada de Decisões Simplificado**, quando comparado ao do Legislativo.<sup>23</sup>

## 3.3.2. Atores privados

Os *atores sociais*, por sua vez, compõem a sociedade civil e não possuem os cargos e as nomeações políticas da qual estão investidos os atores públicos. São os chamados Grupos de Pressão, tais como federações de empresários (CNI, CNC, CNA etc.) e sindicatos (CUT, Força Sindical etc.), a imprensa, os centros de pesquisa e as Organizações Não-Governamentais (ONGs). Todas essas instituições são consideradas atores sociais, uma vez que elas não integram o sistema político de um país, ou seja, não fazem parte do seu aparelho governamental.

<sup>22</sup> Vide LAPALOMBARA, Joseph. **A política no interior das nações**. c. p. 129-178 e Maurizio COTTA, Parlamento. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1986. p. 877-888.

<sup>23</sup> O Processo de Tomada de Decisão da Burocracia é mais Simplificado que o do Legislativo que depende da aprovação de Projetos de Lei por diversos relatores em diversas comissões até chegar ao Plenário.

Entre os atores privados mais importantes, cabe destacar a Imprensa pelo efeito multiplicador e de difusão de informações que ela possui.

#### a) A imprensa ou mídia

*Os veículos de comunicação impressa (sejam jornais, tablóides ou revistas), eletrônica (televisão ou rádio) e virtual (internet) são os responsáveis pela difusão de informações por toda a sociedade. Eles criam o que alguns autores denominam de opinião pública. Assim, os meios de comunicação de massa atuam como formadores dessa opinião pública e têm a capacidade de mobilizar a ação de outros atores. A mídia cumpre portanto um papel fundamental nas Políticas Públicas em razão do seu grande poder de penetração na massa popular. Desse modo, ela detem um importante papel de manter a sociedade informada para que esta possa exercer o controle social. Em termos de Poder, a Imprensa só perde em influência para os Grupos de Pressão.*

#### b) Grupos de pressão

Os Grupos de Pressão são associações de indivíduos que expressam as necessidades vagamente percebidas e articulam seus interesses sob a forma de exigências e reivindicações gerais ou particulares, traduzindo-os em demandas específicas de legislação ou de outro tipo de ação governamental.

Tais grupos não fazem parte formalmente do governo como ministérios governamentais ou comitês legislativos e seus membros provêm dos mais diversos setores e segmentos da sociedade civil organizada (grandes e pequenos empresários, trabalhadores, movimentos sociais, centros de pesquisa acadêmicos ou privados, organizações intergovernamentais e não-governamentais).

*Basicamente, os grupos podem atuar de duas formas: pelo lobbying e pela pressão. O lobbying é o processo pelo qual o grupo transmite mensagens e comunicados aos políticos por meio de representantes especializados. Estes, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores e decisores do governo as demandas do grupo abordando-os diretamente e municiando-os estrategicamente com informações amplas, porém unilaterais, para induzi-los a tomar decisões consistentes com as preferências do grupo. A pressão, por sua vez, consiste no recurso a sanções (negativas ou positivas) ou na ameaça de uso delas para constranger as decisões tomadas pelos políticos, seja para modificar a distribuição pre-valecente de bens, serviços e oportunidades, seja para conservá-la.*

Dependendo de suas capacidades e recursos disponíveis, a influência de um grupo pode permear todo o processo de formulação de políticas públicas.

Os principais recursos de que dispõem os grupos para influenciar e pressionar os políticos são: capacidade de geração de informações; acesso aos canais de informação das instituições políticas; controle e mobilização de recursos econômicos e humanos e acesso à imprensa para divulgação que lhes são favoráveis.

#### c) Organizações Não-Governamentais (ONGs)

As ONGs são associações privadas de cidadãos, sem fins lucrativos, tendo por objetivo a promoção do **Interesse Público**, tal como elas o concebem, atuando num domínio específico. As ONGs são diversificadas pela base geográfica (país ou região de origem), pela dimensão (número de membros e afiliados), pelos objetivos (pesquisa científica ou assistência humanitária) e pela sua estrutura e organização (atividades no país ou no exterior).

A atuação das ONGs varia em função da questão tratada, das táticas utilizadas e dos fóruns em que exercem sua ação. Essencialmente, as ONGs visam promover a mobilização de popula-

ções locais para influenciar e participar nas deliberações políticas e na implementação das decisões, seja diretamente como executoras, seja indiretamente como controladoras ou fiscalizadoras. Entretanto, seu papel não se limita à contribuição em certas fases da política pública.

Existe hoje uma forma específica de atuação das ONGs que são as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). As OSCIPs foram reconhecidas pelo Estado como parceiras preferenciais para a realização de atividades voltadas para o interesse público. Assim, em vez de criar uma nova burocracia para realizar uma certa atividade, o Governo (no plano federal, estadual ou municipal) pode optar pela contratação de uma OSCIP.

#### **d) Empresas transnacionais**

Responsáveis por grande parte dos fluxos comerciais e produtivos da economia internacional, as empresas transnacionais são firmas baseadas em um país que atuam em outros Estados. Essas firmas expandem suas atividades para outros países por meio de investimentos estrangeiros diretos, ou por meio do comércio de bens ou serviços.

#### **e) Centros de pesquisa (universidades x institutos de pesquisa privados)**

Algumas organizações e Institutos de Pesquisa contratam especialistas de diversas áreas e conduzem programas de pesquisa tendo por objetivo a solução de problemas econômicos, políticos e sociais. Nessa categoria, estão as Universidades e os Institutos de Pesquisa Privados. Seu objetivo maior é a geração de conhecimento e informação. Os centros de pesquisa são financiados por governos ou por grupos de interesse.

As Universidades se dedicam ao ensino, à formação de profissionais e à pesquisa. Dessa forma, elas desenvolvem programas de pesquisa eminentemente científicos ou voltados para a comunidade.

Os **Institutos de Pesquisa Privados**, por sua vez, realizam pesquisas sob encomenda para o mercado político. Os Grupos de Pressão financiam e investem grande soma de recursos na divulgação de pesquisas que eles mesmos encomendam.

### **3.4. Processos, arenas e táticas políticas: a dinâmica das relações entre atores na formulação de políticas públicas**

---

Até agora apresentamos as estruturas de um sistema político. Cumpre-nos tratar nesta parte dos processos ou padrões de relação que se estabelecem entre eles. Já sabemos que os atores interagem entre si de forma que avancem em seus interesses e influenciem as políticas elaboradas pelo governo. Dessa forma, eles esperam obter resultados mais consistentes com suas preferências.

### **3.5. Ciclo de políticas públicas<sup>24</sup>**

---

A elaboração de políticas públicas pode ser compreendida como um processo cíclico que se desenvolve por etapas. Lindblom (1981), cientista político que criticava essa abordagem, oferece um bom resumo dela:

<sup>24</sup> Essa seção é baseada em HOWLETT, M. & RAMESH, M. *op. cit.* 1995 e RUA, Maria das Graças, *op. cit.* 1998, p. 231-260.

Estuda-se em primeiro lugar como surgem os problemas de decisão política, e como chegam à agenda das autoridades governamentais; em seguida, como as pessoas formulam os temas da ação governamental, como se processa a subsequente ação legislativa, ou de outra natureza, como os administradores aplicam a política escolhida e, finalmente, no término do processo, como essa política pode ser avaliada".<sup>25</sup>

Cada uma dessas etapas envolve atores, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados que vão se afetando mutuamente. Na prática, elas se superpõem e a separação do processo deve ser entendida apenas como um recurso, não devendo ser confundida com a realidade. Levando-se esse fato em consideração, podemos dividir o processo de formulação de políticas públicas em cinco fases:

1. Formação da Agenda;
2. Formulação de Políticas;
3. Processo de Tomada de Decisão;
4. Implementação; e
5. Avaliação

Esse ciclo pode ser sintetizado da seguinte forma:


#### Ciclo de políticas públicas



#### 3.5.1. Formação da agenda

Esta é a fase de estruturação e ingresso do problema na agenda governamental. Aqui procuramos compreender como e por que as questões entre indivíduos e grupos ultrapassam a esfera privada de resolução de conflitos para se tornarem questões que mereçam tratamen-

<sup>25</sup> Vide LINDBLOM, Charles, *op. cit.* 1981. vol. XXXIII, p. 9.



to na esfera pública. O que é a agenda governamental e como ela é formada? Quem a estabelece? Como e que tipo de problemas entram nela? Como e quais são os grupos que obtêm acesso à agenda política para inserir suas questões?

Vários autores propuseram respostas a questões como a das escolhas de prioridades pelo Estado e da Formação da Agenda.<sup>26</sup> Começemos pela definição de agenda governamental. Esta é uma lista de assuntos ou problemas aos quais os funcionários do governo e pessoas de fora do governo associadas a esses funcionários estão devotando tempo e atenção. Os problemas constituem-se a partir do meio social e político de onde emergem as demandas e pressões dos atores políticos. Entre todos os temas que reivindicam solução, selecionam-se aqueles que serão efetivamente discutidos e solucionados, ou não.

A formação da agenda governamental permite compreender a natureza da relação entre a sociedade civil (ou meio socioeconômico e político) e o processo governamental (o sistema político estruturado em uma sociedade). As demandas sociais são numerosas e divergentes, enquanto a capacidade dos atores políticos para concentrar sua atenção nelas e atendê-las é extremamente limitada. Vista sob esse aspecto a agenda governamental pode evidenciar o nível de abertura institucional e a estrutura de poder predominante na sociedade quando da elaboração de um política (elitista ou pluralista).

Antes do ingresso de uma questão na agenda governamental, há um momento em que os interesses estão sendo formados, o problema está sendo definido e os atores estão se mobilizando para promover ou bloquear a discussão de certos temas. Esse é o momento de estruturação do problema que se passa no meio socioeconômico e político.

Estruturar um problema significa reconhecê-lo e dar-lhe uma definição aceitável para os grupos envolvidos e o governo de forma que se torne operativa (permitir uma intervenção pública viável). O reconhecimento do problema depende de indicadores eventos e crises que chamem a atenção dos atores políticos. Definir o problema requer indentificar claramente suas dimensões, suas causas, os grupos e indivíduos que são afetados e em que medida o são.

Contudo, ainda que logrem fazer parte da agenda, nem todas as questões colocam-se como prioritárias para o governo. Um estado de coisas é traduzido em problema político prioritário na agenda governamental apenas quando é capaz de constituir uma situação de crise (o custo de não resolver o problema é maior que o de resolvê-lo), mobilizar a ação política (expressar os interesses de grupos em posições estratégicas ou com grandes recursos de poder) ou abrir uma "janela" de oportunidade (permitir vantagens a algum ator importante obtidas com a solução do problema).

O segundo fator a afetar a formação da agenda são os processos institucionais que condicionam não apenas o ingresso, como também a seleção e a especificação de um problema. As estruturas dos órgãos e das instituições da administração pública, suas rotinas e padrões de ação condicionam a permanência ou a mudança do foco de atenção dos decisores sobre determinadas questões e afetam seu modo de selecioná-las e priorizá-las. Com efeito, embora possa ser admitido na agenda governamental, um problema pode ter sua solução e efetiva implementação inviabilizadas pela obstrução decisória.

<sup>26</sup> Vide, por exemplo, KINGDOM, John. **Agenda, Alternatives and Public Policies**. Nova York: Longman, 1995; WILSON, James. **Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why they Do It**. EUA: Basicbooks/HarperCollins Publishers, 1989; PARSONS, Wayne. **Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham: Edward Elgar, 1991; HILDEBRAND, Mary; GRINDLE, Merilee. Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What can be done? In: GRINDLE, M. (ed.). **Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries**. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

### 3.5.2. Formulação de políticas ou alternativas

Quando uma questão ou demanda deixa de ser um difuso estado de coisas e se transforma em um problema político prioritário, ela passa a compor a agenda governamental. A partir desse momento, dá-se início à formulação de alternativas, quando os atores expressam claramente suas preferências e interesses.

**A Formulação de Políticas** constitui o segundo estágio do ciclo político e envolve um processo de definição, consideração, rejeição ou aceitação das opções de políticas a serem adotadas. A essência da busca por soluções para um problema envolve a descoberta de ações possíveis e as que não o são. As opções que são excluídas podem dizer muito sobre aquelas escolhidas.

Assim, as alternativas começam a ser formuladas e as aspirações e necessidades expressas pelas demandas assumem a forma de expectativas quanto à resolução de um problema: há atores que esperam obter vantagens com uma decisão e outros que acreditam que essa decisão lhes será desfavorável. A partir dessas expectativas, os atores mobilizam-se para defender seus interesses e promover as alternativas de políticas que lhes sejam favoráveis.

*Para compreender a formulação de opções é importante definir quais são os possíveis impactos de um Problema e ponderar sua adequação às preferências dos atores a cada um deles. Problemas são, segundo Ruz (1998), itens ou aspectos de uma decisão "que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre eles". Dependendo da decisão tomada com relação a esses pontos, os atores ganham ou perdem algo com relação a seus interesses.<sup>27</sup>*

### 3.5.3. Processo de Tomada de Decisões

Embora as decisões sejam tomadas ao longo de todo o ciclo de formulação de Políticas Públicas (na entrada de questões na agenda governamental e na especificação de alternativas), a fase de Tomada de Decisões dentro das Políticas Públicas se caracteriza pela seleção de uma ou mais Decisões entre as várias possibilidades existentes.<sup>28</sup>

Para os atores envolvidos, determinar *como* será Tomada a Decisão sobre o procedimento a ser adotado é tão importante quanto a própria decisão em si. Dependendo do processo (regras de votação, tempo disponível, tipos de consulta, foros utilizados), tem-se diferentes decisões. Essa questão faz com que a interação política nessa fase concentre-se na natureza da instituição em que se desenvolvem barganhas e negociações e na definição do responsável pelo controle da agenda.

A tomada de decisões pode ser observada de três perspectivas ou modelos principais que procuram dar conta das diversas formas que o processo pode assumir: os modelos **Racional**, **Incremental** e **"Lata de Lixo"**.


A essas três abordagens do processo de tomada de decisões, podemos sobrepor os modelos desenvolvidos por Allison (1991) para análise do processo decisório da política externa denominados como modelos do ator racional, do comportamento organizacional e da política governamental ou burocrática.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> RUA, Maria das Graças (1998), *op. cit.*, 1998, p. 237.

<sup>28</sup> Por decisão no processo de políticas públicas entendem-se as intenções do Ator expressas e organizadas sob a forma de normas, leis, decretos, resoluções e outros atos das autoridades públicas.

<sup>29</sup> ALLISON, Granham, & ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining The Cuba Missiles Crisis*. Nova York, Longman, 1991.





O modelo do **Ator Racional** pressupõe que os atores têm informação perfeita não apenas sobre os seus valores, objetivos e meios disponíveis, como também de todos os demais atores relevantes com os quais ele terá de interagir. Tendo estabelecido claramente seus objetivos, o ator age estrategicamente em busca da solução mais perfeita para aquele problema que está em jogo. O **Ator Racional** prevê o comportamento dos demais atores, escolhe a alternativa que lhe traz as conseqüências mais vantajosas e age. Nesse caso, o governo - logo, os tomadores de decisão - é visto como um ator unitário, monolítico, que trata o problema estrategicamente, estabelecendo seus objetivos, as soluções alternativas disponíveis bem como as conseqüências de cada uma.

Entretanto a racionalidade humana não é absoluta. Nenhum ator é capaz de assimilar e processar todas as informações existentes nem dispõe de tempo suficiente para avaliar todas as opções possíveis. Além disso, como sublinha Rua (1998):

Uma política nunca se esgota em si mesma e, freqüentemente, ocorre em um campo de interesses cruzados, diversificados e agências que têm interesses próprios, diferenciados e que fazem seu cálculo político pessoal, circunstancial e de longo prazo.<sup>30</sup>

Para superar o problema da racionalidade absoluta e fragmentação do Estado, a **Abordagem Organizacional** pressupõe que o governo é um conjunto de organizações dos mais diversos níveis, dotadas de maior ou menor autonomia. O governo percebe os problemas por meio dos sensores das organizações, usando as informações fornecidas por elas como recurso para solucionar os problemas.

Nesse caso, as políticas públicas são entendidas como resultado da atuação das **Organizações**. Assim, os atores são as próprias organizações que concorrem em termos de poder e influência para promover a sua perspectiva e interpretação dos problemas tratados. Sob este enfoque, explicam-se as decisões basicamente como o resultado de interações políticas entre as **Organizações Burocráticas**. As soluções ajustam-se aos procedimentos operacionais padronizados, ou seja, às rotinas organizacionais.

Diante disso, uma boa decisão seria aquela que permitisse a efetiva acomodação de todos os pontos de conflito envolvidos naquela política pública, ou seja, que firmasse em todos os atores relevantes (aqueles que possuem recursos e capacidades efetivas para inviabilizar uma política pública) a convicção de que saíram ganhando algo e que nenhum deles foi completamente prejudicado. Na prática, isso requer que a ausência de ganhos e os prejuízos reais, em um momento específico, estejam limitados aos atores incapazes de mobilizar recursos de poder para impedir que a decisão se transforme em ação.

#### 3.5.4. Implementação

Esta é a fase em que uma decisão é efetivamente posta em prática. Uma política pública não se restringe a intenções ou a um conjunto de decisões. Ela é sobretudo uma série de ações com vistas à sua efetiva execução. As decisões devem ser traduzidas em atos, de modo que se tornem operacionais e se integrem na rotina administrativa. Regulamentos, instituições competentes e todo um sistema de medidas jurídicas e políticas devem ser estabelecidos, e os implementadores (agentes da execução) devem ser capazes de aplicá-las. Uma vez que as políticas públicas têm por finalidade a regulação do comportamento de indivíduos, grupos e organizações, o que é realizado nesta fase imprime todo o seu verdadeiro sentido.

<sup>30</sup> RUA, Maria das Graças, *op. cit.* 1998, p. 238.



A implementação das políticas cabe ao Poder Executivo, por meio da burocracia.<sup>31</sup> A implementação está, portanto, nas mãos dos servidores públicos diretamente envolvidos na prestação de serviços governamentais e na execução de tarefas administrativas.

Há uma distinção na implementação que identifica dois modelos para implementação das políticas públicas: os modelos de **Cima para Baixo** (aplicação descendente ou do topo para a base) e de **Baixo para Cima** (aplicação ascendente ou da base para o topo). O modelo de **Cima para Baixo** reflete uma concepção hierárquica da administração pública, segundo a qual o importante é que a decisão tomada seja acatada e cumprida pela burocracia em seus próprios termos.<sup>32</sup>

Já o modelo de **Baixo para Cima**, caracteriza-se pela descentralização da gestão e execução das políticas públicas e pelo contato direto do cidadão com o aparato da administração pública.

### 3.6. Em Resumo - Quem decide?

---

O principal aspecto das políticas públicas é a sua complexidade. Por envolver diversos atores, cada ator com a sua própria dinâmica, não há como dizer ao certo onde são tomadas realmente as decisões. É possível que as decisões sejam tomadas simultaneamente em vários locais, o que imprime um grande dinamismo ao processo. O processo é visto de forma incompleta em cada uma de suas fases.


Com efeito, o Ciclo das Políticas Públicas não é linear e varia de setor para setor. Os atores envolvidos nos diversos assuntos podem se repetir ou não, a depender dos problemas a serem resolvidos e dos interesses em jogo. O Ciclo das Políticas Públicas se inicia formalmente com a discussão dos problemas pelos seus eleitores. Uma vez selecionados os problemas mais relevantes – pela própria sociedade ou pelo Estado –, passa-se a discutir a sua inclusão na agenda. Esta é a fase da Formação da Agenda. Pode ocorrer que os problemas selecionados como os mais relevantes pela sociedade não o sejam pelo governo e vice-versa. Daí a importância de se falar em Agenda Sistêmica (da sociedade) e Agenda Pública (do Estado).

Uma vez selecionados os problemas passa-se a buscar resolvê-los. São então apresentadas propostas de solução: essa é a fase da Formulação de Políticas ou formulação de alternativas. A importância desta fase está na sua natureza técnica. É imprescindível que as propostas apresentadas tenham uma viabilidade técnica para que possam vir a ser aceitas. Em muitos casos há mais de uma possibilidade técnica e a escolha cabe ao Sistema Político. Assim, a natureza da forma de seleção das alternativas revela como ocorre o jogo político, ou seja, os padrões de interação entre os atores. Definir o tipo de alternativa técnica é importante porque estrutura o jogo político, posiciona os diversos atores, definindo os diferentes lugares do poder que serão comprometidos na definição dos problemas e de sua solução.

Uma vez selecionado e identificado o Problema e apresentadas as possíveis soluções de Políticas, cada órgão público envolvido estabelece diferentes contribuições para as propostas

<sup>31</sup> Vide a seção “Atores políticos” acima.

<sup>32</sup> Na prática, a aplicação da decisão nunca é completamente determinada pelos seus formuladores. Reafirmando a dicotomia formuladores administradores (governo administração) e sua influência na fase de implementação de políticas públicas, Lindblom (1981) chama a atenção para o fato de que “nenhum formulador de políticas pode enunciar completamente essas políticas, e poucos tentariam isso, pois sabem que não é possível elaborar um texto legal, por exemplo, que cumpra todas as exigências, todos os casos possíveis.



que estão sendo discutidas. Os vários componentes das alternativas são então analisados e avaliados seus possíveis efeitos.

O Processo de Tomada de Decisões é tão ou mais complexo que a apresentação de alternativas. O Decisor pode pertencer à área em questão ou não, dependendo do grau de centralização do sistema político. De qualquer forma, as decisões pressupõem a presença do governo e a presença de atores privados, como os Grupos de Pressão.

Os Processos de Tomada de Decisão podem variar, de acordo com os modelos seguidos e os segmentos da sociedade afetados pelas decisões e os atos do governo. De um modo geral, as decisões apenas estabelecem as linhas ou os princípios mais abrangentes. As decisões buscam atingir o interesse público e são voltadas não apenas para os eleitores existentes, mas para o futuro, para as próximas gerações.

Assim, quando é tomada uma Decisão, já existe uma percepção do interesse geral e dos grupos, que nem sempre são coincidentes. Uma vez tomada a decisão busca-se utilizar os melhores métodos para garantir que ela efetivamente seja levada a cabo, na Fase de Execução, o que nem sempre ocorre. A Fase de Implementação deveria ser automática, mas não é. Apenas o fato de uma decisão ter sido tomada não garante que ela será cumprida. Existem inúmeros fatores que impedem as decisões: o contexto político, o contexto social, a economia, fatores tecnológicos, étnicos e culturais que podem impedir a implementação de uma decisão ou de uma política pública.

A implementação de uma política pode ter origem ou estar relacionada ao plano federal, estadual ou municipal. Tais opções estão relacionadas às competências estabelecidas pela Constituição para cada uma das esferas do governo. A principal diferença entre elas é que elas podem ser executadas de forma isolada ou conjunta. Assim, por exemplo, a política monetária e a política nuclear são atividades típicas da União. Já a educação e saúde podem ser implementadas em conjunto pelas três esferas do governo (federal, estadual e municipal) ou apenas duas delas.

No caso de um Prefeito, tais competências e o Ciclo das Políticas Públicas ficam evidentes, por exemplo, no envio de um Projeto de Lei à Câmara Municipal. O Projeto de Lei reflete um problema identificado e escolhido entre tantos outros. A solução proposta ou a política selecionada revela a percepção e os valores do Decisor. O ato de enviar a legislação para a Câmara Municipal, depois de analisar as possíveis alternativas, demonstra uma decisão, resultado de um processo de análise, eliminação e escolha (seleção). Em seguida, a legislação é executada ou implementada. Encerra-se, assim, o Ciclo de Políticas Públicas, que pode ser seguido de uma avaliação das Políticas adotadas ou não.

# 4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS COMPETÊNCIAS DE CADA ESFERA DE GOVERNO

Vimos até agora, os principais conceitos de Políticas Públicas. Passamos então a analisar as Políticas Públicas Municipais com amplo enfoque prático. Para tanto, precisamos saber o que os Municípios (e em particular, os Prefeitos e Vereadores) podem fazer. Dessa forma, vamos, neste capítulo, discutir as competências da União, dos Estados e dos Municípios, segundo a Constituição brasileira.

## 4.1. A organização político-administrativa brasileira

---

Na organização político-administrativa brasileira, as responsabilidades pelas políticas públicas estão divididas sob as três esferas representativas: a União, os Estados e os Municípios. Embora autônomas nos termos da Constituição, essas esferas se demonstram interdependentes de modo que as linhas divisórias entre elas são difíceis de serem definidas. Por isso, inicialmente, analisaremos essa separação de competências com base nos preceitos constitucionais. Num segundo momento, levaremos essa análise para a discussão da descentralização do poder e dos processos decisórios locais. Por último, avaliaremos o papel das políticas públicas tangendo a função da sociedade civil nesse contexto.

Contudo, antes de iniciarmos essa análise, vale relembrar o conceito de Howlet de políticas públicas visto no Capítulo 2: Políticas Públicas são: “o que o governo faz ou deixa de fazer, por que o faz e que diferença isso faz”. No entanto, sabemos que os entes da Federação (União, os Estados e os Municípios) muitas vezes não cumprem as suas obrigações. O que tais entes fazem ou deixam de fazer é influenciado pela sociedade nas quais operam. Dessa forma, avaliar as políticas públicas sob o viés exclusivo do Estado contradiz a definição de política e, sobretudo, do caráter daquilo que é público – comum a todos. Assim, no final desta parte faremos uma breve análise de como a sociedade civil pode participar para melhorar a efetividade das políticas públicas.

Após essa breve introdução, passa-se, então, à primeira parte dessa análise cujo objetivo é apresentar algumas das competências dos órgãos público-administrativos pautados na Constituição.

## 4.2. As Políticas Públicas nas esferas federais, estaduais e municipais.

---

O papel do Estado Democrático descrito no preâmbulo da Constituição é “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista

e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]”.

Nesse contexto, as políticas públicas são ferramentas utilizadas pelos governos no intuito de alcançar determinados fins e metas. As Políticas Públicas oferecem oportunidades para a participação de todos se cada um dos atores se organizar e estiver ciente do seu papel, suas possibilidades, limites e tiver informações e recursos para atingir seus objetivos.

Existem competências comuns e exclusivas para os entes da Federação. São competências comuns de todos os entes da Federação, de forma sintética: <sup>33</sup>

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas [...];
- II – cuidar da saúde e assistência pública [...];
- III – proteger os [...] bens de valor histórico, artístico e cultural [...];
- V – proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição [...];
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e [...] de saneamento básico;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização [...];
- XI – [...] fiscalizar [...] a exploração de recursos híbridos e minerais em seus territórios;
- XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito;

### 4.3. Competências da União

---

As competências da União quanto às políticas públicas estão mais voltadas para a representação do Estado brasileiro, dentro e fora do seu espaço geográfico. Assim, o Estado, na perspectiva da União, é um centro estratégico que responde às questões internacionais como a preocupação com as atividades nucleares, as políticas ambientais, os programas de desenvolvimento nacional etc. Entretanto, antes de tudo, a União volta-se para a defesa nacional (militar) abrangendo desde o direito de declarar guerra até a preocupação com os potenciais energéticos, financeiros e de comunicação.

Além desse fato, o Estado tem um papel fundamental como centralizador das políticas regionais, determinado principalmente pelo aspecto macroeconômico de longo prazo, tornando capaz de delinear as prioridades do Governo Federal. Assim, avaliar a relação custo-efetividade dos serviços públicos prestados pelos governos locais, monitorar a redistribuição das receitas dos tributos, estabelecer normas gerais, organizar e manter as instituições federais são funções da União.

Portanto, a Constituição Federal estabelece como competências do Estado Federal (Capítulo II, art. 21), realizadas pela União, entre outras:

- I – manter relações com Estados estrangeiros [...];
- II – declarar a guerra e celebrar a paz;

<sup>33</sup> Trechos da Constituição Federal. Título II - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO, Capítulo II - DA UNIÃO, Artigo 23.

- III – assegurar a defesa nacional [...] ;
- V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal [...];
- VII – emitir moeda;
- VIII – administrar as reservas cambiais do País [...];
- IX – elaborar e executar planos nacionais [...] de desenvolvimento econômico e social;
- X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI – explorar [...] os serviços de telecomunicações [...], de radiodifusão sonora, de energia elétrica, de transportes em todos os ramos;
- XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística [...] de âmbito nacional [...];
- XVII – conceder anistia;
- XVIII – [...] promover a defesa permanente contra as calamidades públicas [...];
- XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano [...] ;
- XXIII – explorar [...] os assuntos referentes a atividades nucleares no território [...];
- XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho [...] ;

Ou seja, fica claro que as funções da União ocorrem no plano macro, ou seja, que envolvem o Estado brasileiro como um todo e suas relações com outros países. Além disso, a União estabelece a divisão de tributos entre ela, os Estados e os Municípios, bem como princípios para compras governamentais, normas sobre comércio exterior e financiamento externo. No Brasil, o Imposto de Renda, por exemplo, é um imposto tipicamente federal.

De um modo geral, os Impostos da União recaem sobre (art. 153):

- I – Importação de produtos estrangeiros;
- II – Exportação;
- III – Renda e proventos de qualquer natureza;
- IV – Produtos industrializados;
- V – Operações de crédito e valores mobiliários;
- VI – Propriedade territorial rural;
- VII – Grandes fortunas.

Além disso, existem algumas competências que são realizadas concorrentemente pela União, os Estados e os Municípios (art. 24). Elas ocorrem nas seguintes áreas:

- I – Direito tributário, financeiro, penitenciário econômico e urbanístico;
- II – Orçamento;
- III – Juntas comerciais;
- IV – Custos de serviços forenses;
- V – Produção e consumo.

## 4.4. Competências dos Estados

---

Os Estados respondem pelo desenvolvimento regional. Logo, perante as normas federais, os Estados têm o papel de fiscalizar as políticas regionais, além de formular políticas estaduais de acordo com as carências de cada região. Assim, os Estados respondem diretamente ao governo central, servindo de elo entre os Municípios e a União.

Quanto às competências dos Estados, estão explicitadas na Constituição Federal, no Capítulo III – DOS ESTADOS FEDERADOS (art. 25 ao art. 28):

*§ 1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição;*

*§ 2º. Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado [...];*

*§ 3º. Os Estados poderão [...] instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;*

Os impostos de competência dos Estados e do Distrito Federal são essencialmente três:

- I – Transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos [...];
- II – Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS);
- III – Propriedade de veículos automotores (IPVA).

## 4.5. Competências dos Municípios<sup>34</sup>

---

### 4.5.1. Competências municipais, estabelecidas na Constituição Federal

As principais competências dos municípios são:

- I – legislar sobre assuntos locais;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência e [...] aplicar suas rendas [...];
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar [...] os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter [...] programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII – prestar [...] serviços de atendimento à saúde da população;

<sup>34</sup> Esta seção é baseada em PIMENTA, Carlos César. Texto preparado para o III Congresso Internacional do Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento (CLAD) - sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública: “Descentralização com integração: A gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado o caso brasileiro”, Madrid, 14 - 17 de outubro de 1998, p. 1. As idéias que se seguem são baseadas no referido autor.

VIII – promover [...] adequado ordenamento territorial [...] do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local [...];

#### 4.5.2. Receitas municipais.

Do ponto de vista tributário, cabe ao Município estabelecer impostos sobre (art. 156):

I – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU);

II – Transmissão *inter vivos*, a qualquer título, de bens imóveis (ITBI);

III – Serviços de Qualquer natureza (ISSQN).

O principal tributo municipal é o Imposto sobre Serviços (ISS). Cabe ao município igualmente fornecer alvarás de funcionamento para a abertura de empresas e mesmo estabelecer o licenciamento ambiental, podendo também cobrar taxas para determinados serviços. A lei complementar n.º 116 de 27/07/2003 estabelece em seu artigo 1.º que o ISS é de competência dos Municípios e do Distrito Federal e tem como fato gerador a prestação de serviços no local, mesmo quando estes não sejam atividades preponderantes do prestador. Portanto, é irregular a situação de empresas prestadoras de serviços que montam escritórios em determinados municípios e prestam serviços em outros, apenas para buscarem o benefício do baixo valor de ISS no município da sede da empresa.

A lista de serviços incluída na lei é bastante abrangente, e inclui 40 tipos diferentes de serviços, sendo mais importante aquele que incide sobre o comércio de bens e serviços, também denominado de intermediação.<sup>35</sup>

Por outro lado, o ISS não incide sobre (art. 2.º) as exportações de serviços para o exterior do País, a prestação de serviços em relação de emprego, o valor intermediado no mercado de títulos e valores mobiliários, o valor dos depósitos bancários e em operações de crédito realizadas por instituições financeiras.

O IPTU é o típico imposto municipal, o qual incide sobre propriedade predial e territorial urbana, entendida por Zona Urbana aquela em que há pelo menos dois melhoramentos, entre os quais: meio-fio, saneamento, iluminação pública, escola primária ou rede de água.

Além de tais impostos, compõem a Receita Pública dos Municípios os repasses da União e dos Estados sobre:

- Imposto Territorial Rural (ITR);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF);

<sup>35</sup> 1 – Informática; 2 – Pesquisas; 3 – Locação; 4 – Saúde; 5 – Medicina; 6 – Estética; 7 – Construção civil 8 – Educação; 9 – Turismo; 10 – Intermediação; 11 – Vigilância; 12 – Lazer; 13 – Fonografia; 14 – Bens de terceiros; 15 – Finanças; 16 – Transporte; 17 – Administrativos; 19 – Loteria; 20 – Terminais de Transportes; 21 – Registros públicos; 22 – Rodovia; 23 – Comunicação; 24 – Sinalização visual; 25 – Serviços funerários; 26 – Correspondências; 27 – Assistência social; 28 – Avaliação; 29 – Biblioteconomia; 30 – Biologia; 31 – Edificações; 32 – Desenhos técnicos; 33 – Despachantes; 34 – Investigações; 35 – Relações públicas; 36 – Meteorologia; 37 – Modelos; 38 – Museologia; 39 – Jóias; 40 – Obras de arte.



- Salário-Educação;
- Lei Kandir;
- Exportação (IPI).

A União deve transferir aos Municípios 22,5% do Imposto de Renda e do IPI, por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 50% do imposto arrecadado com o Imposto Territorial Rural.<sup>36</sup>

Os Estados devem transferir aos Municípios 25,0% do ICMS e 50% do que foi arrecadado com o IPVA.

Para aumentar suas receitas, os Municípios podem ainda cobrar Taxas e Contribuições de Melhorias.

As Taxas podem ser cobradas pelo exercício do poder de polícia ou por um serviço público prestado ao município.<sup>37</sup> O "Poder de Polícia" está relacionado à tranquilidade pública e a outros direitos sociais e coletivos. Exemplos são disciplinar a produção e o mercado, disciplinar atividades econômicas, segurança, atividades de ambulantes, fiscalização de anúncios etc. A base da taxa deve estar ligada ao custo estimado da atividade e o valor do cálculo deve ser o custo do Município para exercer a atividade de fiscalização, distribuído somente a estes e não a todos os cidadãos.

As Contribuições de Melhorias são, ao contrário, um tributo específico sobre obras públicas.<sup>38</sup> Ela é ainda relativamente pouco utilizada pelo Município se comparada com as demais taxas e impostos. Ao instituir uma Contribuição de Melhoria, o Município tem o direito de cobrar até o valor total da obra dos proprietários que se beneficiaram dela, pois gerou enriquecimento e valorização do patrimônio aos que se beneficiaram dela.<sup>39</sup>

Sou prefeito e agora? Gestão pública sobre novo enfoque de Mazina é uma leitura básica para o prefeito que deseja reorganizar as finanças do município.

#### 4.5.3. As contradições em termos de Receita Tributária

Os municípios são os responsáveis pelo desenvolvimento local. Nesse sentido, apontados por muitos como a esfera pública mais importante para a promoção do desenvolvimento em uma nação. País forte tem municípios fortes. Contudo, no Brasil, ainda prevalece uma perspectiva de desenvolvimento centrada no poder federal, ou seja, que as soluções viriam do governo federal, de cima para baixo.

No entanto, apesar de estarem empenhados na busca da solução dos problemas locais, os municípios têm convivido com a falta de recursos para investir na área social. Assim, a maioria dos municípios tornaram-se dependentes de repasses dos Estados e da União. Com efeito, a União concentra a maior parte dos recursos arrecadados no Brasil, retendo cerca de 70,0% da receita dos tributos. Os Estados retêm, em média, 25% da receita tributária nacional. Os municípios lutam então pelos restantes 5,0% da receita tributária. Portanto, a participação dos municípios nas receitas arrecadadas pela União ainda é muito incipiente.

Esse fato pode ser verificado na tabela a seguir:

<sup>36</sup> Vide MAZINA, M. et al. *Sou prefeito e agora? Gestão Pública sobre novo Enfoque*. Excel: Campo Grande, 2001. p. 21

<sup>37</sup> Idem, p. 37.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Vide MAZINA, M. et al. *op.cit.*, p. 43-44.

**Tabela 1 - Evolução da arrecadação tributária das esferas de governo, 1998 a 2002 - (Valores em milhões)**

Anos	Total	União		Estados		Municípios	
		Arrecadação	%	Arrecadação	%	Arrecadação	%
1998	R\$ 271.856	R\$ 186.561	68,6	R\$ 71.142	26,2	R\$ 14.145	5,2
1999	R\$ 309.420	R\$ 215.915	69,8	R\$ 78.156	25,4	R\$ 14.989	4,8
2000	R\$ 357.646	R\$ 247.420	69,2	R\$ 94.216	26,3	R\$ 16.011	4,5
2001	R\$ 406.118	R\$ 280.197	69,0	R\$ 108.066	26,6	R\$ 17.855	4,4
2002	R\$ 473.844	R\$ 332.387	70,1	R\$ 120.841	25,5	R\$ 20.616	4,4

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Coordenadoria Geral de Política Tributária. Coordenadoria de Estudos Econômicos. Divisão de Estudos Tributários. BRASIL. MF/SRF. Carga Tributária No Brasil – 2002. Brasília, MF/SRF, 2003, 19 p. **Coleção Estudos Tributários n.º 11. In BREMAEKER, François. As Finanças dos Municípios do Estado de São Paulo em 2002. Série Estudos Especiais. Rio de Janeiro, IBAM, , n.º 61.**

Explica-se, portanto, o resultado da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, divulgada pelo IBGE, segundo a qual 85% das receitas dos Municípios provêm de recursos da União e dos Estados e 60% dos municípios brasileiros dependem de repasse de verba da União, motivo pelo qual 32% das receitas municipais foram repasses da União em 2000. Essa relação era de 28,5% em 1998. Estima-se que 2 mil cidades não têm receita própria, entre as 5.660 existentes no Brasil.

No caso específico do Estado de São Paulo, estudo do IBAM nota que o IPTU se firmou como a principal Receita Municipal, seguido de perto pelo ISS, como se pode ver a seguir pela arrecadação total:<sup>40</sup>

**Tabela 2 - Distribuição das receitas tributárias totais dos municípios do Estado de São Paulo em 2002 segundo os grupos de habitantes**

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Tributária (R\$)	IPTU (R\$)	ISS (R\$)	ITBI (R\$)	Taxas (R\$)	Contribuição de melhoria (R\$)
<b>Total</b>	8.082.279.741	3.587.840.564	3.202.504.419	538.307.936	723.746.915	29.879.907
até 2	4.027.640	2.318.492	585.506	799.951	311.089	12.602
2 l-- 5	23.130.141	6.531.641	6.219.796	6.279.078	3.836.287	263.339
5 l-- 10	48.194.350	20.839.817	10.938.007	7.691.729	8.274.411	450.386
10 l-- 20	113.376.938	51.632.969	30.467.597	12.385.633	17.756.804	1.133.935
20 l-- 50	328.386.071	156.514.988	90.754.626	27.492.714	50.567.047	3.056.696
50 l-- 100	533.700.559	280.642.266	135.013.608	37.059.271	74.294.188	6.691.226
100 l-- 200	761.237.737	321.786.042	263.399.924	46.024.475	123.896.745	6.130.551
200 l-- 500	1.129.184.156	581.273.333	288.393.718	70.843.216	181.548.245	7.125.644
500 l-- 1000	896.134.485	392.798.742	353.922.987	66.246.083	81.323.276	1.843.397
1000 e mais	4.244.907.664	1.773.502.274	2.022.808.650	263.485.786	181.938.823	3.172.131

Fonte: Idem anterior

<sup>40</sup> BREMAEKER, François. As finanças dos municípios do Estado de São Paulo em 2002. Série Estudos Especiais, Rio de Janeiro, IBAM,, n.º 61. 2003.

Além da concentração da União em relação aos Estados e Municípios, existe igualmente a concentração **entre os próprios Municípios**. De acordo com o jornal *O Estado de São Paulo*, 60,8% das receitas de ISS e do IPTU referentes a 2000 ficaram nas mãos dos 0,5% municípios brasileiros, os que possuem mais de 500 mil habitantes.

Assim a tabela 2 fica agravada pelo fato de os 5% obtidos se concentrarem apenas nos grandes Municípios, como se pode observar pela arrecadação média por município de acordo com a sua população, como mostra o estudo do IBAM:<sup>41</sup>

**Tabela 3 - Distribuição das receitas tributárias médias dos municípios do Estado de São Paulo, segundo os grupos de habitantes em 2002(\*)**

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Tributária (R\$)	IPTU (R\$)	ISS (R\$)	ITBI (R\$)	Taxas (R\$)	Contribuição de melhoria (R\$)
<b>Total</b>	12.530.666	5.562.544	4.965.123	834.586	1.122.088	46.325
até 2	183.074	105.386	26.614	36.361	14.140	573
2 l-- 5	146.394	41.340	39.366	39.741	24.280	1.667
5 l-- 10	419.081	181.216	95.113	66.885	71.951	3.916
10 l-- 20	977.388	445.112	262.652	106.773	153.076	9.775
20 l-- 50	2.782.932	1.326.398	769.107	232.989	428.534	25.904
50 l-- 100	9.883.344	5.197.079	2.500.252	686.283	1.375.818	123.912
100 l-- 200	21.749.650	9.193.887	7.525.712	1.314.985	3.539.907	175.159
200 l-- 500	59.430.745	30.593.333	15.178.617	3.728.590	9.555.171	375.034
500 l-- 1000	149.355.748	65.466.457	58.987.165	11.041.014	13.553.879	307.233
1000 e mais	2.122.453.833	886.751.137	1.011.404.325	131.742.893	90.969.412	1.586.066

Fonte: Idem anterior

Esse fato fica ainda mais evidente se analisarmos a arrecadação *per capita* dos municípios paulistas, conforme se vê a seguir, baseado no estudo do IBAM:<sup>42</sup>

**Tabela 4 - Distribuição das receitas tributárias "per capita" dos municípios do Estado de São Paulo, segundo os grupos de habitantes em 2002(\*)**

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Tributária (R\$)	IPTU (R\$)	ISS (R\$)	ITBI (R\$)	Taxas (R\$)	Contribuição de melhoria (R\$)
<b>Total</b>	218,76	97,11	86,68	14,57	19,59	0,80
até 2	116,01	66,78	16,87	23,04	8,96	0,35
2 l-- 5	41,73	11,78	11,22	11,33	6,92	0,48
5 l-- 10	59,01	25,52	13,39	9,42	10,13	0,55
10 l-- 20	68,34	31,12	18,37	7,47	10,70	0,68
20 l-- 50	86,57	41,26	23,93	7,25	13,33	0,80
50 l-- 100	136,87	71,97	34,63	9,50	19,05	1,72
100 l-- 200	152,17	64,32	52,65	9,20	24,77	1,23
200 l-- 500	206,29	106,19	52,69	12,94	33,17	1,30
500 l-- 1000	225,12	98,67	88,91	16,64	20,43	0,45
1000 e mais	361,80	151,16	172,41	22,46	15,51	0,26

Fonte: Idem anterior

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Idem.

# 5 - AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NAS CONSTITUIÇÕES, FEDERAL E DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em relação aos pequenos negócios, o artigo 170 da Constituição Federal estabelece que (Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica):

A ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:


1. Soberania nacional
2. Propriedade privada
3. Função social da propriedade
4. Livre concorrência
5. Defesa do consumidor
6. Defesa do meio ambiente
7. Redução das desigualdades regionais e sociais
8. Busca do pleno emprego
9. Tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país

Parágrafo único: é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

O Estatuto da Micro e Pequena Empresa é um conjunto de normas jurídicas, instituído pela Lei n.º 9.841, de 05/10/1999, que visa dar a essas empresas um tratamento privilegiado em questões documentais, administrativas, trabalhistas, previdenciárias e creditícias, para que possam se desenvolver e proliferar, já que hoje são as maiores fontes de empregos e renda no país. O Estatuto da Micro e Pequena Empresa representou o maior avanço do Programa Nacional de Desburocratização.

Em 1996, o Simples Federal instituído pela Lei n.º 9.317 de 5 de dezembro revolucionou o tratamento tributário dispensado às micro e pequenas empresas impulsionando a formalização de pequenos negócios bem como trazendo resultados extremamente positivos no que tange à formalização de empresas e postos de trabalho.

Na Reforma Tributária aprovada em 2003, abriu-se o caminho para o fortalecimento das pequenas empresas, a alternativa mais eficaz para viabilizar a geração de emprego, o crescimento econômico e a inclusão social. Por meio da Emenda Constitucional nº. 42 de 19/12/2003, houve uma modificação no artigo 146 do capítulo do Sistema Tributário Nacional. Foi acrescentado um novo tema, alvo de lei complementar: “A definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte”.



O Sebrae criou um grupo de discussão e consolidação das propostas apresentadas em seminários reunindo aproximadamente 6000 empresários, lideranças das micro e pequenas empresas, representantes da sociedade civil e do poder público. As propostas e sugestões consolidadas foram apresentadas na publicação Rumo à Lei Geral da Pequena Empresa, elaborada pelo Sebrae-NA e pela Associação Brasileira dos Sebrae/Estaduais (*Abase*).

Após a realização de todos esses eventos o Sebrae elaborou o anteprojeto da Lei Geral. O entendimento era o de que somente uma lei complementar tem o poder de uniformizar e dar o tratamento tributário adequado ao setor, com normas gerais aplicáveis às três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Embora o texto original da Reforma Tributária não previsse a Lei Geral, desde que o Sebrae começou a articular a sua inclusão, a proposta passou a contar com o apoio suprapartidário, tanto no Congresso Nacional como do Poder Executivo, além do conjunto das representações das pequenas empresas e de toda a sociedade.

Em novembro de 2004, o Sebrae lança um documento com a Sugestão para o projeto de lei geral das MPes. O propósito desse trabalho foi contribuir como subsídio técnico, amparado nas demandas colhidas nos seminários.

A proposta de Lei Geral para às Micro e Pequenas Empresas, com medidas de balanceamento das obrigações e carga tributária, também dispõe sobre diversos assuntos de interesse do segmento. Propõe o "Simples Geral" como sistema tributário diferenciado, o cadastro unificado de contribuintes, a desburocratização das relações de trabalho e a viabilização do acesso das MPes à justiça. Trata-se de um conjunto de providências que procura interpretar de forma ampla a autorização constitucional para propor tratamento favorável, simplificado e diferenciado para o conjunto de MPes, o qual não estaria completo sem o desenho de uma simplificação nas relações com o fisco, órgãos de supervisão e controle e instituições de apoio e desenvolvimento empresarial. A Lei Geral racionaliza e reduz a tributação incidente sobre as micro e pequenas empresas e cria vários mecanismos para possibilitar a abertura, a manutenção e o crescimento dessas empresas. Entre as medidas, o anteprojeto cria o Simples Geral, ampliando, por exemplo, a opção para prestadores de serviço e aumentando as faixas da receita bruta anual para enquadramento no sistema. O teto das microempresas sobe de R\$ 120 mil para R\$ 480 mil, e o das pequenas de R\$ 1,2 milhão para R\$ 3,6 milhões.

Trata-se de um importante instrumento para o país, na estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade, incentivo à inovação tecnológica e fortalecimento da economia, com benefícios diretos para toda a sociedade. A Lei Geral será uma realidade a partir da regulamentação dos artigos 146, 170 e 179 da Constituição Federal.

*Art. 146. Cabe à lei complementar:*

III – [...] estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

d) [...] definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

*Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso*

*III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:*

*III – [...] o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;*

*IV – a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.*

Ou seja, a Constituição brasileira contém cláusulas específicas sobre os Pequenos negócios, prevendo um tratamento favorável para eles.

A proposta da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas é inovadora ao tratar de uma fiscalização preventiva e orientadora, no sentido de legitimar uma maior confiança na boa-fé do empresário, criando, inclusive, instrumentos específicos para que os fiscais concretizem uma ação de assessoramento e subsídio aos pequenos negócios.

Da mesma forma a Constituição do Estado de São Paulo apresenta no Título VI – Da Ordem Econômica, Capítulo I – Os Princípios Gerais da Atividade Econômica:

**Artigo 177** – *O Estado estimulará a descentralização geográfica das atividades de produção de bens e serviços, visando o desenvolvimento equilibrado das regiões.*

**Artigo 178** – *O Estado dispensará às microempresas, às empresas de pequeno porte, aos micro e pequenos produtores rurais, assim definidos em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-los pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas, por meio de lei.*

**Parágrafo único** – *As microempresas e empresas de pequeno porte constituem categorias econômicas diferenciadas apenas quanto às atividades industriais, comerciais, de prestação de serviços e de produção rural a que se destinam.*

O Estado de São Paulo implantou o Simples Paulista concedido às micro e pequenas empresas, tratando-se de um regime tributário simplificado do Estado de São Paulo. Esse sistema consiste na isenção ou redução do recolhimento do ICMS sobre vendas efetuadas pelas MPEs enquadradas nesse regime tributário, além de simplificar o cumprimento das obrigações acessórias que determina.

O Simples Paulista utiliza o seguinte critério para definir microempresa e empresa de pequeno porte:

- **MICROEMPRESA – ME** - A pessoa jurídica, contribuinte do ICMS, que auferir durante o ano receita bruta igual ou inferior a R\$ 150.000,00.
- **EMPRESA DE PEQUENO PORTE – EPP** - A pessoa jurídica, contribuinte do ICMS, que auferir durante o ano receita bruta superior a R\$ 150.000,00 e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00.



## Campanha da Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas

No dia 12 de abril de 2005, na Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) foi lançada a Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas integrada pelas Confederações Nacionais da Indústria (CNI), Comércio (CNC), Agricultura (CNA), Transportes (CNT), Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), de Dirigentes Lojistas (CNDL), de Jovens Empresários (Conaje) e das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Comércio e Serviços (Conempec). Este movimento percorreu todas as regiões brasileiras mobilizando empresários e integrantes de instituições de representação e apoio aos pequenos negócios. Após a mobilização nacional em apoio à Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e entrega da proposta do Projeto de Lei ao Presidente da República, Presidente do Senado e da Câmara iniciou-se a Campanha de Mobilização da Frente Empresarial Paulista. Essa ação foi coordenada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomércio), Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp), Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo (Facesp) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo (Sebrae-SP). Foram realizados nove seminários regionais e vários outros seminários locais, no período de agosto a outubro no Estado São Paulo, com a participação aproximada de 10 mil pessoas nesta ação foram coletadas mais de 100 mil adesões de apoio à lei. O objetivo dessa mobilização foi fortalecer o debate em relação à Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, esclarecer a opinião pública e incentivar o Governo Federal, o Senado e Câmara dos Deputados a colocarem em pauta de votação a Lei Geral em 2005.



# 6. OS MUNICÍPIOS OU CIDADES EMPREENDEDORAS

## 6.1. Marco Conceitual: Princípios dos municípios empreendedores

---

Para o Sebrae, o município pode, por sua vez, melhorar o ambiente empreendedor apoiando os pequenos negócios, como forma de estimular o desenvolvimento local e reduzir sua dependência de recursos do Estado e da União.

Dessa forma, os municípios podem assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, aproveitando suas vocações econômicas, seus recursos e potencialidades.

O empreendedor não está no Estado ou no País. Ele está no município. Daí a necessidade de envolver os prefeitos, vereadores e a comunidade local quanto à implantação de medidas que contribuam para facilitar o desenvolvimento da pequena empresa, que hoje representa mais de 98% das empresas do país e é responsável por 60% dos postos de trabalho.

Nesse sentido, a Prefeitura possui um papel fundamental a cumprir para promover os valores da cultura empreendedora e da competitividade, bases fundamentais para o desenvolvimento econômico e social. O governo municipal tem um papel de destaque a realizar para gerar emprego, renda, dinamizar o comércio, o turismo, apoiar o associativismo e estimular a sustentabilidade dos programas sociais e de apoio solidário.

Cidades empreendedoras são aquelas capazes de estabelecer prioridades, direcionar recursos para obras fundamentais consideradas estratégicas para fomentar o empreendedorismo e executá-las, coordenar esforços entre diferentes níveis de governo para captar recursos, estimular a participação da sociedade, estimular os pequenos negócios e se articular regionalmente em consórcios ou agências de desenvolvimento regional.

Diversas decisões e ações no âmbito da gestão municipal podem ser tomadas para fortalecer a cultura empreendedora local. São projetos e políticas públicas de apoio à criação de incubadoras de empresas, incentivo à formação de distritos industriais, feiras e exposições para dinamização do comércio local, provimento e manutenção da infra-estrutura adequada para produção e comercialização de bens, desenvolvimento do turismo, do agronegócio, execução de programas de educação empreendedora nas escolas, incentivo ao microcrédito, desburocratização dos procedimentos para abertura e funcionamento das empresas, entre outras.

As cidades que optaram por uma gestão empreendedora desempenham três funções que são essenciais para o desenvolvimento:

- Familiarizam os grupos com a vida moderna, com sua ênfase na educação, informação e comunicação;
- Integram os diferentes setores e mercados, oferecendo uma utilização mais eficiente de capital e trabalho;

- Estimulam a inovação nas instituições e empresas que desenvolvem novos serviços e produtos para atender às expectativas sociais.

As cidades que são mais competitivas e mais abertas para investimento e inovação são mais capazes de construir estratégias baseadas nas suas vantagens comparativas. As cidades não podem mais ser tratadas, apenas, como parte integrante do cenário nacional. Cada cidade possui sua própria especificidade. No entanto, existem algumas características comuns em todas elas. Todos os municípios, em princípio, possuem:

- Força de trabalho (mão-de-obra);
- Recursos naturais (como terra ou matérias-primas e minerais a serem explorados) ou adquiridos (como o conhecimento, faculdades etc.);
- Vocação específica (p. ex., para o turismo, agronegócio, comércio, indústria, cidade-dormitório etc.);
- Mercados (seja pequeno, médio ou grande).

Cabe a cada Gestão Empreendedora buscar o ponto forte de sua localidade. Não existe uma soluço igual para todas. Cada caso   um caso. Para desenvolver o empreendedorismo no município os seguintes fatores são importantes:

- Legisla o municipal moderna que estimule as micro e pequenas empresas;
- Força de trabalho treinada (com cursos de capacita o e qualifica o);
- Recursos naturais acessíveis (passíveis de serem aproveitados economicamente);
- Incentivos fiscais e tributários para as empresas que inovam, empregam e preservam o meio ambiente;
- Sistema de crédito acessível e eficiente;
- Estímulo ao associativismo, cooperativismo e arranjos produtivos locais.

Além disso, do ponto de vista da infra-estrutura, uma administra o empreendedora deve se preocupar com:

- Um bom e eficiente sistema de transporte;
- Uma boa infra-estrutura para receber as empresas (distritos industriais ou centros comerciais);
- Infra-estrutura física e social adequada, com os trabalhadores tendo acesso a um bom sistema de saneamento, esporte, lazer e entretenimento para reduzir problemas com a saúde da popula o.

Cabe, portanto,   gestão empreendedora, fortalecer a voca o de seu município, baseando-se nas vantagens comparativas identificadas para seu município de modo que suas empresas tenham acesso aos benefícios citados acima.

Exemplo de um ponto forte no município   a existência de universidades ou centros de pesquisa na cidade ou na sua macroregião. Esse fato pode gerar um efeito positivo sobre as cadeias produtivas existentes. Empresas de base tecnológica   resultado direto da existência de institui es locais de pesquisa. Veja-se o município de São Carlos, no centro do Estado de São Paulo, que menos de 30 anos após a instala o da USP, UFSCAR e Embrapa passou a ser reconhecida como cidade da alta tecnologia, com mais de 100 empresas oriundas desses centros de pesquisa.

Com efeito, cidades com Gestão Empreendedora são aquelas capazes de estabelecer prioridades e direcionar recursos em função de tais prioridades, conforme se viu nos conceitos anteriores.

Assim, de um modo geral, as cidades com uma gestão empreendedora possuem as seguintes características:

- Informação de fácil acesso (base de dados, estatísticas, estudos, diagnósticos, mapas, levantamentos do perfil municipal);
- Políticas públicas adequadas;
- Planejamento estratégico;
- Plano de investimentos;
- Participação da sociedade nas decisões (órgãos de consulta);
- Política de estímulo às micro e pequenas empresas e ao ambiente empresarial em geral.

Com base nesses aspectos relacionados à gestão empreendedora, a seguir serão apresentadas algumas sugestões para os prefeitos que desejam transformar seus municípios em cidades empreendedoras.

## 6.2. Para Fortalecer as Finanças dos Municípios

---

A fim de fortalecer as receitas municipais, os prefeitos empreendedores criaram programas de modernização tributária, compreendendo:

- Recadastramento Imobiliário e Recuperação de Receitas;
- Planta de Valores;
- Controle Interno;
- Código Tributário.

Com o recadastramento imobiliário e recuperação de receitas o objetivo é permitir que o município possa ser capaz de concretizar sua função de prestador de serviços e motor do desenvolvimento econômico e social.<sup>43</sup> Assim, é fundamental a implantação de cadastros atualizados, com procedimentos e rotinas informatizadas que facilitam a efetiva administração da dívida ativa e a recuperação de valores referentes aos tributos.

Já a planta de valores permite facilitar a materialização das receitas próprias municipais, em especial para o mercado imobiliário buscando apurar os valores venais corretos dos imóveis.

O controle interno permite a avaliação do cumprimento das metas previstas nos Planos Plurianuais e na execução dos programas governamentais e da gestão orçamentária, financeira e patrimonial em órgãos públicos.

O Código Tributário Municipal é a legislação que visa distribuir o ônus tributário da melhor forma possível.

O objetivo comum de tais projetos é recuperar a capacidade financeira do município. Os sites fundamentais para informações de interesse dos Municípios estão relacionados no Apêndice II.

<sup>43</sup> [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)

### 6.3. Busca de recursos via fundos e doações para projetos municipais

---

Os projetos municipais, que sofrem da falta de capital para investimento, podem recorrer aos inúmeros fundos existentes no governo federal. Quase todos os Ministérios apresentam um tipo de fundo para financiar projetos específicos. Por outro lado, pode-se também ter acesso a fundos internacionais em embaixadas, bancos internacionais e agências de cooperação. Assim, o texto que se segue tem como base o *Manual de Fundos Públicos 2004*, publicado pela Abong.<sup>44</sup>

Antes de apresentar os fundos existentes, faz-se necessário determinar quais são os tipos de financiamentos. Desse modo, os financiamentos de recursos a fundo perdido são aqueles que não exigem o reembolso, mas a devida prestação de contas. Já os recursos disponíveis na forma de linha de crédito com juros subsidiados são os recursos oferecidos por intermédio de agentes financeiros, sobre os quais incidem juros menores que os juros de mercado. Há ainda recursos disponíveis na forma de incentivos fiscais a financiadores privados que são uma forma, encontrada pelos governos, de disponibilizar, na forma de dedução de impostos, a financiadores de projetos ou contribuintes de fundos de financiamento de projetos, uma oportunidade para desenvolver projetos sem a utilização direta de moeda.

O primeiro fundo a ser tratado refere-se às políticas agrícolas. No âmbito do Ministério da Agricultura o gestor das ações relacionadas ao cooperativismo é o Departamento Nacional de Cooperativismo e Associativismo Rural (Denacoop). Compete a esse órgão elaborar e implementar as diretrizes, os programas e os projetos de ação governamental para o associativismo rural e o cooperativismo. Os recursos para tais fins provêm do Fundo Nacional de Cooperativismo (Funacoop) e têm como prioridades os projetos voltados para:

- 1) Capacitação tecnológica da produtividade das associações rurais;
- 2) A formulação de novas cooperativas e de incubadoras de cooperativas populares;
- 3) A exportação dos produtos;
- 4) A inter-relação entre as cooperativas; e
- 5) A instrumentalização institucional interna.<sup>45</sup>

Quanto aos projetos de Assistência Social, o Fundo Nacional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destina apoio financeiro não-reembolsável a projetos de caráter social, direcionados prioritariamente à população carente, nos segmentos de geração de emprego e renda, serviços urbanos de saúde, educação e desporto, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, cultura, desenvolvimento rural e outros ligados ao desenvolvimento regional e social. Um outro tipo de investimento é o Programa de Apoio a Investimentos Sociais de Empresas (Pais), pelo qual o BNDES visa ampliar os recursos para equipamentos e serviços voltados para a população carente e para portadores de deficiência, incentivando as empresas a realizarem investimentos em projetos sociais.

Quanto aos financiamentos internacionais voltados para a Assistência Social, as embaixadas apresentam recursos anuais para projetos de pequeno porte. Nesse sentido, embora

---

<sup>44</sup> Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong).

<sup>45</sup> Mais informações no Denacoop, telefone: (61)223-4392.

ainda existam recursos para projetos maiores, sobretudo para os que buscam uma cooperação técnica, esses são em número muito reduzido, não constituindo aqui ponto de análise. A embaixada da Alemanha, por exemplo, realiza, em média, cerca de 60 projetos, anualmente, de duração de seis meses, principalmente na área social, de educação, agropecuária, de preservação ambiental e de recursos naturais, que beneficiam a população mais carente do país. O financiamento pode chegar a até 25 mil reais por projeto, cobrindo apenas as regiões de jurisdição na qual seus órgãos estão instalados no Brasil.

A embaixada da Austrália, por outro lado, mantém o programa de Assistência Direta (DAP), que financia projetos de cunho eminentemente social. Direcionado a pequenas iniciativas locais, o programa atua nas áreas como desenvolvimento comunitário, infra-estrutura e aperfeiçoamento de produção, treinamento pessoal. Entretanto, esses fundos muitas vezes são voltados para organizações do Terceiro Setor. Por isso, a existência de ONGs no município e seu bom relacionamento com a prefeitura permitem a capacitação de fontes diferentes de recursos para projetos na região.

A embaixada do Canadá, por sua vez, possui um fundo que apóia iniciativas de comunidades rurais. O foco do programa são as crianças e os adolescentes em situação de pobreza, meninos e meninas de rua ou em situação de risco, indígenas e filhos de trabalhadores rurais. Os projetos seguem por base um guia com orientações gerais e um roteiro por ela preparado, dando-se prioridade àqueles elaborados em conjunto com o público beneficiário.


Todavia, há embaixadas que disponibilizam um financiamento maior, como a do Japão, que pode chegar ao equivalente a 80 mil reais. No caso, o programa é o de Assistência a Projetos Comunitários (APC) do Japão, que dá atenção especial às áreas como saúde básica, educação, alívio da pobreza, bem-estar público e meio ambiente.

Os projetos de cultura, por sua vez, com freqüência são abandonados devido à pouca prioridade que recebem. Saber inter-relacionar projetos culturais com projetos sociais é o que tem garantido um maior volume de recursos. Dessa forma, uma boa fonte de recursos é o setor privado mediante os incentivos fiscais que estes recebem. Sob os auspícios da Lei Rouanet, os projetos aprovados pela Comissão Nacional da Cultura (CNIC) podem receber patrocínios concedidos do imposto de renda devido. Uma iniciativa importante é o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) que tem a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo que apóie, valorize e difunda o conjunto de manifestações culturais e seus respectivos criadores. Além disso, o Ministério da Cultura estabelece convênios com municípios para o repasse de recursos a fundo perdido para a execução de projetos aprovados pelo Ministério.

O Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Finca) é um dos fundos destinados aos projetos de direitos humanos. Nessa perspectiva, 80 por cento das contribuições ao Finca têm destino específico para projetos esportivo-sociais. Já na Presidência da República, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) tem como principal competência a coordenação da política nacional de direitos humanos, financiando projetos em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH). Por outro lado, na Secretaria Nacional Antidrogas, a subvenção social é uma modalidade de transferência de recursos financeiros públicos para instituições públicas e privadas de caráter assistencial, com o objetivo de cobrir despesas de custeio, apresentadas sob a forma de Plano de Trabalho.

Já a educação é um tema de destaque nos planos plurianuais 2004-2007. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por exemplo, mantém assistência financeira a projetos educacionais que visam melhorar a qualidade do ensino brasileiro. A aplica-





ção dos recursos destina-se à qualificação de docentes, aquisição e impressão de material didático-pedagógico de melhor qualidade, aquisição de equipamentos e adaptação de escolas (ensino especial) e ações básicas de prevenção de saúde e transporte para os alunos. Uma outra iniciativa é o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), que atua a fundo perdido. São financiáveis nesse programa as seguintes categorias: pesquisa de desenvolvimento técnico-pedagógico e gestão técnico-administrativa, serviços de capacitação, máquinas e equipamentos, obras civis.

Para os planos de reforma agrária, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) destina-se à educação de trabalhadores rurais em projetos de assentamento da reforma agrária. O objetivo geral é fortalecer a educação em tais projetos, estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para especificidade do campo, tendo em vista contribuir para o desenvolvimento rural sustentável.

O meio ambiente é outro campo de atração para investimentos internacionais. O PNUMA é o órgão das Nações Unidas responsável por esses projetos. Uma de suas atuações é o auxílio à captação de recursos para projetos internacionais. Recursos esses que provêm de embaixadas, agências de cooperação, ONGs internacionais. No Brasil, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), unidade do Ministério do Meio Ambiente é o responsável por dar apoio financeiro a projetos que visem ao uso racional e sustentável dos recursos naturais e a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental.

Na área da saúde os recursos destinados a projetos encontram-se no Ministério da Saúde e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) por meio dos programas: (Programa 1187) Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmissíveis por Vetores e Zoonoses; (Programa 1201) Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; (Programa 1220) Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde (SUS); (Programa 1287) Saneamento Rural.

No campo de criação de emprego e renda, o programa de Microcrédito do BNDES tem por objetivo expandir a oferta do microcrédito no país e incentivar o empreendedorismo. Os projetos a serem apoiados devem visar ao desenvolvimento social, à redução das desigualdades sociais por meio da geração de ocupação e renda ao combate à pobreza, alcançando as camadas menos favorecidas, de forma integrada com as demais políticas sociais, em especial aquelas de corte territorial e da economia solidária. Cabe aos municípios estimular a concessão desse crédito, capacitando os indivíduos na aplicação desses recursos e no gerenciamento dos negócios.

A segurança pública é uma das áreas que mais têm sido foco de políticas públicas. O Fundo Nacional de Segurança Pública já está empenhado em R\$ 105.774.596,29 referentes a projetos aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública, que tem orçamento este ano no valor de R\$ 360 milhões. Os recursos estão sendo aplicados em convênios com estados e municípios e aquisições diretas efetuadas pelo Ministério da Justiça.

Entretanto, o Ministério das Cidades é talvez o órgão mais importante nesse trabalho, uma vez que cobre temas como habitação, transportes, saneamento ambiental e programas urbanos. Os programas de habitação em ação atualmente são: 1) Carta de Crédito (que financia a aquisição de imóvel via recursos do FGTS); 2) Subsídio à Habitação de Interesse Social (complementa o valor da compra da moradia para pessoas físicas com renda de até R\$ 580,00, ou subsidia para rendas até R\$ 1.000,00); 3) Arrendamento Residencial (disponibiliza crédito para aluguel com opção futura de compra); 4) Habitar Brasil/BID e Pró-Moradia (financia ações integradas de habitação, saneamento, infra-estrutura, trabalho social, cursos profissionalizantes e geração de trabalho e renda; 5) Morar Melhor (produção de moradias e a urbanização de áreas).



Os Programas Urbanos, por outro lado são: Plano Diretor, Regularização Fundiária, Prevenção e Erradicação de Riscos, Programas de reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. No saneamento ambiental os programas em execução são: o **programa drenagem urbana sustentável**, **programa saneamento ambiental urbano**, programa resíduos sólidos urbanos.

Algumas sugestões de livros recomendados, bem como o Guia de Fontes de Financiamento do Governo Federal estão listados ao fim deste trabalho.

## 6.4. Medidas estruturantes para promover o empreendedorismo no município<sup>46</sup>

---

As medidas estruturantes recomendadas pelo SEBRAE para as Prefeituras Municipais são:

### 6.4.1. Constituir equipe para planejar as ações (realizar o planejamento estratégico)

A criação de uma equipe de planejamento, de um Conselho Consultivo Municipal ou de uma secretaria municipal, voltada a assessorar o prefeito e articular com as demais secretarias, são as primeiras ações que o prefeito recém-eleito deve realizar. O Planejamento das ações municipais oferece inúmeras vantagens aos Prefeitos que desejam realizar uma gestão empreendedora. Entre as vantagens do Planejamento, cabe mencionar que ele permite:

- Auxiliar na fixação de objetivos e prioridades, melhorando o foco de ação dos Prefeitos e, dessa forma, aumentando a efetividade de suas ações;
- Evitar a duplicação de programas, fazendo com que diversas ações fragmentadas possam ser reunidas em um só programa;
- Canalizar todas as ações para que elas possam se voltar para os mesmos objetivos, potencializando os resultados;
- Fixar o objetivo geral estabelecido a fim de evitar desvios de ações;
- Poupar recursos ao eliminar programas não essenciais;
- Reduzir custos e otimizar o orçamento, ao estabelecer apenas gastos centrados no objetivo geral.


### 6.4.2. Fazer um Diagnóstico Municipal

O Diagnóstico Municipal permite definir quais são as vocações do Município de forma que se evite que este invista em áreas não prioritárias ou fora de sua vocação. Assim, o diagnóstico municipal permite aos municípios se autoconhecerem melhor, bem como saber quais são seus pontos fortes, pontos fracos, as ameaças e as oportunidades para o seu desenvolvimento.

Muitas vezes o custo do diagnóstico municipal pode ser inferior ao que se imagina. O próprio Sebrae muitas vezes possui informações atualizadas sobre o município que permitem que este se informe sobre as suas reais potencialidades. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o governo do estado, por meio da Fundação de Serviço de

---

<sup>46</sup> Estas medidas se encontram explicitadas igualmente no Guia do Candidato Empreendedor. Vide Sebrae. **Guia do Candidato Empreendedor**. Brasília: Sebrae Nacional, 2004.



Análise de Dados e Estatísticas (SEADE), o Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), e outros órgãos, também possuem informações municipais detalhadas que podem ser úteis na elaboração do Planejamento Estratégico do Município e de seus programas.

Assim, a falta de informações ou de recursos financeiros não deve ser um obstáculo à realização do planejamento. O próprio Sebrae-SP pode auxiliar o Prefeito na realização do planejamento municipal, não só por meio da realização de treinamentos para as lideranças locais, mas também por meio de projetos específicos.

Algumas medidas simples podem auxiliar nas descobertas iniciais, tais como visitar as associações e sindicatos locais das indústrias, comércio, serviços e agricultura, pois elas indicam a existência de interesses econômicos (setores) constituídos, ou seja, em funcionamento. Se for possível para o município, articular com as faculdades locais e outras instituições para fazer um censo econômico local, identificando e contando as MPEs do município, separando-as por área de atividade, ou utilizar dados do Censo Econômico do IBGE.

Essas pesquisas associadas a estudos ou diagnósticos já realizados anteriormente podem ser suficientes para se realizar o Planejamento Estratégico.

Entrevistas com atores-chave (presidentes das associações de classe, patronais e sindicais) também podem ser úteis, pois eles representam os setores existentes e podem oferecer uma visão mais abrangente de tais setores, acima de interesses particulares, identificando assim o interesse público, conforme conceitos vistos no Capítulo 2.

É importante conhecer a situação da infra-estrutura do município, pois as estradas e a infra-estrutura urbana (saneamento, comunicação, eletricidade etc.) são fundamentais para tornar o município competitivo. Embora algumas dessas áreas não sejam de competência direta dos municípios, estes podem auxiliar na viabilização da referida infra-estrutura, fazendo pressão perante empresas prestadoras da área para que elas ofereçam serviços no município. Isso é muito freqüente nos programas de eletrificação rural e telefonia.

O município deve procurar observar se a sua legislação está adequada com as tendências gerais no que tange às exigências administrativas ao setor privado ou se ela na verdade inibe a formação e legalização de empresas. Empresas preferem se instalar em municípios onde a legislação concernente ao setor privado é simplificada e favorável aos negócios quanto à abertura e ao fechamento de empresas e quanto à exigência e tramitação de documentos.

Os municípios empreendedores criaram um tratamento legal diferenciado para as Micro e Pequenas Empresas, além de legislação especial para incubadoras de empresas, distritos industriais, desenvolvimento do turismo, centros de comercialização, compras públicas, e também incentivos fiscais para as MPEs.

Não menos importante é o acesso ao crédito. O município deve atrair para si agências de bancos públicos e privados e fomentar o empreendedorismo por meio dos Bancos do Povo, onde o acesso ao crédito é facilitado. Isso estimula o ambiente empresarial na cidade.

### **6.4.3. Elaborar Programas**

Os programas nada mais são do que as ações previstas no Planejamento Estratégico detalhadas em projetos. Para que um Projeto esteja completo é preciso que ele contenha não

apenas o objetivo e justificativa, mas um plano de ação dividido em várias fases (como em um cronograma) com os resultados esperados.

É preciso que cada programa deixe bastante evidente os recursos (humanos e financeiros) que ele pretende utilizar para obter seus resultados. Muitos municípios contam com recursos humanos servidores que na realidade já estão envolvidos ou alocados em outros projetos, o que na prática fará com que dediquem pouco tempo ao novo projeto. Nesse caso, uma atitude realista, considerando apenas os servidores que estarão realmente dedicados ao referido projeto seria mais adequada e produtiva, pois permitiria uma menor distância entre o Planejamento realizado e os resultados esperados. O mesmo ocorre em relação aos recursos do Projeto.

Muitos municípios contam com recursos prometidos pelo Governo Estadual, por deputados ou senadores ou mesmo pelo Governo Federal. Tais recursos estão sujeitos a várias ações imprevistas, tais como cortes orçamentários, atraso na votação do orçamento, alternâncias de ministros de Estado, mudanças de prioridade do novo titular etc., que podem prejudicar o andamento dos projetos municipais. Nesses casos, a prudência manda que os municípios planejem, dentro do possível, com recursos existentes ou com transferências da União e dos Estados já previstas na peça orçamentária. Não se pode esquecer que atrasos durante o andamento dos projetos também geram custos adicionais, pois as pessoas alocadas ou contratadas para o projeto não podem ser simplesmente demitidas enquanto os recursos não chegam.

Outro ponto importante é a realização de parcerias locais, com outras entidades cujos objetivos sejam convergentes com a ação municipal. Por meio de parcerias pode-se obter simultaneamente:

- Mais recursos (sejam humanos, financeiro ou técnicos) para o projeto;
- Viabilização de projetos que de outra forma (sem os referidos recursos) seriam inviáveis;
- Aumento da confiança da sociedade para as ações municipais, pois a comunidade percebe que os objetivos da sociedade e do governo municipal são os mesmos.

#### **6.4.4. Promover a Participação Social**


A participação social é algo fundamental para o êxito de um Prefeito. Muitos prefeitos são mal avaliados pela população local, apesar de terem realizado uma boa gestão, porque não souberam informar a sociedade do que estava sendo feito e por que estava sendo feito.

A comunicação hoje, em uma sociedade de massas, é condição essencial para manter um bom diálogo do Prefeito com seu eleitorado. Embora teoricamente os vereadores representem os eleitores, nada substitui o contato direto com a população.

Existem diversos locais que podem ser utilizados para aumentar e melhorar o fluxo de informações do Prefeito com a população. O Primeiro deles, naturalmente, é a própria Câmara de Vereadores. O Prefeito (ou os Secretários) não devem ver o convite para ir a uma Câmara de Vereadores como uma ameaça ao seu mandato. Ao contrário, a ida de um membro do Poder Executivo ao Poder Legislativo, quando convidado, pode ser uma boa oportunidade para dirimir dúvidas e aumentar o apoio aos programas desenvolvidos no âmbito da Prefeitura.

Caso o prefeito prefira um contato direto com seus eleitores, nada melhor do que uma visita de improviso a serviços públicos essenciais (como Postos de Saúde) para conversar com seus usuários (e servidores da área) ou mesmo uma ida direta aos bairros (nos fins de





semana) para ouvir reclamações e reivindicações diretamente da população. Esse sistema permite que as demandas da população cheguem diretamente até o Prefeito e não por meio de um político ou líder comunitário que venha a “interpretá-las”.

Alguns Prefeitos, ao contrário, preferem a realização de Fóruns ou Conselhos por assunto ou tema a ser tratado. A vantagem de tal estratégia é que ela coloca as pessoas interessadas no referido assunto reunidas em um mesmo ambiente, poupando tempo e ganhando em objetividade. A principal desvantagem de tal sistema é que nunca se sabe se os representantes falam em nome de toda a comunidade ou apenas de seus grupos mais organizados.

É por esse motivo que o ideal é que tal estratégia seja combinada com o sistema de ida a bairros populares. Muitos prefeitos optaram claramente por esse método e criaram as chamadas Prefeituras Itinerantes, onde os Prefeitos e seus Secretários visitam regularmente cada bairro do município (em geral aos sábados ou domingos), e selecionam as reivindicações ou demandas por regiões geográficas e não por temas.

Dessa forma, o Prefeito e os secretários municipais saberão quais são as necessidades de cada localidade, pois uma solução para um bairro pode não ser a ação esperada para outro.

Alguns Prefeitos optaram por uma solução intermediária entre as duas propostas e criaram os Fóruns ou Conselhos de Desenvolvimento, em que pessoas de todas as áreas poderiam participar e nestes ficaria claro quais seriam as prioridades do município.

É necessário mobilizar a população para que esta participe efetiva e continuamente do processo. É fundamental identificar quem são as principais lideranças comunitárias para que estas participem e não tentem bloquear o processo. É interessante oferecer cursos de treinamento para tais pessoas para que elas possam compreender melhor o processo de formulação de políticas públicas, de planejamento e possam avaliar o que está sendo realizado pelo Prefeito. O Sebrae-SP oferece o Programa de Formação de Lideranças Municipais em Políticas Públicas de Apoio às MPEs, que vem sendo aplicado com sucesso em vários municípios paulistas que conquistaram o Prêmio Prefeito Empreendedor.

Esse tipo de articulação pode dar origem a Gestões Participativas, em que se busca promover o empreendedorismo e a qualidade de vida da população.

#### 6.4.5. Mensuração de resultados

A Mensuração de Resultados deveria ser uma parte integrante das Políticas Públicas ainda que no Brasil não exista uma cultura consolidada de Avaliação e Mensuração.

É fundamental deixar claro no Projeto os indicadores que se desejam melhorar no município, pois eles serão fundamentais na avaliação do êxito do referido projeto.

De acordo com RUA (2003) “[...] qualquer que seja a avaliação que se pretenda realizar, são, essencialmente, quatro as dimensões a serem consideradas:

1. **processos** – ou seja, os meios e procedimentos mediante os quais os objetivos são buscados;
2. **resultados** – isto é, os produtos imediatos das ações realizadas, que podem ser avaliados em si mesmos (eficácia) ou sobre os quais podem incidir avaliações de eficiência (custo/benefício);
3. **qualidade** – ou seja, a medida pela qual os resultados obtidos e os processos adotados são eficazes e satisfatórios, do ponto de vista dos envolvidos no programa como beneficiários, executores e planejadores; e

**4. Impactos** – que correspondem às conseqüências dos resultados produzidos – sejam eles diretos, pretendidos ou indiretos, não antecipados. Esse tipo de avaliação exige cuidados rigorosos de isolamento das variáveis a serem analisadas e deve ser realizado após um período pré-determinado de implementação das atividades [...].<sup>47</sup>

Uma das formas de mensurar o resultado do empreendedorismo das políticas adotadas é o GEM<sup>48</sup> - Medida do empreendedorismo realizada pela Babison College dos Estados Unidos, que se encontra detalhada no Apêndice I.

Outro indicador recente é a publicação *Doing Business* do Banco Mundial,<sup>49</sup> com um levantamento de cinco grupos de indicadores sobre o ambiente para os negócios:

- Tempo e custo para abrir uma empresa ou negócio;
- Tempo e custo para contratar e demitir trabalhadores;
- Respeito aos contratos;
- Obtenção de crédito;
- Fechamento de uma empresa ou um negócio;

O estudo do Banco Mundial cobre 145 países e inclui novos indicadores, tais como o registro de propriedade e a proteção de investimentos.

Dessa forma, o estudo do Banco Mundial permite que os próprios governantes tomadores de decisão na área de políticas públicas possam medir o desempenho de sua legislação em relação a outros países. O objetivo do Banco Mundial claramente é promover as melhores práticas e estimular reformas. A seguir encontra-se um resumo das principais conclusões do último relatório (*Doing Business in 2005*):<sup>50</sup>

- ***\* [...] As empresas nos países pobres enfrentam uma maior carga reguladora que nos países ricos.*** Os países pobres impõem aos negócios maiores custos de demitir um trabalhador, cumprir os contratos, ou solicitar seu registro como empresa; impõem também maiores demoras nos procedimentos de falência, registro de propriedades, e abertura de um negócio. Os custos administrativos são três vezes maiores nos países pobres que nos países ricos. O número de procedimentos administrativos e as demoras associadas a tais procedimentos são duas vezes maiores nos países pobres.
- ***Os benefícios das reformas são consideráveis.*** O relatório estima que uma melhora dos países da parte inferior para a superior na facilidade de realizar negócios geraria um aumento de 2.2 pontos percentuais no crescimento econômico anual. Um exemplo de tais benefícios é a Turquia e a França, onde o registro de novos negócios aumentou 18 por cento depois que ambos os governos reduziram o tempo e custo de iniciar uma empresa no último ano. Na Eslováquia, a reforma das normas de garantias auxiliou a aumentar o

<sup>47</sup> RUA, Maria das Graças. **O sistema de monitoramento e avaliação.** Brasília: UnB, 2003 (mimeo).

<sup>48</sup> Para mais informações sobre empreendedorismo, consultar:


• The Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Disponível em: <<http://www.gemconsortium.org/>>.

• About GEM. Disponível em: <<http://www.gemconsortium.org/about.asp>>.

• MINNITI, Maria e BYGRAVE, William D. National Entrepreneurship Assessment United States of América, 2003 Executive Report, p. 44. <http://www.gemconsortium.org/>>.

<sup>49</sup> As informações que se seguem são baseadas em <http://www.worldbank.org>.

<sup>50</sup> Vide <http://www.worldbank.org>.



fluxo de empréstimos bancários ao setor privado em 10 por cento. Os benefícios acontecem porque as empresas perdem menos tempo e dinheiro com normas desnecessárias e gastam mais recursos na produção e comercialização de seus produtos e porque os governos gastam menos com normas ineficazes e mais com serviços sociais.

- ***Um excesso de normas e direitos de propriedade frágeis exclui os pobres, especialmente as mulheres e os jovens*** da economia formal e mesmo os prejudica. *Doing Business* mostra que países com normas mais simples podem prover uma melhor proteção social e um melhor ambiente econômico para empresários, investidores, e ao público em geral. O Relatório discute o trabalho do economista Hernando de Soto, mostrando que é importante incentivar o registro ou formalização das empresas, mas é igualmente importante, e ainda mais difícil, evitar que voltem ao setor informal [...].

Outra forma de mensuração é o Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor – Mário Covas que está sintetizado no Apêndice II. A próxima parte desta publicação se concentrará nas políticas públicas municipais voltadas para fortalecer as MPes.



# 7. AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA APOIO ÀS MPES

Vimos no Capítulo 4 deste livro, que o empreendedorismo é um fator fundamental para promoção do crescimento econômico e o desenvolvimento local. Neste capítulo veremos as ações de políticas públicas que podem ser realizadas pelos prefeitos empreendedores.

Cabe ressaltar que as iniciativas e ações de Políticas Públicas Municipais aqui indicadas não surtem pleno efeito se implementadas separadamente. As ações administrativas a seguir devem ser consideradas em conjunto, tomando-se cada uma delas como parte de uma ampla estratégia de apoio às Micro e Pequenas Empresas (MPES). Com isso, queremos ressaltar o caráter global de qualquer Política Pública Municipal para a promoção do empreendedorismo.

Os exemplos apresentados para cada ação foram retirados do Banco de Dados em Empreendedorismo Municipal do Sebrae ([www.prefeitoempreendedor.org.br](http://www.prefeitoempreendedor.org.br)), o qual reúne os indicadores de todo o país ao Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor – Mário Covas, que será descrito no Apêndice II.

## 7.1. Acesso ao crédito

---

O governo municipal deve ter em mente que é preciso correr o risco de financiar empreendedores. Esse fato reforça dizer que os instrumentos de crédito não criam por si sós as oportunidades de investimento, mas eles permitem que as oportunidades existentes sejam aproveitadas. Uma sociedade sem crédito é uma sociedade com progresso limitado, de forte viés antiempreendedor, uma vez que projetos importantes não sairão do papel.

O sistema financeiro brasileiro não atende às necessidades das Micro e Pequenas Empresas (MPES), e menos ainda às necessidades dos trabalhadores por conta própria.<sup>51</sup> Há grandes entraves no acesso ao crédito que fecham oportunidades a milhões de famílias e indivíduos empenhados nos mais variados tipos de negócios e iniciativas, com os quais geram a renda indispensável a sua sobrevivência ou complementam os poucos recursos que recebem em outras atividades formais ou informais.

Para esse amplo segmento da população, o crédito bancário custa muito e é dificultado o acesso a instituições em que poderiam colocar títulos de dívida, sem passar pelos bancos, ou por meio dos quais poderiam se capitalizar pela venda de ações.

Para ativar a economia local, o acesso ao crédito e aos demais serviços financeiros tem de ser ampliado com custos menores. Atualmente há várias fontes de financiamento que fornecem empréstimos, tais como organizações e bancos de fomento, públicos e privados (p. ex., Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Contudo, os maiores entraves estão no acesso a esses financiamentos.

Grande parte dos empresários das micro e pequenas empresas não consegue atender às exigências dos bancos. A relação entre credores e devedores é marcada pela assimetria de

---

<sup>51</sup> SEBRAE. *Sistema financeiro e as micro e pequenas empresas*. Brasília: SEBRAE, 2004.



informações. Os conhecimentos e a tecnologia utilizados pelo devedor nem sempre são devidamente valorizados pelos emprestador.

A oferta de garantias como lastro de financiamentos permite superar assimetrias de informação, dispensando custosas buscas de informação. Entretanto, os ativos dos empreendedores dos pequenos negócios não são, em geral, garantias válidas de empréstimos. Dessa forma, o problema não é só carência de ativos ou de oportunidades, mas falta de capacidade de aproveitar as parcas oportunidades.

As instituições de microcrédito destinam-se a oferecer pequenos financiamentos, preferencialmente à população empreendedora de baixa renda, com o mínimo de burocracia e com exigências compatíveis com a capacidade desses empreendedores.

Parcerias entre a Prefeitura e organizações locais (p. ex., cessão de local para o funcionamento da instituição de microcrédito) podem contribuir para a redução de custos operacionais e, conseqüentemente, das taxas de juros aplicadas nos financiamentos, beneficiando as microempresas.

A prefeitura pode reservar, por exemplo, fundos públicos orçamentários como parte dos recursos a serem constituídos para a fundação da instituição de microcrédito. A legislação brasileira permite que uma instituição de microcrédito seja constituída na forma de organização não-governamental (ONG) ou Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM).

A ONG tem sido a forma mais comum de abrigar as iniciativas de comunidades que buscam instituir microcrédito. Por se tratar de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a ONG oferece flexibilidade na captação de recursos das lideranças e das prefeituras, bem como na atração do apoio de organismos públicos e privados. A ONG deve ser organizada nos moldes e condições previstos na Lei n.º 9.790, de 23/03/1999, de maneira que facilite a sua qualificação junto ao Ministério da Justiça como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

A segunda modalidade, a Sociedade de Crédito ao Microempreendedor, criada mais recentemente, se organiza como empresa por cotas de responsabilidade limitada ou como Sociedade Anônima. Por visar lucros, essa modalidade de instituição de microcrédito é mais adequada à atração de investidores do setor privado. A Sociedade de Crédito ao Microempreendedor é autorizada a operar pelo Banco Central, mas só depois de haver um mínimo de segurança quanto à viabilidade do empreendimento é que os procedimentos legais devem ser encaminhados.

O Banco do Povo Paulista é um exemplo bem-sucedido de microcrédito e está instalado em mais de 300 cidades. O objetivo do Banco do Povo é, ao mesmo tempo, fomentar os pequenos negócios e retirá-los da informalidade. Pretende-se, assim, gerar renda e emprego por meio do empreendedorismo.

Municípios de menor porte, que não comportam isoladamente a criação de instituição de microcrédito, podem se juntar a outros de maneira que viabilize uma necessária escala de operações.

O Banco do Empreendedor Joseense em São José dos Campos e o Banco de Crédito Popular de Santo André também são experiências de sucesso.

Vejamos alguns detalhes desses exemplos:

## SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

O Prefeito de São José dos Campos (SP), Emanuel Fernandes (1996-2004) criou o Banco do Empreendedor Joseense, que é o Banco do Povo da cidade. Ela foi uma das primeiras instituições de microcrédito municipal do país, voltada para empreendedores.

Características da Experiência de São José dos Campos:<sup>52</sup>

*Banco do Empreendedor Joseense*

**Ações Desenvolvidas:** O Banco do Empreendedor Joseense - BEJ, criado por lei, é o Banco do Povo de São José dos Campos, uma das primeiras instituições de microcrédito municipal do Brasil, voltado para as necessidades de microcrédito para empreendedores. O Banco visa facilitar o acesso ao microcrédito, fomentando a abertura ou a consolidação de pequenos negócios, principalmente aqueles da economia informal. O BEJ é um agente de estímulo ao empreendedorismo no nível popular ao promover atividades geradoras de trabalho e renda. O BEJ está instalado em uma agência em local central da cidade, e agentes orientadores atuam pelos bairros e periferia. O BEJ também opera em um ônibus-agência que estaciona e atua nos mais diversos locais da cidade.

**Recursos Aplicados:** Financeiros: R\$ 500.000,00 da prefeitura e outros R\$ 500.000,00 do BNDES. Infra-estruturais: aluguel de espaço com 03 micros e 03 impressoras. Recursos humanos: 05 funcionários e 02 estagiários.

**Resultados:** Alcançados de 1998 a 2003: Mais de R\$ 4.000.000,00 emprestados, o que gerou 250 novos postos de trabalho e manteve outros 2.500.

### Diretrizes

- Tratamento diferenciado pelas leis municipais, notadamente tributos
- Disponibilização e/ou melhoria de infra-estrutura
- Políticas de apoio ao desenvolvimento do mercado local e regional
- Crédito e capitalização
- Capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo

### Legislação

Lei Complementar 172/98, Lei Complementar 173/98, Lei Complementar 182/99, Lei 5069/97, Lei 073/92, Lei 5797/00, Lei 5189/98 e Lei 195/99.

<sup>52</sup> Baseado em ARAÚJO, Hilda Prado. **Prêmio SEBRAE. Prefeito Empreendedor. Guia Paulista. 2001-2002.** São Paulo: Engenho da Imagem, 2004. As referências que se seguem das demais cidades paulistas também foram extraídas da obra citada e do site <http://www.prefeitoempreendedor.org.br>.

## BIRIGUI (SP)

2003 - Banco do Povo Paulista

**Ações Desenvolvidas:** Esta iniciativa tem por objetivo dar o melhor uso possível para esse instrumento de concessão de crédito barato, utilizado no financiamento de compra de mercadorias, matérias-primas, consertos e compras de máquinas, equipamentos e ferramentas. Através do banco do povo, a prefeitura busca atender aos micro e pequenos empreendedores, formais ou informais que têm dificuldade para obter crédito para capital de giro ou para investimentos fixos junto aos bancos tradicionais.

**Recursos Aplicados:** Recursos humanos: R\$ 3.000,00/mês. A prefeitura cede instalações, equipamentos e materiais de consumo. Governo do Estado de São Paulo aplica R\$ 450.000,00.

**Resultados:** Alcançados - foram emprestados R\$ 2.296.456,00 desde a inauguração do Banco do Povo; gerados 274 novos empregos, satisfeitos praticamente todos aqueles que demandaram algum microcrédito. Esperados - espera-se emprestar, até o final de 2004, uma média de 1 milhão de reais por ano.

### Diretrizes

- Crédito e capitalização
- Capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo

**Legislação:** SEFAZ/SERT-Banco do Povo Paulista.

**Parcerias:** Governo do Estado

## ÁLVARES MACHADO (SP)

2002 - O Banco do Povo Paulista

Inaugurado no dia 19/07/2002, é um projeto do Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho - SERT, em parceria com a Prefeitura do Município de Álvares Machado com a finalidade de gerar renda, emprego e induzir o pequeno empreendedor a sair da informalidade e ter uma condição melhor de trabalho.

Para ter acesso ao crédito é preciso estar trabalhando a mais de seis meses no município com firma aberta ou não ter cadastro devedor no SPC (Serviço de Proteção ao Crédito) e SERASA, ter um faturamento anual bruto menor que R\$ 83.700,00.

Os juros são de 1% ao mês e a única garantia que o Banco pede é um avalista. Os financiamentos são feitos na modalidade de capital de giro, podendo ser emprestado de R\$ 200,00 até R\$ 5.000,00 em seis meses, e na modalidade de investimento fixo, com os mesmos valores, mas com o prazo de até 18 meses. O Município atingiu a marca de R\$ 101.000,00 em empréstimos à população, atendendo mais de 40 pequenos empreendimentos, na maioria informais.

Entidades semelhantes tiveram experiências bem-sucedidas também em Batatais – (SP), Novo Horizonte – (SP), Sante Fé do Sul – (SP). Em outros Estados destaca-se a experiência de Belém (PA), Porangatu (GO) e Imperatriz (MA).

## 7.2. Incentivos fiscais

---

A alta incidência de taxas e impostos públicos está relacionada à baixa competitividade. Os impostos aumentam os custos de manutenção de uma empresa podendo até mesmo inviabilizá-la.

Um dos maiores dilemas por que passam os prefeitos é a política de incentivos fiscais, que consiste basicamente em abrir mão de parte da receita obtida com impostos e taxas para promover a facilidade na abertura de empreendimentos e a atração de novos negócios para o município. Também podem-se citar como efeitos da redução de impostos o aumento da renda disponível nas empresas para novos investimentos e, conseqüentemente, a geração de novos postos de trabalho.

O principal foco de uma política de incentivos fiscais voltada a micro e pequenas empresas portanto deve ser o tratamento diferenciado diminuindo a incidência de taxas e a carga tributária que pesa sobre elas.

Embora seja impossível renunciar ao direito de arrecadar sob risco de inviabilizar o fornecimento de serviços públicos básicos e afetar a capacidade de exercer suas competências legais, cabe aos prefeitos desenvolver ações de incentivos fiscais que favoreçam os pequenos negócios, atraiam novas empresas e promovam a expansão de firmas já estabelecidas.

A redução das alíquotas e da base de cálculo de impostos que incidem sobre serviços (como o ISS) para os pequenos negócios autônomos, o estabelecimento da proporcionalidade na cobrança de impostos sobre imóveis (como o IPTU) e a isenção das mais diversas taxas (de licença, de localização, de licenciamento, vigilância sanitária etc.) constituem as principais medidas a serem adotadas para permitir maior fluxo de negócios em um município.

Além disso, o prefeito deve estar atento aos setores mais tradicionais ou de grande potencial de crescimento e aproveitar as vantagens competitivas locais. Orientado por esse objetivo poderá buscar junto ao Governo do Estado incentivos fiscais específicos para os setores naturalmente mais competitivos ou aqueles que quiserem trabalhar com Arranjos Produtivos Locais (APLs) e, assim, desenvolver os negócios das vocações econômicas locais (turismo, produção de calçados, confecções etc.).

Caso o município seja um centro de concentração de empresas especializadas na produção de um bem ou na prestação de um serviço específico, a criação de um regime tributário especial para o segmento pode estimular os negócios e promover o crescimento do município.

## BATATAIS<sup>53</sup>- (SP)

Em Batatais (SP), as leis de incentivos fiscais propiciam isenção do IPTU e do Imposto sobre Serviços (ISS) às empresas em início de atividade ou que estejam em fase de edificação de suas instalações. A medida contribui para a solidificação de seus empreendimentos e funciona como instrumento financiador do desenvolvimento econômico de forma contínua.

*2003 - Leis de Incentivos Fiscais e Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico (2003)*

**Ações Desenvolvidas:** Com a criação da Lei n. 2.587, que concede incentivo fiscal com abatimento de IPTU para novas edificações comerciais e a Lei n. 2.588, que concede abatimento de ISS para microempresas em início de atividade, a prefeitura espera favorecer a solidificação de empreendimentos no município. Outro recurso importante foi a Lei n.2.587, que cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico, instrumento fundamental para financiar o desenvolvimento de forma continuada, sendo auto-alimentado com recursos de alienações e concessões de direitos reais de uso de áreas do Parque Têxtil e Novo Distrito Industrial.

**Recursos Aplicados:** Existe uma pequena renúncia fiscal que, com o sucesso das empresas, será compensada ao longo do tempo. No caso do FUMDEC, não existem recursos específicos, já que foi feita a canalização de recursos oriundos de alienações públicas, cessões de direito de uso e, possivelmente, aportes de recursos orçamentários com dedicação exclusiva, ou sejam, novas imobilizações ou investimentos que possam vir a contribuir com o desenvolvimento econômico.

**Resultados Alcançados:** Em 2003 foram captados 30 mil reais, destinados às obras de edificação da Incubadora de Empresas, conforme deliberado pelo Conselho Municipal do Desenvolvimento. Houve dez solicitações de abatimento ou isenção (deferidas). Com a isenção do IPTU, espera-se que os empreendedores e as empresas se sintam cada vez mais estimulados a realizarem imobilizações, aumentando a oferta de imóveis. Também espera-se que o abatimento no ISS sirva de instrumento para viabilizar a atividade daquele prestador de serviços nos primeiros anos de atividade. Espera-se também que o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico seja o órgão financiador de todos os projetos de desenvolvimento econômico do município para os próximos anos. Para 2005 espera-se receber cerca de 60 solicitações de abatimento e isenção de tributos e que sejam captados cerca de 600 mil reais para o FUMDEC.

**Diretrizes** - Tratamento diferenciado pelas leis municipais, notadamente tributos

**Legislação** - Lei n. 2587 que define abatimento do IPTU, para fins de incentivo fiscal; Lei n. 2588, que delibera sobre redução de ISS, para microempresas em início de atividade, também para fins de incentivo fiscal. Lei n. 2.584, cria o FUMDEC.

**Parcerias:** FUMDEC - Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico

<sup>53</sup> Baseado em ARAÚJO, Hilda Prado, op. cit. As referências que se seguem também foram extraídas da obra citada e do site <http://www.prefeitoempreendedor.org.br>.



## ITAPECIRICA DA SERRA - SP

2003 - Leis de Incentivos Fiscais (02/09/2003)

**Ações Desenvolvidas:** a Lei n. 14.234 concede benefícios fiscais para novas empresas que se comprometam a fazer contratações de funcionários no município. A Lei n. 14.234 dispõe sobre incentivos para as MPEs para atrair novos negócios para o município para gerar melhorai sócio-econômica e aumentar a arrecadação municipal.

**Recursos Aplicados:** O Projeto não requer recursos municipais.

**Resultados Alcançados:** Em 6 meses foram criadas 3 novas empresas que geraram 60 novos postos de trabalho, equivalentes a 0,54% dos Empregos Formais no Município.

**Resultados Esperados:** Gerar 200 novos empregos, equivalentes a 17,75% da força de trabalho do município.

**Diretrizes:** Tratamento diferenciado pelas leis municipais, notadamente tributos para as MPEs.

**Legislação:** a Lei n. 14.234 estabelece os benefícios para fins de incentivo fiscal.

## SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - SP

Em São José dos Campos (SP), a Prefeitura municipal aprovou lei que reduziu o ISS das MPEs para a alíquota mínima de 2% e ofereceu isenção do IPTU. Além disso, as medidas estruturantes constantes na Carta de Princípios Básicos de Governo permitiram a criação da Fábrica de Empregos, da Sala do Empreendedor, a criação de um distrito industrial, além do incentivo a projetos esportivos e culturais.


## 7.3. Desburocratização<sup>54</sup>

A burocracia é outro grande entrave da produtividade e competitividade. A hipertrofia do aparato burocrático drena recursos da sociedade empregando-os de maneira improdutiva. Desburocratização significa, basicamente, facilitar a abertura, o funcionamento e o fechamento de micro e pequenas empresas.

As ações de desburocratização devem estar enfocadas na modernização administrativa para melhorar a capacidade da gestão municipal de agir. O foco na melhoria do atendimento ao cidadão deve orientar a reestruturação dos procedimentos, visando à remoção de entraves burocráticos para prestação de serviço mais rápida e eficaz.

O excesso de trâmites burocráticos, exigências repetitivas, falta de orientação são alguns um dos motivos da alta taxa de informalidade dos negócios no Brasil. Reduzir os entraves

<sup>54</sup> As medidas e as sugestões de ação administrativas sugeridas nesta parte foram extraídas do site do Instituto Pólis ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)).



legais à abertura e ao funcionamento das pequenas empresas significa simplificar o recolhimento de impostos e facilitar o registro de empresas. Essas são as metas principais das ações de políticas públicas que visam à desburocratização e que fazem parte da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas em tramitação no Congresso Nacional.

Dificuldades na obtenção de informações, morosidade e baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, ineficiência aliada a falta de transparência dos processos administrativos, tudo isso leva ao desperdício de tempo e recursos, além da perda de credibilidade da administração e o distanciamento entre o governo e o cidadão.

Para resolver esse grave problema é necessário recuperar a capacidade gerencial da prefeitura e melhorar a qualidade dos serviços. Esses objetivos podem ser alcançados por meio da implementação de um programa de modernização administrativa, desde o ponto de vista do cidadão.

A pesquisa *Desburocratização e Desregulamentação do Processo de Registro e Legalização de Empresas no País*, realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e coordenada pelo engenheiro Michel Bechara, revela o emaranhado de exigências em todos os níveis de governo – municipal, estadual e federal – que o empreendedor tem de enfrentar para estabelecer, regularizar e manter em funcionamento seu negócio.

A pesquisa oferece um diagnóstico do processo de regulamentação e registro das empresas. Entre os entraves observados para a abertura de estabelecimentos no País, destacam-se aqueles que se referem à concessão de visto e consultas prévias e a emissão de alvarás de funcionamento. No âmbito municipal, a concessão do alvará de funcionamento representa um grande desafio para os empresários das pequenas empresas que pretendem se instalar, drenando tempo e recursos que poderiam ser empregados de maneira mais produtiva.

A pesquisa também aponta que as maiores dificuldades encontradas pelo empreendedor estão nos órgãos intermediários. As instâncias municipais e estaduais são as que mais colocam entraves para o registro da empresa. Grande parte desses problemas se deve à ausência de comunicação entre as agências e as secretarias do governo e o enfoque organizacional no procedimento de trabalho e não no resultado final: a satisfação do cliente ou cidadão bem atendido.

Para garantir aos cidadãos o acesso a informações e documentos, de maneira simplificada e ágil e, assim, diminuir a dependência dos serviços de intermediários, diversas cidades tem encontrado sua solução na criação de agências ou salas do empreendedor que reúnem diversos serviços públicos e de emissão de documentos em um só local de fácil acesso, simplificando os procedimentos.

Também podemos contar como exemplos de medidas de desburocratização, o investimento em recursos humanos, a capacitação e a valorização de funcionários para o atendimento à população, que garantem qualidade, rapidez e zelo aos direitos do cidadão.

O emprego de recursos tecnológicos deve ser considerado em um programa de modernização da administração como uma importante medida de desburocratização, pois torna mais eficientes os procedimentos administrativos, orienta a revisão dos trâmites burocráticos e confere agilidade na prestação dos serviços. Um bom exemplo é o emprego de tecnologia da informação para aperfeiçoar processos básicos como emissão de alvarás, certidões e solicitação de serviços de manutenção urbana.

## CUNHA (SP)

2003 - *Resgate de Imóveis Aforados (2003)*

**Ações Desenvolvidas:** Possibilitar o resgate de grande quantidade de imóveis aforados (enfiteuse) existentes no município, para permitir a legalização de domínio pleno aos proprietários interessados.

**Resultados:** 900 imóveis foram resgatados; cerca de 50 imóveis foram instituídos, pois não tinham Matrícula no Cartório de Registro de Imóveis; 70% de economia, por unidade aforada, com despesas burocráticas e certificação do processo.

### Diretrizes

- Tratamento diferenciado pelas leis municipais, notadamente tributos

### Legislação

Artigo 2038/2003 do Código Civil Brasileiro.

## MOGI DAS CRUZES (SP)

2001 - Política Municipal de Desenvolvimento (2001)

**Ações Desenvolvidas:** A Política Municipal de Desenvolvimento de Mogi das Cruzes foi implantada a partir de 2001, visando a atração de novas empresas e expansão das já estabelecidas garantindo, além da geração de empregos, benefícios à população mogiana. Uma Lei foi criada e aprovada pela Câmara Municipal para estabelecer e definir regras para a Política Municipal de Desenvolvimento, especificando quais são e como serão concedidos os benefícios às empresas e estabelecendo as medidas de caráter social a serem adotadas pelas empresas beneficiadas. Os seguintes programas destacam-se: 1. Uso do Poder de Compra 2. Atração de Novas Empresas. 3. Promoção e Marketing: ***agilização de procedimentos administrativos da Prefeitura Municipal para instalação de uma empresa no Município.***

**Recursos Aplicados:** Não há custo financeiro para a Prefeitura na implantação destas medidas, que foram elaboradas pela equipe da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social.

**Resultados:** Mais de 90 empresas já assinaram compromisso para se instalarem em Mogi das Cruzes, com capacidade para gerarem 28.000 empregos diretos e indiretos.

### Diretrizes

- Políticas de apoio ao desenvolvimento do mercado local e regional

### Legislação

Lei que estabelece e define regras para a Política Municipal de Desenvolvimento.

## 7.4. Compras governamentais<sup>55</sup>

---

Programas de compras governamentais consistem na utilização de recursos auferidos da sociedade pelo governo como instrumento de desenvolvimento ou estímulo à produção de determinados bens e serviços produzidos por empresas de determinado porte.

As aquisições governamentais de bens e serviços são instrumentos conhecidos e utilizados por vários países, especialmente os desenvolvidos, para garantir mercado para a produção doméstica de ampla e variada gama de bens e serviços. Aplicando-os localmente, os prefeitos e vereadores terão os instrumentos para impulsionar as micro e pequenas empresas do município e criar um ambiente favorável à consolidação e expansão dessas empresas.

Um programa de compras do governo compreende desde medidas de aquisição de produtos a contratação de serviços de estabelecimentos da própria localidade.

O princípio básico de um programa de compras governamentais diz respeito à transparência das leis, regulamentos, normas e práticas adotadas pelos países. Toda a legislação concernente às compras deve ser tornada pública mediante divulgação de forma que permita igual oportunidade a todos os interessados em participar das licitações.

Um Programa de Compras Governamentais pode começar a ser implementado pela identificação de produtos que podem ser comprados no município e estímulo a pequenas empresas locais a produzi-los. Quando a prefeitura compra em seu próprio município, está promovendo o desenvolvimento econômico e social e colaborando com a melhoria da qualidade das empresas e dos produtos locais, pois impede que os recursos municipais sejam transferidos a empresas de outras regiões.

O Programa de Compras Governamentais do município também deve contemplar medidas de estímulo à criação de empresas capazes de prestar atendimento às necessidades da prefeitura.

Também é bastante importante a ampla divulgação das preferências de Prefeituras de realizar suas compras de empresas da cidade. Essa medida confere transparência ao processo de licitação, estimula empresários locais e pode até atrair novos negócios para o município.

Deve-se estimular a produção local por meio de compras em pequenos lotes. Isso mantém uma demanda contínua pelos produtos das pequenas empresas e permite-lhes planejar melhor seus métodos de produção e venda.

A consolidação de um Programa de Compras municipais deve contemplar a adequada capacitação dos fornecedores locais que atendem às exigências legais e a simplificação das formas de participação das empresas de pequeno porte nas licitações.

Por último, o programa também não pode perder de vista a manutenção de um saudável ambiente competitivo. Usando de sua posição de maior cliente, a prefeitura pode adotar medidas que estimulem os empresários locais a aumentarem sua produtividade, melhorando a qualidade e preço dos produtos como condição para permanecerem como fornecedoras da prefeitura.

---

<sup>55</sup> Este tema está apresentado com maior profundidade na publicação I - As MPEs e As Compras Governamentais

## CUNHA (SP)<sup>56</sup>

O município de Cunha (SP), localizado no Alto Paraíba, adotou o Programa de Compras de Administração Direta cujas ações desenvolvidas visam efetuar, sempre que possível, as compras e aquisições da Administração Direta da Prefeitura junto aos fornecedores e comerciantes da cidade. Assim, busca-se estimular a competitividade e incentivar o comércio regional. As compras feitas no próprio município aumentam o volume de dinheiro em circulação, estimulam o crescimento e desenvolvimento do comércio da cidade e aumentam o número de empregos oferecidos.

O Programa de Obras por Administração Direta visa assegurar a contratação de mão-de-obra local para a execução das obras realizadas por administração direta da Prefeitura Municipal, para manter estável o mercado de trabalho interno e assegurar que os recursos obtidos para a realização das obras sejam aplicados no município, abrindo novos postos de trabalho e incentivando o crescimento econômico. Os recursos aplicados pela Prefeitura em parceria com a Secretaria de Educação e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (CADE) para disponibilização e melhoria da infra-estrutura local totalizaram cerca de R\$ 1.790.000,00 em 2003.

### Características do Programa

#### Compras de Administração Direta (2003)

**Ações Desenvolvidas:** Efetuar, sempre que possível, as compras e aquisições da Administração Direta da Prefeitura junto aos fornecedores e comerciantes da cidade. As compras feitas no próprio município aumentam o volume de dinheiro em circulação, estimulam o crescimento e desenvolvimento do comércio da cidade e aumentam o número de empregos oferecidos.

**Recursos Aplicados:** Merenda escolar: 130.000,00 (cento e trinta mil reais) semestrais; material de limpeza: R\$10.000,00 (dez mil reais) mensais; material de construção: R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) para 12 obras construídas; compras diversas: R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) mensais.

**Resultados:** 200 fornecedores diretos foram beneficiados.

**Diretrizes:** Políticas de apoio ao desenvolvimento do mercado local e regional

Também há o programa de Obras por Administração Direta que visa assegurar a contratação de mão-de-obra local para a execução das obras realizadas por administração direta da Prefeitura Municipal, para manter estável o mercado de trabalho interno e assegurar que os recursos obtidos para a realização das obras sejam aplicados no município, abrindo novos postos de trabalho e incentivando o crescimento econômico. Ressaltam-se ainda recursos aplicados pela Prefeitura em parceria com a Secretaria de Educação e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (CADE) para disponibilização e melhoria da infra-estrutura local, totalizando cerca de R\$ 1.790.000,00.

<sup>56</sup> Baseado em ARAÚJO, Hilda Prado, op. cit. As referências que se seguem também foram extraídas da obra citada

## SANTA CRUZ DO RIO PRADO - SP

*2003 - Compras Governamentais (2003)*

**Ações Desenvolvidas:** O curso compras governamentais, que faz parte do projeto Santa Cruz Empreendedora, surgiu da necessidade de orientar os fornecedores do município a participarem de licitações, pois desconhecem as normas da Lei 8666/93 e suas alterações, bem como a Lei 10.520 do Pregão Presencial e Eletrônico, considerando assim muito difícil vender para a prefeitura. Para esclarecer dúvidas e facilitar o processo de venda para a prefeitura, foram feitos cursos rápidos. Na primeira etapa, foram abordados os seguintes assuntos: Exposição da lista geral de produtos que a prefeitura compra; modalidade de licitação; habilidade para participar das licitações; certificado de registro cadastral; procedimentos; informações; desclassificações das propostas; erros mais frequentes; sanções, e recursos. Para a segunda fase, a prefeitura pretende fazer simulações de Pregões para que todos tenham chances iguais de lances, trazendo benefícios também para a prefeitura com obtenção de menor preço.

**Resultados:** Até 19/11/2003: Vinte e sete (27) participaram de curso sobre licitações no dia 13/10/2003. Treze (13) proprietários de mercados compareceram para discussão sobre licitação de cesta básica.

**Parcerias:** Associação Comercial.

## 7.5. Educação empreendedora e formação de líder

---

A capacitação profissional toca num ponto crucial para o desenvolvimento de qualquer cultura empreendedora: a formação de capital humano.

O estímulo às atitudes empreendedoras é reconhecidamente fator determinante para a formação de cidadãos produtivos e responsáveis. Nesse sentido, cabe fazer uma advertência: os programas de capacitação profissional devem estar estreitamente integrados às atividades produtivas do município, sob o risco de sub utilizar o potencial latente dos empreendedores locais.

Um diagnóstico preliminar sobre o perfil competitivo do município pode auxiliar o Prefeito a realizar o seu Planejamento Estratégico de forma que selecione os setores que receberão mais apoio da sua administração. Assim, o Diagnóstico indica os setores e atividades a receberem mais investimentos em infra-estrutura e as áreas dos cursos de capacitação. Dessa forma, a participação do poder público pode ser decisiva, na qualificação da mão-de-obra voltada para a vocação do município. Pode-se afirmar, portanto, que selecionar as áreas e os temas dos cursos de capacitação pode ser uma importante ferramenta para o bom desempenho econômico do município e de suas empresas. Caso não haja tal qualificação dos trabalhadores da localidade, os empresários se sentirão tentados a contratar colaboradores para suas várias empresas em outras localidades, importando mão-de-obra e gerando desemprego localmente.

Muitos órgãos desenvolvem programas de capacitação de trabalhadores. Entre eles destacam-se: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat).



A capacitação não deve ser exclusiva dos empregados. Os próprios empresários e executivos precisam estar constantemente atualizados sobre as tendências do seu setor. O Sebrae tem como uma de suas funções formar e capacitar empresários e candidatos a empreendedores. Para atingir tal fim, o Sebrae atua em parceria com entidades empresariais, como associações comerciais e clubes de dirigentes lojistas.

Nas eleições para prefeitos e vereadores, em 2004, o Sebrae produziu e divulgou o Guia do Candidato Empreendedor com o objetivo de incluir o tema das Micro e Pequenas Empresas nas eleições municipais. No Estado de São Paulo foram distribuídos 10 mil Guias para Prefeituras, Câmaras Municipais, Partidos Políticos, Fundações, órgãos públicos e imprensa. Foram realizados seis fóruns regionais para discussão e lançamento do Guia com a participação de mais de 10 mil candidatos. Essa mobilização teve grande retorno com a inclusão dos temas de apoio às MPEs nos programas dos candidatos a prefeito.

Após as eleições municipais houve grande número de Prefeitos eleitos que procuraram os Escritórios Regionais do Sebrae-SP, e para atendê-los foi realizado um programa de Capacitação em Políticas Públicas Municipais de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, cujo objetivo foi levar conhecimento, orientação e troca de experiências a 135 Prefeitos eleitos que participaram das cinco turmas realizadas em São José dos Campos, Águas de Lindóia, Marília, Presidente Prudente e Taubaté.

Nesses Cursos de Políticas Públicas para Prefeitos foram iniciadas parcerias entre as prefeituras e o Sebrae-SP, contribuindo com o ganho de conhecimento, promovendo trocas de experiências e abrindo oportunidades para implantação de programas de apoio aos empreendedores, como os Postos de Atendimento ao Empreendedor.

Com o objetivo de dar continuidade a esta parceria estão sendo realizados os cursos: Sebrae-Ideal, o curso Liderar e o curso Planejamento Estratégico.

Dessa forma este Programa tem o objetivo de promover a discussão e a disseminação de informações sobre a realidade das MPEs, fortalecer a cultura empreendedora e criar massa crítica capaz de apresentar novas propostas e articular políticas públicas nos 645 municípios paulistas, nos órgãos do governo estadual e federal.

O curso Sebrae Ideal<sup>57</sup> visa identificar e desenvolver nos empreendedores a capacidade natural de liderança, preparando-os para participar das entidades que os representam e ampliar a presença da pequena empresa nos organismos de classe. Também contribui para os participantes pensarem o município de forma estratégica, desenvolvendo um projeto de empreendedorismo para o desenvolvimento do município e fortalecimento da rede de líderes comprometidos com a causa das pequenas empresas.

O curso Liderar é um programa que visa desenvolver líderes com perfil ético e integrativo para promover ações de transformação da sociedade; sendo um programa voltado ao autodesenvolvimento. Também contribui para o desenvolvimento do município e fortalecimento da rede de líderes comprometidos com a causa das pequenas empresas.

O curso Planejamento Estratégico possibilita ao participante pensar o município de forma estratégica, utilizando como ferramenta os indicadores de desempenho institucional, em conjunto com todas as pessoas da organização que interagem, constroem, criam e sonham juntas com um objetivo comum, a fim de operacionalizar a Gestão Estratégica. Também contribui para o desenvolvimento sustentado do município e fortalecimento da rede de líderes comprometidos com a causa das pequenas empresas.

<sup>57</sup> SEBRAE. *A força do manacá – Formação de lideranças em políticas públicas municipais*. São Paulo: Sebrae-SP 2004.

Os cursos são focados em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local, tendo como referência o papel das Micro e Pequenas Empresas, organizadas em Arranjos Produtivos Locais, Incubadoras de Empresas, Cooperativas e Associações de Produtores.

Outra medida consiste em inserir no currículo escolar matérias voltadas ao ensino de atitudes empreendedoras para que as escolas locais ensinem aos alunos desde crianças o que é o empreendedorismo, e desenvolva-lhes a capacidade pessoal de transformar sonhos em realidade, inclusive projetos de negócios. O Sebrae tem um programa especialmente concebido para os jovens do ensino básico e fundamental: o programa Jovens Empreendedores – Primeiros Passos.

### SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP)<sup>58</sup>

A Prefeitura de São José dos Campos, na região sudeste de São Paulo, com o apoio de parceiros, incluindo o SEBRAE, disponibiliza espaço físico e recursos logísticos para o desenvolvimento inicial de empresas de base tecnológica, com ações que favorecem a inserção das empresas incubadas no mercado e promovem a capacitação gerencial dos empreendedores. A Prefeitura trata o assunto como uma forma moderna de sustentação de negócios emergentes, que funciona de maneira que previna a mortalidade das empresas e contribua para a inovação e a geração de emprego e renda.

No campo da EDUCAÇÃO EMPREENDEDORA, a Prefeitura desenvolve, desde 1998, o Programa de Pedagogia Empreendedora com o qual se pretende desenvolver no aluno do primeiro grau, atitudes empreendedoras gerando mudanças culturais e desenvolvendo competências não só no campo econômico, mas principalmente humano e social. Assim, despertar sua capacidade realizadora, apresentando caminhos que levem à concretização de seus sonhos. Isso é feito através da mobilização de professores e alunos, propondo uma nova atitude empreendedora na vida da sociedade, onde os cidadãos irão se transformar nos verdadeiros protagonistas de suas ações. A principal ferramenta serão os educadores, que passarão por uma grande capacitação através de palestras, atividades práticas e seminários até a implementação nas escolas municipais. A Secretaria Municipal de Educação implantou o Programa do Sebrae – Jovens Empreendedores e Primeiros Passos para mais de 30 mil alunos do ensino básico e fundamental.

### SANTA FÉ DO SUL (SP)

*2003 - Centro de Geração de Rendas (2003)*

**Ações Desenvolvidas:** Tem o objetivo de ampliar e fortalecer o trabalho desenvolvido no município para a capacitação de mão-de-obra visando ao desenvolvimento de habilidades manuais, realizadas através do Fundo Social de Solidariedade. A partir de 2001, passou a desenvolver atividades descentralizadas atingindo comunidades não somente urbanas, mas também rurais. Desenvolve atividades de geração de renda e de capacitação profissional, propiciando o desenvolvimento de habilidades manuais que proporcionem complementação de renda familiar.

<sup>58</sup> Baseado em ARAÚJO, Hilda Prado, op. cit. As referências que se seguem também foram extraídas da obra citada e do site <http://www.prefeitoempreendedor.org.br>.

**Recursos Aplicados:** Financeiros: R\$ 264.474,00 Infra-estruturais: 01 auditório para 150 pessoas, 01 cozinha industrial, 01 fabriqueta de fraldas, 05 salas equipadas para cursos e 03 fornos para cerâmica.

**Resultados:** Alcançados entre 2002 e 2003: 450 mulheres capacitadas. Além disso, foi construído o Centro de Geração de Renda com auditório para 150 cursistas, 5 salas, 1 cozinha industrial, 1 fabriqueta de fraldas e 03 fornos para cerâmica.

#### **Diretrizes**

- Políticas de apoio ao desenvolvimento do mercado local e regional
- Crédito e capitalização
- Capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo

## **7.6. Infra-estrutura e minidistritos industriais<sup>59</sup>**

Quando se fala em medidas de desenvolvimento econômico local por meio de intervenções das prefeituras, comumente pensa-se no oferecimento de incentivos (isenção de impostos entre outros) para que as empresas decidam se instalar no município.

Entretanto, mais do que terrenos a baixo custo, serviços de terraplenagem ou a oferta de lotes com infra-estrutura de serviços públicos (água, luz e telefone) e viária (próximos às principais vias de acesso, rodovias e ferrovias), a infra-estrutura requer, acima de tudo, o planejamento de um sistema produtivo integrado.

O prefeito deve ter em mente que a atração de empresas para o município só se realiza plena e eficazmente quando está baseada em um planejamento estratégico das ações, orientadas para a criação de um sistema produtivo integrado. A decisão de atrair novas empresas deve ser feita com muito planejamento, para resultar em um sistema produtivo articulado, tanto na relação entre as empresas, por serem de diferentes setores produtivos, quanto em relação à vocação econômica local.

O planejamento de um sistema produtivo integrado obrigatoriamente passará pela questão de prover a infra-estrutura para produção (saneamento, abastecimento de água, telecomunicações, eletricidade etc.) e de escoamento da produção.

Em alguns casos, a atração de empresas de diferentes setores é a principal causa de ineficiência das políticas de intervenção, pois dificilmente conseguem trazer benefícios globais para os produtores. Em outros casos, a economia local fica dependente do desempenho das grandes empresas que se instalam no município.

A promoção de novos negócios pode se dar com o objetivo de criar um sistema produtivo integrado, especializando a economia local em algum setor ou produto, respeitando a vocação econômica do município. O ambiente torna-se propício para a localização e também para a criação de novas empresas. Para que isso aconteça, a prefeitura não deve se limitar à ação legislativa mas definir estratégias de valorização da economia local, traçando um plano de ações de longo prazo, promovendo um crescimento em bases sólidas.

<sup>59</sup> As medidas e as sugestões de ação administrativas sugeridas nesta parte foram extraídas do site do Instituto Pólis ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)).

O fundamento desse conceito está no desenvolvimento de cooperativas, escolas profissionalizantes, centros de serviços que melhorem os canais de circulação de informações (avanços tecnológicos, mudanças nos processos de produção, mercados potenciais, concorrência, perfil dos consumidores) e no acesso do sistema produtivo local a novos mercados.

Valorizar os recursos e a produção local, incentivando as formas de produção constituídas historicamente, pode gerar uma vantagem competitiva no município. A atividade prevaiente pode ser melhorada e inserida de forma diferente no mercado.

#### VOTUPORANGA (SP)<sup>60</sup>

O Programa de Incentivo à Logística do Arranjo Produtivo Organizado de Votuporanga e Região atua no desenvolvimento da cadeia produtiva do setor moveleiro. O objetivo é garantir a sustentabilidade do crescimento econômico do município de Votuporanga e região através da modernização da infra-estrutura industrial, da capacitação da mão-de-obra e do reflorestamento regional. A reforma dos parques industriais, iniciada em 2001, facilitou o escoamento da produção.

#### ITAPIRA (SP)

2002 - Projeto Sobrevivência (2002)

**Ações Desenvolvidas:** A prefeitura auxilia as micro e pequenas empresas locais, já que estudos estatísticos conduzidos por instituições como o Sebrae, Sesi, Ciesp e Fiesp mostram que a imensa maioria das micro e pequenas empresas brasileiras não consegue ultrapassar o terceiro ano de existência. A prefeitura utiliza a infra-estrutura disponível no município para apoiar a livre iniciativa, ao mesmo tempo que busca recursos estaduais e federais para programas de incentivo ao comércio, à indústria e à prestação de serviços. Alguns dos exemplos que vêm sendo utilizados são: CESSÃO DE ÁREAS, que é a concessão de áreas para empresas em instalação ou em ampliação; PAGAMENTO DE ALUGUEL, ou seja, o município aluga prédios por um período de até cinco anos para incentivar a instalação de novos negócios; APOIO FINANCEIRO, com o auxílio do Banco do Povo, micro e pequenos empresários, além de trabalhadores autônomos, contam com recursos financeiros a baixo custo. Além disso, o município está definindo com o Sebrae a criação em Itapira de um programa de orientação para a obtenção de empréstimos; APOIO LOGÍSTICO E MATERIAL, onde todos os departamentos da Prefeitura atuam no respaldo aos novos negócios e naqueles que se encontram em ampliação. Através das ações desenvolvidas na região, Itapira contempla a vinda para o município de empresas de médio e grande porte, o que beneficia ainda mais as micro e pequenas empresas locais, que podem se tornar fornecedoras dos novos empreendimentos.

**Resultados Alcançados:** Mais de cinquenta micro e pequenas empresas foram beneficiadas; criação de mais de 1000 postos de trabalho; aquecimento no mercado residencial.

<sup>60</sup> Baseado em ARAÚJO, Hilda Prado, op. cit. As referências que se seguem também foram extraídas da obra citada e do site <http://www.prefeitoempreendedor.org.br>.

Esperados: Atrair empresas para o município e dar respaldo à ampliação de negócios já instalados, ajudando a gerar empregos e a criar renda em Itapira.

#### Diretrizes

- Disponibilização e/ou melhoria de infra-estrutura
- Políticas de apoio ao desenvolvimento do mercado local e regional
- Crédito e capitalização
- Capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo.

## 7.7. Dinamização do comércio local

---

A promoção do desenvolvimento local passa pela valorização das potencialidades locais, que vão desde a disponibilidade de recursos físicos e humanos, até a disponibilidade de oportunidades e espaços de venda. A ampliação dos espaços de comércio requer ações consistentes do poder público para desenvolver o mercado local e regional e promover as exportações de produtos.

Nesse sentido uma iniciativa apoiada pelo Sebrae de caráter cultural e geradora de ocupação e renda é o **artesanato**. Os programas de incentivo ao artesanato, por conseguinte, cumprem o papel de estimular o “crescimento e a melhoria de atividade artesanal, reconhecendo a importância econômica e cultural do setor, preservando técnicas, tradições populares e valorizando a identidade dos artesãos, [além de] impulsionar sua produção e de atuar na melhoria das condições sociais nas regiões onde vivem e trabalham”.<sup>61</sup>

Esses programas buscam o fortalecimento do empreendedorismo nos artesãos, a difusão de informações e capacitações e a abertura de novos mercados para escoamento da produção artesanal. Além disso, a organização de Rodadas de Negócios constitui-se em um ótimo espaço para o “intercâmbio de técnicas e experiências entre os artesãos, abrir canais de comercialização e oferecer ao setor a oportunidade de divulgar seus produtos em locais adequados”.<sup>62</sup>

Por outro lado, um **diagnóstico** participativo e um planejamento pactuado para desenvolvimento de uma agenda local são fatores intrínsecos à elaboração de um meio propício para a ampliação dos espaços de comércio e produção.

Junto a isso, a introdução de práticas de **inteligência comercial**, entendida aqui como “a capacidade de transformar dados em informações, e informações em conhecimento, com foco no mercado, que levem à realização de negócios”<sup>63</sup> poderá proporcionar aos agrupamentos de pequenos empreendimentos o conhecimento das inovações, das tendências, das oportunidades e das ameaças identificadas no seu ambiente, podendo instruir e orientar as tomadas de decisões, com vistas à conquista, à ampliação ou à manutenção de mercados.

<sup>61</sup> Programa SEBRAE de Artesanato. <http://www.SEBRAE.com.br/br/programaseprojetos/programaseprojetos.asp> Acesso em: 30 set. 2004.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> SEBRAE, inteligência comercial para arranjos produtivos locais – Acesso de unidades a mercados, it. V. I, p. 8, agosto de 2004.

Já quanto, especificadamente, ao desenvolvimento regional, experiências apontam para o sucesso de parcerias entre municípios na implementação de programas comuns. Desse modo, os custos dos diagnósticos de demandas e identificações de oportunidades, de treinamento de recursos humanos entre outros podem ser repartidos entre os membros participantes. Há no país cerca de 80 projetos desse tipo sendo executados conjuntamente por municípios vizinhos. Ademais, a especialização de cada município em determinados serviços ou áreas de acordo com suas vantagens comparativas permite a formação de uma ação conjunta qualificada e com custos reduzidos na microrregião. Assim, se amplia a capacidade de atendimento aos cidadãos e o poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estaduais e federal.

Em relação às **exportações**, segundo fontes do estudo "As Micro e Pequenas Empresas na Exportação Brasileira" do SEBRAE/Funcex, o número de pequenas empresas exportadoras aumentou em 21% no período de 1998 a 2003 conjuntamente com as vendas externas que cresceram em 39,1%. Apesar disso, a participação dos pequenos empreendimentos no valor das exportações caiu de 2,5% para 2,4%. As medidas de políticas municipais podem também inspirar-se em programas federais que buscaram promover o aumento de exportações via consórcios de exportações como os desenvolvidos pela Agência de Promoção das Exportações (APEX) e de outros incentivos para a diversificação da pauta exportadora com a incorporação de novos produtos e agilização de vendas externas de produtos de baixo custo unitário. Assim, iniciativas como a do "Exporta Fácil", dos Correios e do desenvolvimento de uma cultura associativista tem contribuído em muito para a elevação das exportações das micro e pequenas empresas.

Nesse contexto, pesquisas indicam que nos últimos anos a América Latina têm se apresentado como o maior receptor dos produtos brasileiros, principalmente devido às facilidades de laços comerciais. Portanto, a formação nas diversas regiões de redes de empresas voltadas para a exportação corrobora com a diminuição da competição setorial, dando sustentabilidade às micros e pequenas empresas.

Por fim, vale ressaltar que um programa de desenvolvimento deve extrapolar a preocupação com o caráter econômico, focando, sobretudo, no capital humano (habilidades individuais), no capital social (organização social), na boa governança e no uso sustentável do capital natural. Assim, uma lista de ações para promover o desenvolvimento do mercado pode ser implementada como demonstrado a seguir:

#### ARARAQUARA (SP)<sup>64</sup>

A Prefeitura de Araraquara (SP), promove a integração e aproximação de empresas com empresas, produtos, projetos, pessoas e instituições, por meio do programa Centro de Negócios. O objetivo é, através de encontros mensais entre empresários e com a participação de instituições de ensino e pesquisa, centros formadores de mão-de-obra e entidades representativas de classe, disseminar conhecimentos e informações. Isso possibilita maior conhecimento da capacidade produtiva instalada no município, suas potencialidades e o levantamento das experiências, problemas e soluções comuns, fortalecendo empresas e cadeias produtivas.

A iniciativa é uma forma de divulgar a produção da região e tornar seus produtos conhecidos, assim como os serviços oferecidos por entidades de apoio como centro formadores de mão-de-obra, universidades e instituições representativas de classe.

<sup>64</sup> Baseado em ARAÚJO, Hilda Prado. op. cit. As referências que se seguem também foram extraídas da obra citada e do site <http://www.prefeitoempreendedor.org.br>.



## SANTO ANDRÉ (SP)

*2003 - Centro de Negócios e Serviços Sacadura Mais Igual (2003)*

**Ações Desenvolvidas:** A iniciativa consiste de um centro integrado de empreendimentos de comércio e serviços, com agência bancária, agência lotérica, loja dos Correios, livraria, restaurante, farmácia, loja de produtos e serviços de cooperativas, central de serviços de autônomos, posto de atendimento da Prefeitura e oito negócios selecionados de empreendedores do Núcleo Habitacional Sacadura Cabral. O centro possui 17 boxes e funciona como um ambiente de circulação e negócios que estimula o intercâmbio dos moradores do Núcleo Sacadura Cabral, uma das quatro favelas recentemente urbanizadas pelo programa Santo André Mais Igual. Ele também tem como objetivos criar alternativas de ocupação e renda para os moradores do núcleo, oferecer à comunidade de Sacadura Cabral alternativas de comércio e serviços mais próximos à comunidade, estimular a comercialização dos produtos e serviços das cooperativas de Santo André e estimular a intermediação dos serviços dos trabalhadores autônomos atendidos pelo Programa Central de Serviços Autônomos. As inscrições para o Centro de Negócios foram abertas em março de 2002 e 71 empreendedores participaram do processo seletivo, realizado entre junho e setembro de 2003 por uma Comissão de Seleção, que também ajudou os empreendedores a atualizarem seus planos de negócios. Os empreendedores solicitaram recursos ao Banco do Povo – Crédito Solidário e receberam orientações de um arquiteto sobre o layout de seus boxes e de um advogado e um contador para a formalização dos empreendimentos junto à Receita Federal, Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) e Prefeitura. O Programa Empreendedor Popular continua assessorando os empreendedores na gestão de seus negócios. Dois dos boxes instalados são projetos da própria Secretaria de Desenvolvimento, a Incubadora de Cooperativas e a Central de Serviços de Autônomos, dois programas também desenvolvidos pela Prefeitura. O programa de Incubadora de Cooperativas solicitou um espaço para divulgação e comercialização de produtos e serviços e fundou a loja Cidade Solidária. A iniciativa faz parte de uma política municipal que procura lançar as bases de um projeto de desenvolvimento local para estimular o crescimento econômico com geração de trabalho e renda e inclusão social, partindo da preocupação com as especificidades e demandas da população beneficiária. Três eixos fundamentais foram estabelecidos, Informação, Fomento e Cooperação, em torno dos quais são desenvolvidos diversos programas, projetos e atividades. A política de Desenvolvimento Econômico Local é de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura. O Centro de Negócios foi implantado em conjunto com a Secretaria de Inclusão Social e Habitação (SISH), como uma forma de combater a exclusão social, entendida como um fenômeno multidimensional e, portanto, exige uma estratégia que aborde suas diversas facetas de um modo integrado e participativo. Assim, os programas atingem várias frentes, entre urbanização, assistência social, educação, cultura, saúde, lazer, geração de trabalho e renda, e são implementados ao mesmo tempo e no mesmo lugar.

**Recursos Aplicados:** R\$ 1.202.662,43 no projeto e construção do Centro de Negócios, sendo R\$ 7.636,00 no projeto e R\$ 4.000,00 para Tomchinsky Arquitetos Associados, R\$ 794.272,99 para a construção mais dois aditivos de R\$ 123.853,01 e R\$ 272.900,43; R\$ 25.000,00 em convênio com Unisol e Associação Politeuo; R\$ 26.948,97 em contratos com Banco do Povo, sendo um de R\$ 19.500,00 e outro de R\$ 7.448,97; R\$ 25.064,91 em móveis e equipamentos; recursos humanos: foram utilizados dois secretários e quatro diretores na direção e dois técnicos de Geração de Trabalho e Renda e quatro técnicos de habita-

ção na operação; dois educadores e dois consultores da Associação Politeuo; um agente de crédito e um gerente do Banco do Povo.

**Resultados:** ALCANÇADOS: implantação do Centro de Negócios e Serviços Sacadura; disponibilização de serviço à comunidade do Sacadura de agência de correios, agência do Banco do Brasil, lotérica, posto de Serviço Integrado Municipal e diversas lojas comerciais; curso de formação profissional e de gestão para os 71 interessados no Núcleo Sacadura Cabral.

ESPERADOS: inauguração de Centro de Negócios Prestes Mais Igual.

#### **Diretrizes**

- Disponibilização e/ou melhoria de infra-estrutura
- Políticas de apoio ao desenvolvimento do mercado local e regional
- Crédito e capitalização
- Capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo

#### **Legislação**

Não mencionada.

#### **Parcerias**

Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul (IMES); Banco do Povo; Associação Politeuo;

## **REGISTRO (SP)**

2003 - Projeto Viva Verde (2003)

**Ações Desenvolvidas:** A iniciativa para implantação do projeto Viva Verde, realizado em parceria com o Projeto Empreender do SEBRAE, permite aos pequenos agricultores, que cultivam verduras e legumes, a venda direta da produção aos restaurantes e consumidores, garantindo alimentos com qualidade e frescor. O desafio é garantir as condições para fixar o homem no campo, oferecendo meios de comercialização da produção programada, sem a figura do intermediário, fortalecimento da atividade através de associação, e obtenção de remuneração justa. A longo prazo o projeto ambiciona reverter a realidade atual do município já que a mais de 80% da população reside na área urbana, com a criação de empregos no campo, estancando o êxodo rural. O projeto iniciado com 17 produtores feirantes, beneficiando cerca de 80 pessoas, que atendem consumidores nas feiras de produtores realizadas, em residências e estabelecimentos comerciais. Um dos pilares do projeto são os cursos de capacitação, e outros 720 pequenos proprietários rurais participam dos cursos se preparando para produzir organizadamente. Com o crescimento da produção programada e mercado direcionado, o próximo passo será a instalação de uma Central de Abastecimento para recebimento e processamento das produtos a fim de atender um mercado exigente e bastante concorrido.

**Recursos Aplicados:** Recursos financeiros oriundos da Prefeitura – Departamento de Desenvolvimento Econômico e Emprego; convênio com a Secretaria Estadual de Agricultura

através do Sistema Estadual Integrado da Agricultura e Abastecimento; e Programa Estadual de microbacia Hidrográfica. Disponibilizados engenheiro agrônomo, técnico agrícola e secretária do quadro de servidores municipais e contratação sob regime temporário de 1 engenheiro agrônomo e 1 auxiliar. Participação de engenheiro agrônomo do SEBRAE. Envolvimento de 2 engenheiros agrônomos do Sindicato Rural através do SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. Participação dos produtores envolvidos através da APROVALE – Associação dos Produtores Rurais do Vale do Ribeira. **Resultados:** Alcançados: Participação de 17 produtores feirantes, correspondendo a cerca de 80 pessoas, comercializando a produção diretamente com consumidores através de feiras de produtores realizadas em domicílios e estabelecimentos comerciais Participação de 720 produtores em cursos de capacitação para participar do projeto Esperados: Aumento dos produtores participantes do projeto de produção programada e organizada. Crescimento da produção e criação de Central de Abastecimento para recebimento e processamento dos produtos.

#### Diretrizes

- Capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo

#### Parcerias

SEBRAE; APROVALE; SENAR; Sindicato Rural.

## 7.8. Ampliar o acesso à tecnologia e incubadoras de empresas

O acesso à tecnologia é um fator determinante para qualquer empresa ganhar competitividade. Segundo pesquisas apontadas pelo Sebrae, sem tecnologia, mais de 90% das empresas não sabem sequer lidar com o fluxo de dinheiro nos negócios. Assim sendo, o acompanhamento tecnológico é um processo muito oneroso e, por isso, nem todas as micro e pequenas empresas têm conseguido oferecer serviços de última geração.

Além disso, a dificuldade de se alcançar conhecimentos específicos baseados nas tecnologias existentes tem sido outro problema apresentado para as MPES. Nesse sentido, o governo municipal tem um papel de extrema importância a exercer na criação das condições propícias ao acesso de inovações tecnológicas para as MPES.

As ações do governo municipal, voltadas para o acesso à tecnologia, devem estar inseridas sob o enfoque maior do estímulo da inovação comercial. Segundo Michel Porter, as características de uma política eficiente de Ciência & Tecnologia são:

- Equilíbrio entre a política de ciência tecnológica e os padrões de vantagens competitivas da região e/ou vocações, o que requer coerência com o tipo de empresas estabelecidos na região;
- Ênfase principal nas tecnologias comercialmente relevantes;
- Forte ligação entre instituições de pesquisas e empresas privadas da região.

Medidas apropriadas de uma boa política de inovação contemplam parcerias com universidades, institutos e órgãos de pesquisas e de assistência técnica aos produtores (Fapesp, Universidades, Senai, Sebrae, Senac, Embrapa, Emater), além de incubadoras de empresas, programas de pesquisa e aquisição de equipamentos modernos; parcerias com o governo estadual para desenvolver projetos regionais e intermunicipais de investimento e educação tecnológica.

Nesse sentido, é importante o conhecimento dos elementos da Tecnologia Industrial Básica (TIB) que é um “conjunto de conhecimentos tecnológicos, essenciais para a geração e aprimoramento de produtos, processos e serviços que se destacam pela Qualidade e/ou por constituírem Inovação no Mercado”.<sup>65</sup> Reunindo um conjunto de funções de uso comum pelos diversos setores da economia, a TIB compreende áreas como normalização, avaliação da conformidade, metrologia, propriedade intelectual e informação tecnológica, usualmente denominadas infraestrutura básica para o desenvolvimento tecnológico. Além disso, o SEBRAE ainda disponibiliza o Programa Sebrae de Consultoria Tecnológica (Sebraetec) que tem como objetivo criar condições para que micro e pequenas empresas tenham acesso às inovações tecnológicas.

Um outro serviço muito utilizado atualmente é o comércio eletrônico em que todas as transações comerciais podem ser feitas em um local específico por meio das novas tecnologias de informática e telecomunicações. As “lojas virtuais” disponíveis na Internet são as que mais ganham visibilidade hoje, uma vez que as companhias não precisam mais ser gigantescas para competir no mercado global, estando conectadas com todo o mundo nas 24 horas do dia. Além disso, “o acréscimo de um cliente ao banco de dados tem custo marginal baixíssimo, praticamente nulo, e pode ser uma arma estratégica para promover a fidelização”.<sup>66</sup> Ademais, o comércio eletrônico possibilitou um giro mais veloz de produtos e serviços devido ao maior poder aquisitivo do público.

Assim, o que se verificou nos últimos anos foi o aumento vertiginoso da quantidade disponível de informações ao redor do mundo – e um dos motivos foi o crescimento da Internet. Dessa forma, a tecnologia da Internet pode proporcionar às micros e pequenas empresas: 1) o enxugamento da empresa mediante a modernização do processo de arquivamento de papéis, fichas, pastas, entre outros documentos; 2) a facilitação das atividades burocráticas; 3) o aumento da agilidade, segurança, integridade e exatidão das informações levantadas; 4) a redução dos custos em todos os setores envolvidos; 5) o aperfeiçoamento da administração geral da empresa, do marketing, do planejamento e controle da produção, das demonstrações financeiras, das previsões orçamentárias, das análises de investimentos e de custos; 6) capacitação e treinamento; 7) Novos mercados, serviços e comercialização; e 8) logística.

A dificuldade de se alcançar conhecimentos científicos baseados nas tecnologias existentes tem sido outro problema apresentado para as micros e pequenas empresas. Desse modo, para cada caso existe uma solução mais apropriada como podemos verificar a seguir:

### EMBU (SP)<sup>67</sup>

O projeto *Internet Solidária*, em Embu (SP), tem o objetivo de combater a infoexclusão social, garantindo a acessibilidade e conectividade à sociedade da informação global. Proporciona acesso rápido e eficiente às informações, disponibiliza os serviços de envio e recebimento de e-mail, pesquisas e registro de conteúdo, promovendo assim a cidadania digital e combatendo o distanciamento e desconhecimento que os cidadãos jovens e adultos de baixa renda tem da tecnologia atual. Nos quatro primeiros bimestres, foram gastos aproximadamente R\$ 13.480,00 e obtiveram-se como resultados o atendimento de 1.304 usuários e a implantação de 3 pontos para acesso à internet.

<sup>65</sup> SEBRAE, Programa Tecnologia Industrial Básica (TIB). Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/br/programaseprojetos/programaseprojetos.asp>. Acesso em: 30 set. 2004.

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Baseado em ARAÚJO, Hilda Prado, op. cit. As referências que se seguem também foram extraídas da obra citada e do site <http://www.prefeitoempreendedor.org.br>.

## GUARATINGUETÁ (SP)

2003 - FATEC - Faculdade de Tecnologia de Guaratinguetá

**Ações Desenvolvidas:** A FATEC, resultado de parceria entre a Prefeitura Municipal e o Governo do Estado de São Paulo (mantenedor), realiza a formação de tecnólogos capacitados para integrar o mercado de trabalho. Convênios com empresas da região permitem que o aluno, por meio de estágios, adquira experiência profissional e passe a usufruir das possibilidades de empregabilidade e/ou de estabilidade no emprego. Os cursos superiores gratuitos da FATEC, além de atender os munícipes, atendem também cidadãos de outros municípios da região.

**Recursos Aplicados:** R\$ 30.000,00 ao mês, desde 2002.

**Resultados:** Até 2002: - Formação de 114 tecnólogos. Em 2003: - Formação de 40 tecnólogos. Esperados em 2004: - Formação de 55 tecnólogos

### Diretrizes

- Políticas de apoio ao desenvolvimento do mercado local e regional
- Capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo

**Legislação:** Não consta.

**Parcerias:** Governo do Estado de São Paulo.

## SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (SP)

2003 - Centro Tecnológico de Rio Preto - CTRP (2003)

**Ações Desenvolvidas:** Há dezenas de empresas de desenvolvimento de softwares na cidade e região, e, para que seus produtos, em particular os de tecnologia de informação e comunicação (TIC), se tornem mais competitivos, foi concebido o Centro Tecnológico. Além de contarem com um espaço físico adequado para o desenvolvimento de suas atividades, juntas, as empresas poderão ratear os investimentos em equipamentos e formação de mão-de-obra. Também poderão estabelecer procedimentos-padrão, o que lhes proporcionará a criação de um selo ou marca de qualidade. Outras vantagens são a possibilidade de as empresas compartilharem planos de marketing e de reestruturação organizacional, através da troca de experiências.

**Recursos Aplicados:** Financeiros: Centro Tecnológico de Rio Preto: R\$ 2,63 milhões para a elaboração do projeto e R\$ 3,5 milhões para a construção; Grupo de Trabalho Exportação: não definido; Grupo de Trabalho Qualidade: R\$ 400 mil. Humanos: Centro Tecnológico de Rio Preto: 87 profissionais, Grupo de Trabalho Exportação: 25; Grupo de Trabalho Qualidade: 40, a maioria funcionários da Prefeitura Municipal

**Resultados:** Criação da Associação de Profissionais e Empresas de Tecnologia de Informação (Apeti). 15 empresas inscritas no projeto. Realização de quatro grupos de trabalho, enfocando: Exportação, Qualidade, Construção, Treinamento. Conclusão do Centro de Tecnologia de Rio Preto prevista para outubro de 2004

### **Diretrizes**

- Disponibilização e/ou melhoria de infra-estrutura
- Tecnologia
- Capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo

### **Parcerias**

APEX, CNPQ, BNDES

## **Incubadoras de empresas**

A incubadora de empresas é um empreendimento destinado a facilitar a criação de micro e pequenas empresas, oferecendo espaço físico e apoio gerencial e administrativo, em condições favorecidas. A prefeitura tem participação fundamental na instituição de uma incubadora local, estimulando parcerias e disponibilizando infra-estrutura física para a implantação do empreendimento, entre outras ações.

Incubadoras de empresas têm por objetivo servir de suporte estrutural para pequenas e microempresas que buscam a diversificação e a revitalização econômica, agregando valor ao produto, mediante uma interação com os centros de ensino e pesquisa, por meio de informação e conhecimento tecnológico, visando melhorar a eficácia produtiva da região para uma inserção mais competitiva no mercado.

Nas incubadoras, as empresas participantes compartilham infra-estrutura física e administrativa, recursos humanos e serviços especializados. As incubadoras promovem o acesso de empresas ao conhecimento tecnológico gerado dentro de instituições de ensino e pesquisa, de forma que facilite o desenvolvimento de produtos com tecnologia inovadora.

O acesso facilitado a consultorias especializadas compreende, também, a capacitação de empresas incubadas, em aspectos gerenciais e de comercialização de seus produtos e serviços, de forma que as torne empreendimentos modernos e competitivos.

Há incubadoras de empresas de base tecnológica e tradicionais. Uma incubadora tradicional, de um modo geral, é um local organizado pela Prefeitura (ou por outra instituição) com o fim de estimular empreendedores a se organizarem e formalizarem o próprio negócio, individualmente ou sob a forma de empresa ou de uma cooperativa, de qualquer natureza. Já uma Incubadora de Empresas de Base Tecnológica abriga empresas selecionadas segundo o perfil da região, com o objetivo de repartir custos e agregar tecnologia aos seus produtos e serviços, tornando-os mais acessíveis ao mercado consumidor.

Incubadoras propiciam, também, o desenvolvimento de novos empreendimentos que sejam financeiramente viáveis e capazes de se adaptar ao mercado após o período de permanência na incubadora. Apóiam a transformação de empresários potenciais em empresas crescentes e lucrativas. Dessa forma, melhoram as perspectivas de sucesso dos empreendimentos e contribuem para a revitalização regional.

As incubadoras têm alto potencial para a geração de empregos, pois os custos de um posto de trabalho é muito mais baixo do que em uma grande empresa. A incubadora também contribui para melhorar a distribuição de renda das regiões onde atua.

No Brasil, as incubadoras são instrumentos capazes de transformar idéias em negócios e o espaço ideal para o desempenho do empreendedorismo. Dentro da incubadora as empre-



As nascentes encontram um ambiente ideal para o seu crescimento e desenvolvimento e o tempo em que permanecem incubadas é o intervalo necessário entre a idealização e a realização do negócio.

O fenômeno da incubação de empresas no Brasil deu-se de forma consistente e contínua. Entre os anos 1988-89 implantaram-se as primeiras incubadoras brasileiras apoiadas por centros de pesquisa, universidades e governo. Segundo dados da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec), existem no Brasil 290 incubadoras (dados de 2000), distribuídas, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste. No Estado de São Paulo existem 70 incubadoras em funcionamento com o apoio do Sebrae-SP.

As incubadoras tradicionais começaram a ser importantes no país a partir de uma maior difusão do conceito, da função e da importância que, nos processos de desenvolvimento regional elas estavam desempenhando. Esse processo foi paralelo à maior participação das entidades dos Estados e municípios das regiões onde o processo de inovação tecnológica foi difundindo-se, de forma mais paulatina do que nas regiões Sul e Sudeste.

Em parceria com o Sebrae, as prefeituras e administrações municipais, os centros de pesquisas regionais e os governos estaduais têm contribuído para a implantação de incubadoras tradicionais, o que tem feito crescer, também, as incubadoras mistas.

Desde 1991, o Sebrae vem apoiando ações destinadas a implantar, desenvolver e fortalecer incubadoras de empresas em todo o país, participando com 33% do custo do empreendimento. Para tanto, define as etapas e ações necessárias à implantação da incubadora detalhando o papel a ser desempenhado pelas diversas instituições participantes.

## ARARAS (SP)

*2003 - Núcleo de Desenvolvimento Empresarial - Incubadora de Empresas (2003)*

**Ações Desenvolvidas:** A Incubadora de Empresas é um programa de assistência temporária a empresas nascentes, elaborado com a finalidade de reduzir o índice de mortalidade dos empreendimentos. O projeto foi criado pela Federação e Centro das Indústrias de São Paulo - Fiesp/Ciesp, para apoiar o pequeno empresário, principalmente na fase inicial de seu negócio. Além disso, o programa tem como propósito a geração de empresas competitivas, por meio da difusão da cultura empreendedora e de acesso aos avanços tecnológicos. O risco de fracasso do empreendimento, segundo comprovação, diminui quando há uma estrutura capaz de ajudar os futuros empresários até a consolidação de sua posição junto ao consumidor. O Núcleo de Desenvolvimento Empresarial - Incubadora de Empresas é formado por 13 empresas, gerando 104 novos empregos e promovendo o empreendedorismo.

**Recursos Aplicados:** Financeiros: para abrigar as empresas do projeto, a Prefeitura Municipal alugou galpões, no valor de R\$ 6.000,00 por mês. Os galpões passaram por reformas feitas pela Coopevil - Cooperativa dos Trabalhadores da Construção Civil, que totalizaram R\$ 140.500,00; vencimentos do gerente da incubadora pela Fiesp/Ciesp, no valor de R\$ 3.000,00 por mês; os materiais de escritório, limpeza, higiene e mão-de-obra são rateados pelos incubados; cada empresa arca com energia elétrica, água e telefone gastos dentro de seu espaço; todo mobiliário utilizado na administração da incubadora de empresas foi doado pela Fiesp/Ciesp e cada empresa arcará com recursos próprios de seu espaço. Recursos humanos: 1 gerente da incubadora e 1 secretária; infra-estrutura: cinco galpões com 2.600 m<sup>2</sup>.

**Resultados:** ALCANÇADOS - o núcleo de desenvolvimento empresarial possui capacidade para abrigar 17 empresas, estando aprovadas por seleção feita pela Fiesp/Ciesp 13 delas, gerando 104 novos empregos. ESPERADOS - menor risco de fracasso no empreendimento devido à orientação e ao treinamento, promovendo empresas mais competitivas, gerando mais empregos, fortalecendo a economia local, com a introdução de novas empresas no contexto socioeconômico local e dando novas oportunidades aos novos empreendedores.

**Diretrizes**

- Políticas de apoio ao desenvolvimento do mercado local e regional
- Capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo

**Parcerias**

Federação e Centro das Indústrias de São Paulo - Fiesp/Ciesp, Coopevil - Cooperativa dos Trabalhadores da Construção Civil.

## 7.9. Associativismo, Cooperativismo e entidades representativas da sociedade

---

A mobilização das entidades representativas do município é uma das bases para o surgimento de concentração de empresas setoriais que cooperam entre si e com instituições públicas e privadas para a melhoria da qualidade da produção e a abertura de mercados.

A formação de organizações coesas e solidárias facilita a implantação de projetos municipais, promove um ambiente de maior confiança entre os cidadãos e seus benefícios transcendem os ganhos econômicos, afetando também positivamente o nível de capital social da localidade (relações de cooperação e solidariedade, vínculos comunitários).

O Sebrae possui programas e materiais destinados à formação do empreendedor e à modernização da gestão empresarial que facilitam a organização dos pequenos empresários em formas associativas para o desenvolvimento dos negócios, tais como o cooperativismo e o associativismo. O empreendedor passa a conhecer reais oportunidades de crescimento e como é o mercado onde ele vai atuar.

Diante dessa perspectiva, inúmeras são as denominações de empreendimentos coletivos apontadas pelo Sebrae. Assim, a fim de entender melhor o que é uma associação representativa, apresentaremos alguns exemplos indicando a importância desta para as micros e pequenas empresas.

### 7.9.1. Centrais de compras e de comercialização

Diversas prefeituras, reconhecendo a potencialidade das vocações locais, têm se empenhado na organização das atividades empresariais do município, por meio do fornecimento de espaços ociosos ou da recuperação de galpões ou armazéns sem utilização, cedendo-os a associações de empresários para a implantação de centrais de comercialização ou centrais de compras.

A prefeitura pode apoiar os pequenos negócios estimulando a criação de Centrais de Comercialização, um tipo de consórcio ou cooperativa de pequenos produtores que facilita a comercialização dos produtos das empresas consorciadas. Uma das vantagens das Centrais de Comercialização é a implantação de pontos-de-venda comuns, dividindo os custos e benefícios entre todos.

Na mesma linha de atuação, pode ser estimulada a criação de Centrais de Compras, com o objetivo de facilitar as aquisições de matérias-primas, componentes, máquinas e equipamentos, materiais de embalagem e demais bens e serviços de uso comum por parte de empresas locais, especialmente aquelas pertencentes a um mesmo setor ou atividade de negócios.

### **7.9.2. Arranjos Produtivos Locais**

Os Arranjos Produtivos Locais (APLs) são aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. Os Arranjos Produtivos Locais, desse modo, dão destaque ao território como um campo de forças, uma rede de relações sociais que se projetam e que possuem sinais de identidade coletiva na qual a dimensão constitutiva é econômica por definição, apesar de não se restringir a ela.

Por conseguinte, o interesse nos APLs se baseia na promoção do desenvolvimento local, acompanhado de uma elevação no capital social e na inclusão das micro e pequenas empresas num mercado com crescimento econômico, mas, sobretudo, com distribuição de riquezas. Nesse sentido, defende-se uma atuação dentro de processos de desenvolvimento integrados e compartilhados com redes locais (empresariais, sociais e institucionais), onde condições sociais, político-institucionais, físico-territoriais adequadas sejam levadas em conta da mesma forma que a dimensão econômica. Ou seja, há um conjunto de variáveis-chave que são determinantes para a construção de vantagens competitivas duradouras, a ponto de as aglomerações que não a levam em consideração estarem mais facilmente destinadas ao fracasso.

Diante disso, uma política pública de apoio às entidades representativas da sociedade deve objetivar o incremento de protagonismo local via, por exemplo, formação de APLs. Isto é, a implementação de ações que estimulem a formação de lideranças locais, atores sociais aptos a protagonizarem as mudanças políticas, econômicas e sociais que vão deflagrar um processo de desenvolvimento endógeno e sustentável, integrado aos eixos dinâmicos da economia. Foi assim que a cultura da cooperação se desenvolveu no mundo alcançando 40% de toda a população do planeta. No Brasil, o cooperativismo mantém 6 milhões de cooperados e gera cerca de 160 mil empregos, de acordo com números da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

O principal fator de sucesso nos APLs é o adequado equacionamento da governança local. A participação do conjunto dos atores da sociedade, do poder público, entidades de ensino e pesquisa, instituições de crédito, associações, cooperativas, além das empresas envolvidas no sistema produtivo – conduz à construção de projetos viáveis e mais sólidos. Por decorrência, projetos com resultados mais promissores.

Concluindo, as principais vantagens da incorporação das micros e pequenas empresas em entidades representativas são exemplificadas a seguir:

## ARAÇATUBA (SP)<sup>68</sup>

A prefeitura de Araçatuba (SP) desenvolve o *Projeto de Apoio à Criação de Cooperativas*, por meio do qual busca Fomentar a criação de cooperativas de trabalho e produção nos diversos bairros periféricos da cidade. Dentre os resultados obtidos estão o cadastro de 374 famílias que obtêm um rendimento médio de R\$ 300 para cada cooperado. O projeto conseguiu implantar 9 cooperativas: Coopeata (Cooperativa de Embalagem de Araçatuba); Coopran (Cooperativa Recicladora Amigos da Natureza); Coop-Iris (Cooperativa de Trabalho do Ramo Calçadista de Araçatuba); Coopepsut (Cooperativa de Trabalhadores do Jardim São José); Coopvest (Cooperativa de Vestuário); Cooperaçá (Cooperativa de Produção de Roupas)

## ITATIBA (SP)

2003 - Programa de Fomento ao Cooperativismo (2003)

**Ações Desenvolvidas:** A Prefeitura Municipal de Itatiba criou o Programa de Fomento ao Cooperativismo com o objetivo de promover a empregabilidade, a geração de renda, o resgate da cidadania e o princípio econômico solidário por meio do cooperativismo. O Programa de Fomento ao Cooperativismo tem a participação de 03 instituições: Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Itatiba - Coopertiba; Associação de Arte e Artesanato de Itatiba; Cooperativa de Produção e Serviços de Vestuário e Acessórios de Jundiá/SP e Centro de Capacitação Profissional Básico/Cooperveste - Núcleo Itatiba. Além do público-alvo, o programa vai envolver indiretamente 460 pessoas. Para o início da realização dos trabalhos, a Administração Municipal celebrou um convênio com a Coopertiba, autorizando o direito de uso da central de triagem de materiais recicláveis, anexa ao aterro municipal, das 02 prensas enfardadeiras e de 02 caminhões; a Associação de Artesãos constituiu uma feira todos os sábados na Praça da Bandeira e uma barraca institucional na feira-livre de domingo, onde os artesãos, através do trabalho, criatividade e espontaneidade, já se tornaram agentes congregadores das muitas pessoas e turistas que passam pela região central da cidade; e a Cooperveste, responsabilizou-se com o aluguel de um salão, anexo ao Terminal rodoviário Inter-Municipal do Município.

**Recursos Aplicados:** Financeiros: total de R\$ 221.442,00, sendo: R\$ 182.600,00 despendidos em aluguel do imóvel, caminhões, máquinas e pessoal pela Prefeitura Municipal; R\$ 1.942,00 em hora-técnicas pelo Sebrae/SP; R\$ 26.400,00 em obras, máquinas e veículo pela Associação dos Artesãos; e \$ 10.500,00 em máquinas pela Cooperveste. Humanos: a Administração Municipal disponibiliza 02 Motoristas, 01 Assistente Social e 04 Ajudantes Gerais. Infra-estrutura: a Administração Municipal celebrou um convênio com a Coopertiba para uso de 400m de barracão coberto, mais área de entorno, anexa ao aterro municipal, das 02 prensas enfardadeiras e de 02 caminhões; com a Associação de Artesãos constituiu-se uma feira na Praça da Bandeira, aos sábados, e uma barraca institucional na feira livre de domingo.

<sup>68</sup> Baseado em ARAÚJO, Hilda Prado, op. cit. As referências que se seguem também foram extraídas da obra citada e do site <http://www.prefeitoempreendedor.org.br>.

**Resultados:** Alcançados: - Coopertiba: a arrecadação média mensal de material é superior a 80 toneladas, resultando uma receita próxima a R\$ 15.000,00, oriundos da venda dos materiais coletados; aumento da retirada mensal, passando de R\$ 200,00 para \$ 320,00; efetivação da 13ª retirada, no valor de R\$ 200,00; recolhimento de benefícios junto ao INSS; aquisição de 01 veículo próprio (perua Kombi); ampaliação do barracão; e aquisição de uma esteira elétrica; - Associação de Arte e Artesanato de Itatiba: realização de 05 feiras mensais de artesanato no município; participação em 02 oficinas "Aprender a Empreender", desenvolvidas pelo Sebrae/SP; participação na Exposição Shopping Vitrine (Itatiba), em Feiras Beneficentes e Comemorativas (Itatiba), na Expo Flora (Holambra/SP), na Festa do Pêssego (Atibaia/SP), na Festa do Morango (Jarinu/SP), Feira Mix (Campinas/SP) e futuramente na Feir Art (Curitiba/PR); participação voluntária no Projeto de Geração de Renda desenvolvido pela Secretaria da Ação social; participação no Projeto Casa das Artes; - Cooperveste: participação de 24 cooperadas da cidade de Itatiba; contrato para prestação de serviço com empresas da região. Esperados: - Coopertiba: adquirir um espaço próprio para a Usina de Reciclagem, visando o aumento da coleta e, com isso, fomentar a formação de mais uma cooperativa de reciclagem, a qual teria a área cedida pela Administração Municipal; - Associação de Arte e Artesanato de Itatiba: ampliar o número de artesãos associados, incrementando assim as feiras realizadas; viabilizar qualitativamente a participação na Casa das Artes, com ações como oficinas, exposições temáticas, café & arte, etc.; - Cooperveste: ampliar para 100 o número de cooperados.

**Diretrizes:** Representações do segmento, de cooperação e associativismo

**Parcerias:** Sebrae/SP; Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades - SUTACO; Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Itatiba - Coopertiba; Associação de Arte e Artesanato de Itatiba; Cooperativa de Produção e Serviços de Vestuário e Acessórios de Jundiá/SP e Centro de Capacitação Profissional Básico/Cooperveste - Núcleo Itatiba.

# APÊNDICE I – Indicadores de Empreendedorismo

Vimos no Capítulo 4: as competências da União, dos Estados e dos Municípios. Muito se falou de Políticas Públicas Municipais focando o empreendedorismo. Para melhor entender o empreendedor e o impacto das políticas para melhoria do ambiente empreendedor é fundamental conhecer a pesquisa sobre o perfil do empreendedorismo no Brasil. A seguir a principal delas: **Global Entrepreneurship Monitor (GEM)**.

## A I. A pesquisa: Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

---

O GEM, nas palavras de seu pesquisador-chefe e coordenador, Paul Reynolds, tem como objetivo “promover novas perspectivas sobre processos empreendedores e como as políticas públicas podem ajudar a viabilizar empreendimentos em vista de um maior progresso econômico das nações”.<sup>69</sup>

Com efeito, o GEM fornece um instrumental original de análise, voltado para conhecer melhor o fenômeno do empreendedorismo e formular políticas para promovê-lo e apoiá-lo.

O GEM é uma avaliação anual do nível nacional de atividade empreendedora. Iniciado com 10 países em 1999, o programa já conta hoje com mais de 40 países. Assim, explorando o papel do empreendedorismo no crescimento econômico nacional, o GEM demonstra que países com baixos níveis de empreendedorismo são, conseqüentemente, levados a um baixo crescimento econômico.

O GEM estima que mais de 297 milhões de adultos ao redor do globo estariam engajados em atividades empreendedoras em 2003. Nessa perspectiva, os maiores objetivos do programa GEM são:

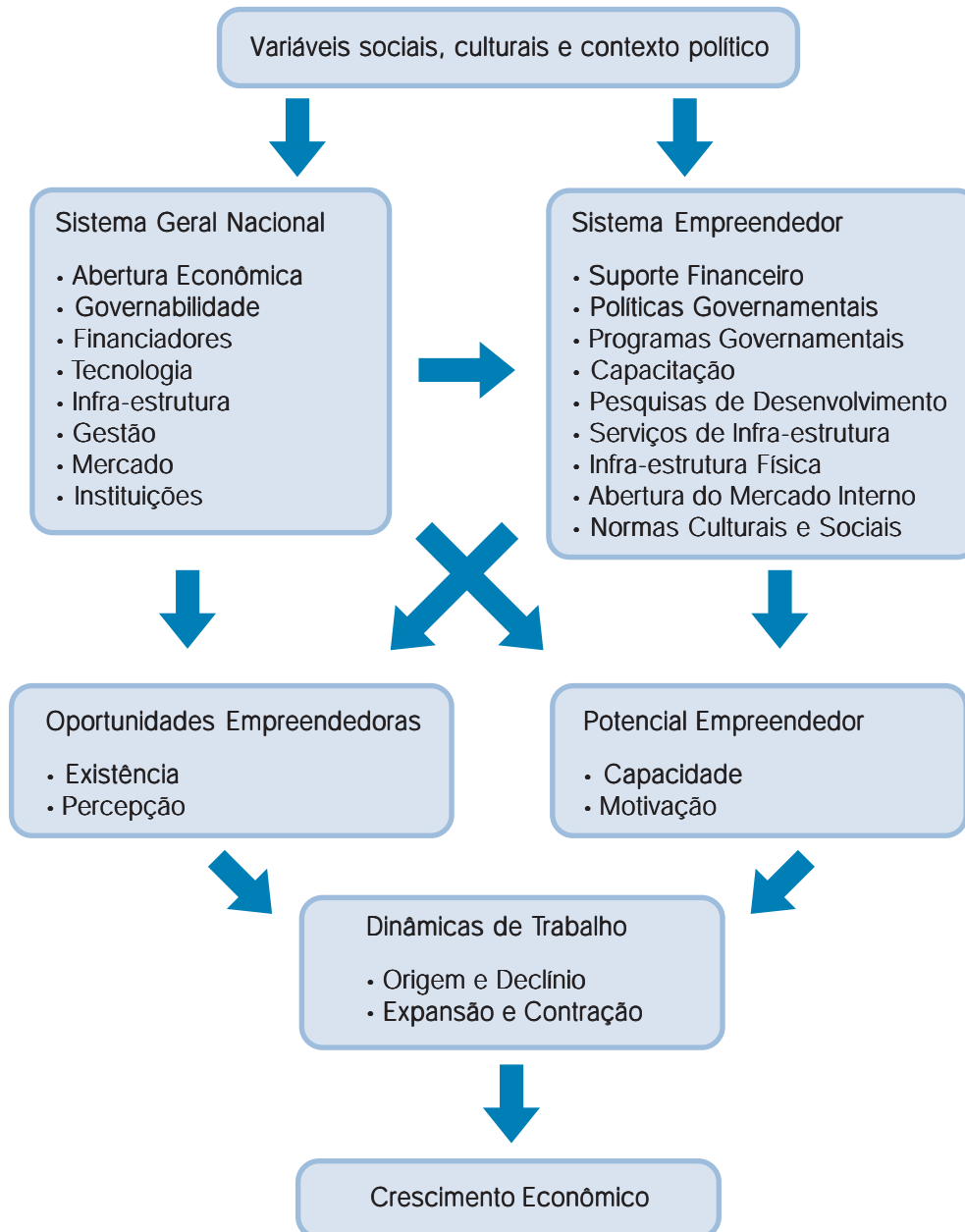
- mensurar a diferença nos níveis de atividades empreendedoras entre os países;
- investigar a relação sistêmica entre o grau de empreendedorismo e o crescimento econômico nacional;
- descobrir os fatores responsáveis pelo alto nível de empreendedorismo;
- sugerir políticas que provavelmente engrandeceram o nível nacional de atividades empreendedoras.

---

<sup>69</sup> Ver GEM. *Empreendedorismo no Brasil – Global Entrepreneurship Monitor*. Brasília e Curitiba,: Sebrae e IBQP, 2002. p. vi; e MINNITI, Maria e BYGRAVE, William D. *National Entrepreneurship Assessment United States of America, 2003 Executive Report*, p. 44.



## A II. O Modelo Sistemático do GEM: O Setor Empreendedor e o Crescimento Econômico.



## A III. As variáveis medidas pelo GEM aspectos sociais, culturais e contexto político

---

A primeira das variáveis consideradas pelo GEM são os aspectos sociais, culturais e o contexto político de um país. A história de cada nação apresenta-se distinta, com eventos e decisões diferentes que, conseqüentemente, geram instituições e modo de vidas distintos. Daí, a importância de mensurar em termos das mesmas características e estruturas da sociedade como educação e idade da população do país.

### A III - 1. Situação geral nacional

1. Abertura Econômica: grau de integração de um país na economia mundial;
2. Governabilidade: o papel do Estado, as políticas fiscais, o grau de intervenção e a qualidade dos serviços públicos;
3. Financiadores: o grau de investimento do mercado no setor produtivo;
4. Tecnologia: o grau de tecnologia e a acumulação do conhecimento;
5. Infra-estrutura: a qualidade da infra-estrutura (telecomunicações, facilidades de distribuição, meios de transporte etc.);
6. Gestão: o gerenciamento empresarial como as estratégias competitivas, desenvolvimento da produção, controle de qualidade, operações financeiras cooperativas, recursos humanos;
7. Mercado: a eficiência e flexibilidade do mercado;
8. Instituições: a capacidade de suporte pelas instituições quanto à modernidade, a competitividade do mercado, incluindo as regras do direito que resguardam a propriedade privada.

A incorporação desses fatores no GEM reflete a apreciação da qualidade de análise, seja conceitual, seja metodologicamente.

### A III - 2. Sistema empreendedor

1. Suporte Financeiro: viabilidade de recursos financeiros;
2. Políticas Governamentais: o grau de políticas governamentais refletidos em taxas, regulações, incentivos fiscais;
3. Programas Governamentais: programas de incentivo para o surgimento e crescimento de firmas em todos os níveis de governo (nacional, estadual e municipal);
4. Capacitação: incorporação de sistemas educacional e treinamento em todos os níveis;
5. Pesquisas de Desenvolvimento: o grau de pesquisas nacionais e desenvolvimento de novas oportunidades comerciais, tendo em vista a viabilidade para novas, pequenas e crescentes firmas;
6. Serviços de Infra-estrutura: a presença de instituições e serviços comerciais e de responsabilidade fiscal que encoraje e suporte a emergência das novas, pequenas e crescentes empresas;

7. Infra-estrutura Física: facilidade de acesso a recursos físicos como comunicação, transporte etc.;
8. Abertura do Mercado Interno: o grau de arranjos comerciais submetidos a constantes mudanças e a capacidade de absorção de empregos imediatos;
9. Normas Culturais e Sociais: presença de fatores culturais e sociais que encorajam ou não as ações individuais a qual pode conduzir para novos caminhos de empregos e atividades econômicas.

### **A III - 3. Oportunidades empreendedoras**

1. Existência de oportunidade: a presença ou emergência de oportunidades do mercado adequado para as iniciativas empreendedoras;
2. Percepção de oportunidades: a percepção das oportunidades das iniciativas empreendedoras.

### **A III - 4. Potencial empreendedor**

1. Capacidade: o grau de indivíduos presentes na sociedade com potencial para implementar iniciativas empreendedoras;
2. Motivação: o grau de motivação dos indivíduos de implementar iniciativas empreendedoras.

### **A III - 5. Dinâmicas de emprego e trabalho**


As variáveis expostas aqui (origem, declínio, expansão e contração das empresas) envolvem as mudanças dinâmicas nas empresas que constroem o sistema econômico.

### **A III - 6. Crescimento econômico**

Baseadas nesses fatores, as pesquisas do GEM do ano de 2002 realizadas no Brasil revelam:<sup>70</sup>

- Há no Brasil em torno de 14,4 milhões de pessoas envolvidas em atividades empreendedoras, ou seja, uma em cada sete pessoas se caracteriza como empreendedora, o que coloca o Brasil em sétimo lugar, com uma Taxa de Atividade Empreendedora de 13,5%.
- O empreendedorismo está intimamente associado aos demais fatores do desenvolvimento nacional (investimentos estrangeiros, qualidade da infra-estrutura, crescimento do mercado local). Assim o declínio da atividade econômica do país entre 2000 e 2002 levou a uma queda da posição do Brasil de 1.º para 7.º lugar na classificação geral.
- Os fatores que levam uma pessoa a ser empreendedora (oportunidade ou necessidade) ilustram as circunstâncias do país e a dinâmica da atividade empreendedora. O Brasil se caracteriza pelo empreendedorismo por necessidade e não por oportunidade.
- Um dos setores que mais se caracterizaram pelo seu dinamismo foi o segmento de comércio e serviços, destacando-se o setor de alimentação.

<sup>70</sup> GEM, op. cit., p. 2.

- 
- A empresa familiar predomina no Brasil, com 50%, representando 6,3 milhões do total.
  - Os principais obstáculos enfrentados pelos empreendedores no Brasil são a dificuldade de acesso e o alto custo do capital (e financiamentos) para as MPEs e a inexistência de um mercado organizado de capitais de risco (*venture capital*) que poderiam ajudar empreendimentos com alto potencial de crescimento.
  - A mulher participa com 42% do total de empreendedores, acima da média mundial de 39,9%.
  - Outros obstáculos no fortalecimento do empreendedorismo são a carga tributária excessiva, exigências legais inadequada, burocracia, falta de capacitação e a dificuldade de acesso a novas tecnologias.

### **A III - 7. Recomendações do GEM aos Governos**

O GEM faz as seguintes recomendações aos governos:

- Compreender e estudar melhor o fenômeno do empreendedorismo.
- Estudar mais a relação entre crescimento econômico e empreendedorismo.
- Ampliar o acesso ao Crédito para fomentar o empreendedorismo.
- Políticas voltadas para desenvolver o empreendedorismo por necessidade podem não estimular e mesmo inibir o empreendedorismo por oportunidade.

Assim, de um modo geral, empreendedores são indivíduos em alerta que percebem e exploram oportunidades vantajosas. Em alguns casos, empreendedores penetram e expandem mercados existentes, contribuindo com a eficiência econômica e aumentando a competitividade. Em outros casos, eles introduzem inovações e exploram novas oportunidades oferecendo novos produtos e serviços.

# APÊNDICE ■ – Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor

Vimos no Capítulo 2 os principais conceitos de Políticas Públicas e o ciclo de Políticas Públicas. No Capítulo 7, analisamos as Políticas Públicas Municipais com enfoque prático, informando o que os Municípios (e em particular, os Prefeitos) podem fazer. Para aprofundar um pouco a discussão, apresentamos a seguir alguns marcos conceituais e os exemplos do Prêmio Prefeito Empreendedor do Sebrae.

## A I. A Sociedade Civil nas Políticas Públicas e o Empreendedorismo<sup>71</sup>

---

A sociedade civil tem um importante papel no que se refere às políticas públicas, rompendo com políticas clientelistas e sobretudo quanto à fiscalização e ao controle dos poderes públicos, dando visibilidade e legitimidade ao Estado. Contudo, não basta apenas uma articulação fiscalizadora, é necessário intervir mediante políticas propositivas. Nesse aspecto, uma **cultura empreendedora** pode representar uma diferença entre o êxito e o fracasso de uma política.

Assim, o crescimento do Terceiro Setor tem expandido a consciência político cidadã, acelerando todo o processo de participação coletiva. Contudo, o atual questionamento é como intervir com qualidade em políticas públicas sem estar exercendo funções do Estado. Não cabe aqui, no entanto, tentar diferenciar o que é função do Estado daquilo que é função da sociedade civil, mas estimular o EMPREENDEDORISMO.

A maior possibilidade de atuação da sociedade civil nesse contexto é defender propostas, delineando prioridades e utilizando-se da pressão para fazer avançar e concretizar os interesses da maioria, inclusive criando um clima propício para os negócios. Assim, proporcionar a oportunidade de discutir modelos de desenvolvimento para o país, com base na livre iniciativa e nas Micro e Pequenas Empresas (MPES). Portanto, é mediante a mobilização dos atores envolvidos, a correlação de forças, a discussão em fóruns e redes sociais sobre as novas Políticas que a sociedade civil pode encontrar o seu papel nas políticas públicas.


Enquanto isso, observa-se que a sociedade civil tem assumido frentes de ações em diversas áreas, muitas vezes suprimindo funções do Estado, seja no formato de OSCIP, de fundações, instituições com Declaração de Utilidade Pública (DUP). Finalmente, contribuindo para o avanço das políticas públicas no país.

## A II. Como Medir o Grau de Empreendedorismo?

---

Para tanto, foi criado pelo Sebrae-SP um conjunto de indicadores de Empreendedorismo, o qual foi utilizado para avaliar os Municípios mais empreendedores do Estado de São Paulo e foi a base para a seleção e o Prêmio Prefeito Empreendedor. Como se sabe, um dos objetivos

<sup>71</sup> Baseado em artigos publicados no jornal O Estado de São Paulo, e no livro de PORTER, Michael. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.



do Prêmio Mário Covas é: “revelar experiências de melhoria do ambiente empreendedor para o desenvolvimento local e o fortalecimento dos pequenos negócios”.<sup>72</sup> De acordo com o mesmo Relatório 2003/2004, um dos efeitos colaterais do Prêmio Prefeito Empreendedor, uma externalidade, foi a descoberta e a promoção de boas gestões municipais.<sup>73</sup>

O Prêmio Prefeito Empreendedor Sebrae usa a seguinte metodologia para medir o grau de empreendedorismo dos municípios brasileiros:

Cada Projeto inscrito é analisado com um formulário que permite dar notas para os seguintes quesitos:

- Legislação Municipal que promove Tratamento Diferenciado para as MPES;
- Infra- estrutura de Apoio ao Empreendedorismo;
- Desenvolvimento de Novos Mercados para a Produção Local;
- Criação de Mecanismos que facilitem o acesso ao Crédito e à Capitalização;
- Acesso das MPES à inovação tecnológica e às novas tecnologias;
- Capacitação de Recursos Humanos/Empreendedorismo;
- Estímulo a Representações/Cooperação/Associativismo.

Essa Avaliação permite ponderar as ações voltadas para o empreendedorismo, e as soluções empreendedoras.

Para a Avaliação Final os projetos são pontuados, considerando os seguintes aspectos:

- Abrangência Sistêmica;
- Impacto Relativo na Economia Local;
- A Relação Custo-Benefício do Projeto;
- A Continuidade e extensão deste;
- A Qualidade Técnica e a Criatividade e Inovação do Projeto.

No Estado de São Paulo, o número de municípios participantes do Prêmio passou de 51 municípios em 2001 e 2002 para 169 em 2003 e 145 em 2005 de um total de 645 municípios paulistas.<sup>74</sup> Esse fato evidenciou uma ampliação do conhecimento do Prêmio e do valor atribuído a ele. Exemplos de Municípios vencedores são apresentados a seguir.

<sup>72</sup> SEBRAE. COMISSÃO COORDENADORA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório. Prêmio SEBRAE ao Prefeito Empreendedor - Mário Covas.** São Paulo: SEBRAE, 2004. p. 1.

<sup>73</sup> *Idem.*

<sup>74</sup> *Ibid.*



PRÊMIO SEBRAE PREFEITO EMPREENDEDOR - EDIÇÃO 2003/2004  
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

Município	População (1)	IDH (0)	IPRS (1)	
São José dos Campos	570.433 Grande	0,849 Alto	1	O município opera o Banco Joseense

Grupo 1: município pólo

Receita Orçamentária em R\$ (2002) (2)	Arrecadação em R\$ (1)				Empresas (3)				Nº de emprego formal (5)		
	ISS (2001)	IPTU (2001)	Taxas Municipais (2001)	ICMS (2002)	Ind.	Com.	Serv.	Agro.	2000	2001	2002
600.515.064,30	8.606.121	33.440.384	8.286.694	509.507.982	1.596	7.427	5.576	427	116.617	125.655	128.211

<sup>(1)</sup> Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) - Informações Municipais.

<sup>(2)</sup> Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda.

<sup>(3)</sup> Assessoria de Pesquisas do Sebrae-SP a partir de dados do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores (CEE)/set /2000 - Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Censo Agropecuário/95-96 - IBGE.

<sup>(4)</sup> Secretaria do Estado de Emprego e Relações com o Trabalho.

<sup>(5)</sup> RAIS: Relação Anual de Informações Sociais dos anos de 2000, 2001 e 2002.


#### Município: São José dos Campos

**Ações desenvolvidas:** diversas ações de geração de emprego e renda, de preparação de mão-de-obra, de desenvolvimento de empreendedorismo são levadas à frente:

- A. pelo conjunto de 6 (seis) Secretarias Municipais; Fundação Hélio Augusto de Souza; Centro Profissionalizante Hélio Augusto de Souza; Conselho Municipal de Turismo e Fundação Cultural Cassiano Ricardo.
- B. Promulgação de leis de apoio ao empreendedorismo (regularização de negócios de fundo de quintal; condomínios industriais; incentivos fiscais: IPTU, ISSQN e ITB; leis criando a Secretaria de Desenvolvimento Econômico; a Sala do Empreendedor e o Banco do Empreendedor Joseense.

#### Secretaria de Desenvolvimento Econômico:

1. **Sala do Empreendedor** – agilização do trâmite da documentação necessária à abertura das empresas aprovação em 5 dias úteis: aumentou no último ano, atingindo o índice de 93% em relação ao total de solicitações apresentadas. Nos 6 anos, realizados 36.142 atendimentos.
2. **Banco do Empreendedor Joseense:** desde a fundação em 1998, o BEJ efetuou 1.846 contratos, gerando mais de 250 novos postos de trabalho, mantendo mais de 2500 postos de trabalho;
3. **Incubadoras Tecnológicas** – UNIVAP (abriga 10 empresas); REVAP (abriga 10 empresas). Voltado para empreendedores de negócios de base tecnológica. Abertas para projetos de diversos setores: eletroeletrônica, mecatrônica, software, hardware, automação, química fina, materiais, biomédica, meio ambiente, entre outros;
4. **Parque Tecnológico** – UNIVAP – está sendo implantado. Abrigará até 40 empresas na sua fase pós-incubação;

- 
- 5. Cesta de Natal com Responsabilidade Social** – confirmadas a adesão de 25 mil cestas com meta de comercialização de 40 mil cestas. Público-alvo: empresas comerciais, industriais e de serviços, além de instituições públicas que fornecem cestas de Natal a seus funcionários;
  - 6. PAT** – colocação de mão-de-obra e capacitação profissional.

#### Secretaria Municipal de Educação:

- 1. Programa Pedagogia Empreendedora:** beneficiados diretamente pelo projeto: 1500 professores; 250 especialistas; 1702 alunos da educação infantil; 2530 do Ensino Fundamental. Em 2004 será implantado em todas as escolas da Rede Municipal;
- 2. Cidadão Empreendedor:** curso de qualificação/requalificação profissional. Faixa etária de 16 a 50 anos. Em 2002, atendidos 3.096 alunos; no primeiro semestre de 2003: 1575 alunos;
- 3. Profissional do Futuro:** público-alvo: alunos da sétima e oitava séries. Temas dos cursos: desenvolvimento comportamental; planejamento profissional; marketing pessoal; empreendedorismo e plano de negócios;
- 4. Projeto Junior Achievement:** público-alvo; alunos de quinta a oitava séries e primeira e segunda séries do Ensino Médio. Em 2003 e 2004, prevista a participação de 1575 alunos;
- 5. Feira Anual do Empreendedor:** apresentação ao mercado das idéias de negócios desenvolvidas nos vários programas de apoio ao empreendedorismo. A participação vem aumentando a cada ano, tanto quanto o número de alunos expositores, como de escolas participantes e de projetos expostos;
- 6. PJEPP-Sebrae** – desde 2002 nas escolas municipais. Projetada participação de 28.798 alunos e 429 professores;
- 7. Programa Aprendiz de Turismo** – alunos de sétima e oitava séries. Projeção de participação: de 2 escolas; 550 alunos.

#### Secretaria de Desenvolvimento Social:

- 1. Unidades Profissionalizantes:** qualificação profissional – atendimento anual em média de 8 mil pessoas;
- 2. Programa Via Cidadania:** apoio à criação de núcleos comunitários de venda de produtos artesanais. Venda em média atual de R\$ 4.000,00 reais. Programa de habitação/ Desfavelização: construção de casas populares e capacitação profissional;
- 3. Programa de Renda Mínima e Geração de Emprego e Renda:** Família Empreendedora e Programa Emergencial de Auxílio Desemprego – PEAD – são programas voltados para capacitação das famílias através de cursos profissionalizantes, inserção/reinserção no mercado de trabalho.

**Fundação Hélio Augusto de Souza: 1. Profissionais do Futuro** – público-alvo: adolescentes de 15 a 18 anos; capacitação profissional e em gerenciamento de empresa; resultados até o momento: 496 adolescentes capacitados.

**Centro Profissionalizante Hélio Augusto de Souza: *Ensino Pedagógico Empreendedor – Projeto Expocephas, Projeto Plano de Negócio e Projeto Feiras.*** Todos os programas são para jovens. Envolvem capacitação técnica, Plano de Negócio e mostra de projetos junto a empresários.

**Conselho Municipal de Turismo:** Plano de desenvolvimento Integrado de São Francisco Xavier; Feira de Artesanato (público-alvo: 670 artesãos cadastrados junto ao COMTUR).

**Fundação Cultural Cassiano Ricardo:** Animadores do Futuro; Oficina de Cordas; Oficina de Mosaico; Oficina de Tecelagem.

**Secretaria Especial de Defesa do Cidadão:** Projeto Antipichação.

**Secretaria de Esportes e Lazer:** Projeto Atleta Cidadão.

**Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente:** Sistema de Geoprocessamento – implantação e consolidação de uma base cartográfica única visando dar suporte ao desenvolvimento econômico e social e melhor planejamento das ações de empreendedorismo e ocupação dos espaços.

## PRÊMIO SEBRAE PREFEITO EMPREENDEDOR - EDIÇÃO 2003

### SANTA FÉ DO SUL

Indicadores de Responsabilidade Social												
Município	Grupo 1992	Grupo 1997	Grupo 2000	Riqueza 1992	Riqueza 1997	Riqueza 2000	Longevidade 1993/95	Longevidade 1997/99	Longevidade 1999/01	Escolaridade 1991	Escolaridade 1996	Escolaridade 2000
Santa Fé do Sul	4	3	4	34	42	42	53	64	63	72	78	89
			Revisto			Baixa			Baixa			Alta

Grupo 4: de baixo desenvolvimento econômico e em transição social

Município	População	IDH
Santa Fé do Sul	29.968 habitantes - município pequeno	0,809
		Desenvolvimento alto

**Município:** Santa Fé do Sul

**Ações de apoio ao proprietário rural:**

**1. Programa de Incentivo ao Agropecuário de Santa Fé do Sul – PROAGROSUL:**

público-alvo: pequenos e médios empresários rurais. Meta: atingir em 2004, 50% das 487 propriedades do município que apresentam solo depauperado com área até 50 ha ou até 100 ha, no caso de aplicação e incorporação do calcário. Atendimentos realizados: 135 pequenos empresários.

**2. Banco da Terra:** público-alvo: famílias rurais. Objetivo: oferecer oportunidade de aquisição de gleba de terra para pessoas de origem comprovadamente rural, que não sejam proprietários. Resultados alcançados: atendidas 48 famílias organizadas em duas Associações. Já estão com a terra preparada, iniciando o plantio ou alguma pequena colheita.

3. **Banco do Povo:** Em 16 meses de funcionamento, 254 contratos assinados distribuídos entre 61 empresas formais e 193 empreendedores informais, mantendo meta de 18/contratos/mês. Data da instalação: junho de 2002. Em novembro de 2003, começou a operar o Programa Prolar: linha de financiamento para reforma e ampliação de residências populares.

#### **Ações de desenvolvimento social, capacitação e geração de renda:**

1. **Bolsa Auxílio Desemprego:** Segundo dados do PAT, o município tem 1180 desempregados. Nos dois últimos anos, atendidas 377 pessoas (31,94% dessa população). O Programa não se limita ao recrutamento do desempregado para prestação de serviços à comunidade. Durante sua permanência no posto de trabalho, freqüentam cursos de capacitação realizados no Centro de Capacitação e Geração de Renda e no CRA – entidade conveniada com o Senai.
2. **Centro de Capacitação e Geração de Renda Público-alvo:** *desempregados da comunidade urbana e também da zona rural, como os Bairros da Estiva e Estrada.* **Resultados alcançados:**
  1. *construção do Centro de Geração de Renda (auditório para 150 cursistas, cinco salas equipadas, cozinha industrial). Além dos tradicionais cursos de corte e costura, artes plásticas, manicure, panificação, o Centro iniciou em 2003 a fabriquetaria de fraldas descartáveis que poderão ser utilizadas nas creches municipais e o restante, comercializado.*
  2. *Assessoria ao micro e pequeno empresário pela FUNEC/JR (pesquisa de mercado, planos de mídia, capacitação de funcionários são alguns dos trabalhos desenvolvidos pela FUNEC através do curso de Administração).*
  3. *Na zona rural, construídos três fornos para cerâmica.*
  4. *Total de pessoas capacitadas: 450, das quais, 10% complementam a renda familiar. Com a construção do Centro, ampliam-se as vagas para mais 300 participantes.*
3. **Projeto Renascer** - O projeto se realiza através de oficinas. A Oficina da Terra envolve 85 famílias que trabalham na Horta Familiar e também aprendem a produzir doces caseiros e embutidos. A Oficina de Arte atendeu 206 crianças e adolescentes em atividades diversas: artesanato, principalmente a cerâmica, esportes e saúde. Parcerias: Sindicato Rural; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; Sebrae, através do SAI; Fundação Municipal de Educação e Cultura (monitores recrutados nos cursos de Odontologia, Matemática, Letras e Pedagogia).

## PRÊMIO SEBRAE PREFEITO EMPREENDEDOR - EDIÇÃO 2003

### BATATAIS

Indicadores de Responsabilidade Social												
Município	Grupo 1992	Grupo 1997	Grupo 2000 Revisto	Riqueza 1992	Riqueza 1997	Riqueza 2000	Longevidade 1993/95	Longevidade 1997/99	Longevidade 1999/01	Escola-ridade 1991	Escola-ridade 1996	Escola-ridade 2000
Batatais	4	3	3	41	49	47	62	64	68	51	64	87
						Baixa			Média			Alta

Grupo 3: saudável e de baixo desenvolvimento econômico

Município	População	IDH
Batatais	53.130 habitantes - município pequeno	0,825
		Desenvolvimento alto

**Município:** Batatais

#### Ações em andamento:

*Banco do Povo* – agência local está entre as 10 primeiras mais produtivas das mais de 300 agências existentes no estado.

*Cooperativas de trabalho dos recicladores e coletores autônomos de Batatais* – incentiva a criação de uma cooperativa entre esses trabalhadores – inclusão social e geração de renda. Atualmente são 75 cooperados. Deverá chegar a 100 em 2004.

*Leis de incentivo fiscal e Fundo Municipal de Desenvolvimento* – isenções do IPTU e do ISS às empresas em início de atividade, ou em fase de edificação de suas instalações.


*Feira de agronegócios* – setor de grande peso na economia local transformação da festa tradicional da cidade em feira de agronegócio.

*Núcleo de Arte e Artesanato* – parceria entre Associação Comercial e Empresarial de Batatais, SEBRAE e Prefeitura Municipal acaba de inaugurar sua sede num antigo casarão na praça central da cidade. Mais de 35 artistas artesãos utilizam-se do núcleo .

*Galpão de embalagens de agrotóxicos* – parceria entre revendedores de produtos agrícolas de Batatais e Prefeitura para edificação de um galpão em local cedido pela prefeitura.

#### Desenvolvimento da Cidadania

*Posto de atendimento do CIEE* – parceria Prefeitura Municipal e unidade do CIEE de Franca. Incrementa a integração empresa/escola já que evita deslocamentos: aproximadamente 230 estagiários trabalham nas empresas em Batatais; desses, 150 deles foram encaminhados após instalação do Posto na cidade, em julho de 2002. A prefeitura conta com 28 estagiários. O posto já tem cerca de 800 estudantes cadastrados.



*Projeto Cidadão do Amanhã* – desenvolvimento pessoal e sociocultural, incluída formação profissional visando inserção profissional. Voltado para jovens entre 14 e 15 anos ( duração do curso: 11 meses)

### **Proteção a gestante e idosos**

*Colo de Mãe* – programa resultante de várias parcerias. Principal foco: capacitação da gestante em atividades laborais, para que possa gerar renda após nascimento do bebê. Atende 120 gestantes/ano durante 2 meses e meio .

*Projeto Renascer* – propiciar vida mais saudável e ativa, com ações preventivas de saúde e de geração de renda.

### **Ações em desenvolvimento:**

*Incubadora de empresas* – inauguração prevista para 2004. Parceria já estabelecida entre Prefeitura Municipal de Batatais, Associação Comercial e SEBRAE. Abrigará 10 empresas, inicialmente com atuação em setores tradicionais; priorização para pequenas e médias empresas. Tem havido grande demanda por cursos de empreendedorismo.

*Parque Têxtil* – somente para empresas do setor de confecções - identificado como setor de grande vocação econômica no município. Beneficiará 47 empresas. O setor é o 2º maior empregador no município e é grande a informalidade existente. Banco do Povo financiou mais de 250 máquinas de costura, sendo esse o item que mais financiou na cidade. Unidades familiares são as principais responsáveis pelos 524 empregos diretos.

*Novo Distrito Industrial* - prefeitura trabalha para implantação de um novo distrito industrial. Os setores moveleiro e metalúrgico especialmente, necessitam de um lugar adequado para se instalarem e expandirem suas atividades. Projeto totalmente elaborado. Contemplará 75 lotes industriais. Existem atualmente mais de 50 empresas interessadas.

Público-alvo: micro e pequeno empresário; potenciais empreendedores; catadores de lixo; agricultores; artistas e artesãos; gestantes carentes e idosos



# 10. BIBLIOGRAFIA BÁSICA RECOMENDADA:

ABONG. *Manual de Fundos Públicos 2004*. São Paulo, ABONG, 2004 (aquisição via internet no site <http://www.abong.org.br> ou pelo Correio).

ABERBACH, D.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1981.

ALLISON, Granham, & ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining The Cuba Missiles Crisis*. New York: Longman, 1991.

ARAÚJO, Hilda Prado. *Prêmio SEBRAE. Prefeito Empreendedor. Guia Paulista. 2001-2002*. São Paulo: Engenho da Imagem, 2004.

ARISTOTLE. *Politics*. New York: Oxford University Press, 1946.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *O estado dos municípios 200-2002*. Índice Paulista de Responsabilidade Social Versão 2004. São Paulo, 2005.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório 2003/2004 do fórum legislativo de desenvolvimento econômico sustentado*. São Paulo, 2005.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS. *Temas atuais de direito municipal*. Campos do Jordão/São Paulo, 2004.

BEHR, Izabela Muller. *Guia de financiadores*. Bananal/São Paulo: Instituto Teotônio Vilela/Associação Pró-Bocaina, 2001.

BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. São Paulo: Editora Mandarim, 2000.

BRASIL. Constituição Federal.

BREMAEKER, François. As finanças dos municípios do Estado de São Paulo em 2002. *Série Estudos Especiais* Rio de Janeiro, IBAM, nº 61, 2003.

COLEÇÃO SARAIVA DE LEGISLAÇÃO. *Lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo, 2001.

DAHRENDORF, Ralph. *Sociedade e liberdade*. Brasília: Ed. UnB, 1981. p. 154.

DEUTSCH, Karl. *Política e governo*. Brasília: Ed. UnB, 1980. Coleção Pensamento Político. Vol. IX.

DUVERGER, Maurice. *Partidos políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1981. Coleção Pensamento Político. Vol. XIII. p. 6.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

FERNANDES, Satyro. *Manual do prefeito e do vereador: com pareceres sobre a lei de responsabilidade fiscal, subsídio, previdência e tributos*, João Pessoa: [s/ed.] 2002.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Revista da Indústria*. São Paulo, 2005.

FRANCO, Augusto. *Pobreza e desenvolvimento local*. Brasília: ARCA, 2002.

- FRANCO, Augusto. *Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável*. Brasília, 2000.
- FUNDAÇÃO ABRINO. *Guia do prefeito amigo da criança*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2004. (PDF).
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *Manual do vereador*. São Paulo, 2001.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *Estatuto da cidade*. São Paulo, 2001.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo, 2001.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Ciclo Premiação 2003. Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, 2005.
- GOVERNO FEDERAL. *Fortalecimento da federação e dos municípios*. Brasília, 2004.
- GRONDONA, Mariano. *Os pensadores de liberdade: de John Locke a Robert Nozick*. Brasília/São Paulo: Instituto Tancredo Neves/Mandarim, 2000.
- GUNNEL, John. *Teoria política*. Brasília: Ed. UnB, 1981. Coleção Pensamento Político. Vol. LIV.
- HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994. pp. 74-75.
- HILDEBRAND, Mary, GRINDLE, Merilee. Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What can be done? In: GRINDLE, M. (ed.). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. New York: Collier Books, 1962.
- HOWLETT, M. & RAMESH, M. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University, 1995.
- ITEN, Marco & KOBAYASHI, Sérgio. *Eleição: vença a sua!: as boas técnicas do marketing político*. São Paulo: Ateliê, 2002.
- INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO. *Manual de obtenção de recursos federais para municípios sem intermediação de terceiros*. Brasília, Senado Federal: 2004/2005.
- JENKINS, William. *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*. Londres, Martin Robertson, 1978.
- KINGDOM, John. *Agenda, alternatives and public policies*. New York: Longman, 1995.
- LAPALOMBARA, Joseph. *A política no interior das nações*. c. p. 129-178 e Maurizio COTTA, Parlamento. In: BOBBIO, Norberto *et al. Dicionário de política*. 2ª ed. Brasília: Ed. UnB, 1986.
- LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. UnB, 1981. Coleção Pensamento Político. Vol. XXXIII. p. 40.
- MAZINA, M. et al. *Sou prefeito e agora? Gestão pública sobre novo enfoque*. Campo Grande: Excel, 2001. p.21
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Reforma microeconômicas e crescimento de longo prazo. Secretaria de Política Econômica. Brasília, 2004.
- PARSONS, Wayne. *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 1991.

PIMENTA, Carlos César. *Descentralização com integração: A gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado o caso brasileiro*. Madrid, 14-17 de outubro de 1998 (Texto preparado para o III Congresso Internacional do Conselho Latino-americano para o Desenvolvimento (CLAD) - sobre a Reforma do estado e da administração pública).

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: PEIXOTO, João Paulo (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças. *O sistema de monitoramento e avaliação*. Brasília: UnB, 2003 (mimeo).

SEBRAE. *Guia do candidato empreendedor*. Brasília: Sebrae Nacional, 2004.

SEBRAE. *Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas – Sugestão para Projeto de Lei*. Brasília: Sebrae Nacional, 2004.

SEBRAE. *Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas – com a Pequena Empresa forte se constrói um Brasil mais justo*. Brasília: Sebrae Nacional, 2005.

SEBRAE. *Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas Anteprojeto de Lei*. Brasília: Sebrae Nacional, 2005.

SEBRAE. *Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte Perguntas e Respostas*. Brasília: Sebrae Nacional, 2004.

SEBRAE. *Desburocratizando o alvará de funcionamento*. Brasília: Sebrae Nacional, 2002.

SEBRAE. *Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas*. Brasília: Sebrae Nacional, 2005.

SEBRAE. *Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas no Brasil*. Brasília: Sebrae Nacional, 2004.

SEBRAE. *Revista Sebrae*. Brasília, Sebrae Nacional, 2005.

SEBRAE. *Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor Guia Paulista 2001/2002*. São Paulo, Sebrae-SP, 2004.

SEBRAE. *Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor Guia Paulista 2003/2004*. São Paulo, Sebrae-SP, 2005.

SEBRAE. *A força do manacá – Formação de lideranças em políticas públicas municipais*. São Paulo: Sebrae-SP, 2004.

SEBRAE. *As Micro e Pequenas Empresas e as Compras Governamentais. Série Temas em Debate 1*. Políticas Públicas. São Paulo: Sebrae-SP, 2005.

SEBRAE. *Guia do Presente Solidário*. São Paulo: Sebrae-SP, 2003.

SEBRAE. *Saiba mais sobre o Simples Paulista*. São Paulo: Sebrae-SP, 2004.

SEBRAE. *Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte – Perguntas e Respostas*. São Paulo: Sebrae-SP, 2004.

SEBRAE. *A pequena empresa e o novo Código Civil*. São Paulo: Sebrae-SP, 2003.

SEBRAE. *Sobrevivência e mortalidade de empresas paulistas de 1 a 5 anos*. São Paulo: Sebrae-SP, 2004.

SEBRAE. *Responsabilidade Social nas Micro e Pequenas Empresas do Estado de São Paulo*. São Paulo: Sebrae-SP, 2005.

SEBRAE. *A informatização nas MPes paulistas*. São Paulo: Sebrae-SP, 2003.

SEBRAE. *Revista Conexão*. São Paulo, Sebrae-SP, 2005.

WILSON, James. *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why they Do It*. EUA: Basicbooks/HarperCollins Publishers, 1989.

## 11. SITES UTILIZADOS E RECOMENDADOS

1. Associação Brasileira de Municípios (ABM) – <http://www.abm.org.br>
2. Associação Brasileira de ONGs (ABONG) – <http://www.abong.org.br>
3. Associação Brasileira para Desenvolvimento das Cooperativas de Trabalho (ABRACOOP) – <http://www.abracoop.com.br>
4. Associação Brasileira de Prefeituras (ABRAP) – <http://www.abrap.com.br>
5. Agência de Desenvolvimento Solidária (ADS) – <http://www.ads.org.br>
6. Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED) – <http://www.aed.org.br>
7. Agência de Investimentos – <http://www.agenciadeinvestimentos.com.br>
8. American Success Institute – <http://www.success.org>.
9. Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec) – <http://www.anprotec.org.br>
10. Associação Paulista de Municípios (APM) – <http://www.apaulista.org.br>
11. Ashoka – <http://www.ashoka.org.br>
12. Banco Mundial - <http://www.worldbank.org>.
13. Banco do Brasil (BB) – <http://www.bb.com.br>
14. Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) – <http://www.redegoverno.gov.br>
15. BNDES – <http://www.bndes.com.br>
16. Comissão Europeia (CE) – <http://www.consulado.com.br>
17. Caixa Econômica Federal (CEF) – <http://www.cef.com.br>
18. CENTRO CAPE - <http://www.centrocape.org.br/>
19. Confederação Nacional de Municípios (CNM) - <http://www.cnm.org.br>
20. Empresários do Futuro - <http://www.empresario.com.br/>
21. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESPE) – <http://www.fapespe.br>
22. Associação Comercial de São Paulo (FECOMÉRCIO) <http://www.fecomercio.com.br>
23. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) – <http://www.fiesp.com.br/servicos/spcred/spcred.htm>

24. Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) – <http://finep.org.br>
25. Formédia – <http://www.formédia.pt>
26. Fundação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE) <http://www.ibase.org.br>
27. Fundação Vitae – <http://www.vitae.org.br>
28. The Global Entrepreneurship Monitor (GEM) – <http://www.gemconsortium.org>
29. Governo brasileiro – <http://www.sb.gov.bc.ca/>
30. Governo Paulista – <http://www.sãopaulo.sp.gov.br>.
31. [http://www.planodenegocios-br.com.br/outr\\_links\\_sim.htm](http://www.planodenegocios-br.com.br/outr_links_sim.htm)
32. Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais (IAPMEI) – <http://www.iapmei.pt>
33. IBAM - Instituto Brasileiro de Municípios: <http://www.IBAM.org.br>
34. INFOTEC – Inovação Tecnologia - <http://www.infotec.org.br/>
35. Instituto Ethos: Empresas e Responsabilidade Social – <http://www.ethos.org.br>
36. Instituto Polis – <http://www.polis.org.br>
37. JICA - Agência Japonesa para o Desenvolvimento – <http://www.jica.org.br>
38. MINNITI, Maria e BYGRAVE, William D. National Entrepreneurship Assessment United States of América, 2003 Executive Report p. 44 <http://www.gemconsortium.org/>
39. Nossa Caixa – <http://www.nossacaixa.com.br>
40. OCB – São Paulo - <http://www.ocesp.org.br>
41. OCB – <http://www.ocb.org.br>
42. Plano de Negócios – <http://www.sb.gov.bc.ca/>
43. PNUD – <http://www.pnud.org.br>
44. Prefeito Empreendedor – [http://www.prefeitoempreendedor.org.br/tela\\_pais.asp](http://www.prefeitoempreendedor.org.br/tela_pais.asp)
45. Projeto Inovar (FINEP) – [www.funtec.org.br/html/noticias-13\\_cont.htm](http://www.funtec.org.br/html/noticias-13_cont.htm)
46. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Apoio Rural ao Cooperativismo (SARC) -- <http://www.agricultura.gov.br>
47. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) – <http://www.seade.gov.br>
48. SEBRAE, site oficial. – <http://www.sebrae.com.br/>
49. SEBRAE Nacional – <http://www.sebrae.com.br>
50. SEBRAE-SP - <http://www.sebraesp.com.br>
51. SEBRAE – <http://www.SEBRAE.org.br/br/cooperecrescer/arranjosprodutivoslocais.asp>
52. SEBRAE, Programa Tecnologia Industrial Básica (TIB). Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/programaseprojetos/programaseprojetos.asp>
53. SENAI - <http://www.senai.com.br>
54. SESC - <http://www.sesc.com.br>
55. SIAGRO - Sistema de Agronegócios – <http://www.siagro.com.br>
56. Small Business Administration – <http://www.sbaonline.sba.gov/>
57. UNESCO – <http://www.unesco.org.br>
58. Voluntariado – [http://www.parceirosvoluntarios.org.br/artigo\\_30.htm](http://www.parceirosvoluntarios.org.br/artigo_30.htm)

# 12. SITES PARA O FINANCIAMENTO

## ADMINISTRAÇÃO

Projeto Multissetorial Integrado - [www.bndes.gov.br/atuar/multiset.htm](http://www.bndes.gov.br/atuar/multiset.htm)

Programa Gestão Pública Empreendedora - [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) ou [www.mog.gov.br](http://www.mog.gov.br)

Projeto de Desenvolvimento da Amazônia Legal - [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br) ou [www.sudam.gov.br](http://www.sudam.gov.br)

## ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Crédito Produtivo Popular - BNDES Trabalhador - [www.bndes.gov.br/atuar/trabalho.htm](http://www.bndes.gov.br/atuar/trabalho.htm)

## ADMINISTRAÇÃO GERAL

Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos - [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

Programa Qualidade no Serviço Público - [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

## AGRICULTURA

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- [www.sudam.gov.br](http://www.sudam.gov.br)

Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário- [www.sudam.gov.br](http://www.sudam.gov.br)

Programa de Apoio à Produção Agrícola em Comunidades Amazônicas -[www.sudam.gov.br](http://www.sudam.gov.br)

## ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

## ASSISTÊNCIA SOCIAL

Comunidade Ativa - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Comunidade Solidária - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Atenção à Pessoa Idosa - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Crianças de 0 a 6 anos - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Programa Saúde da Família - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Programa Nacional de Alimentação Escolar - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

## ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Programa Saúde do Adolescente - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Assistência ao portador de deficiência

Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência - [www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)

## ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA

Programa Educação em Saúde - [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

Programa de Garantia de Renda Mínima - [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

## ASSISTÊNCIA AMBULATORIAL E HOSPITALAR

Acreditação Hospitalar - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)



Programa Nacional de Farmácia Básica - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Rede de Frio para Conservação de Imunobiológicos - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

### **ASSISTÊNCIA AOS POVOS INDÍGENAS**

Gestão Ambiental em Terras Indígenas - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) ou [www.funasa.gov.br](http://www.funasa.gov.br)

Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) ou [www.funasa.gov.br](http://www.funasa.gov.br)

Programa Integral à Saúde dos Povos Indígenas - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) ou [www.funasa.gov.br](http://www.funasa.gov.br)

### **ATENÇÃO BÁSICA**

Programa Nacional Saúde do Escolar - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Piso de Atenção Básica - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

### **CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Projeto Roda Viva - [www.desenvolvimentoagrario.gov.br](http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br) ou [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)

### **COMÉRCIO E SERVIÇOS**

Programa Nacional de Municipalização do Turismo - [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

Programa do Artesanato Brasileiro/Projeto de Fortalecimento do Segmento Artesanal - [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

### **COMÉRCIO EXTERIOR**

Financiamento à Exportação - [www.bndes.gov.br/atuar/exim.htm](http://www.bndes.gov.br/atuar/exim.htm)

### **COMUNICAÇÕES**

Rádiodifusão Comunitária - [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br)

### **CONSERVAÇÃO DE ENERGIA**

Programa de Conservação de Energia nas Concessionárias - [www.eletronbras.gov.br/procel](http://www.eletronbras.gov.br/procel)

Conservação de Energia - [www.eletronbras.gov.br/procel](http://www.eletronbras.gov.br/procel)

### **CONTROLE AMBIENTAL**

Brasil Joga Limpo - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Projeto Expansão e Consolidação de um Sistema de Áreas Protegidas na Região Amazônica do Brasil - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Comunidades Extrativistas - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Aqüicultura Sustentável e Gestão de Recursos Pesqueiros - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Diversidade Biológica Florestal - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

### **CULTURA**

Programa de Apoio a Bandas de Música - [www.minc.gov.br](http://www.minc.gov.br)

Programa Nacional de Incentivo à Leitura - [www.minc.gov.br](http://www.minc.gov.br)

### **DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO**

Apoio ao Usuário de Serviço de Consultoria/Pré-investimento - [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br) ou [www.finep.gov.br](http://www.finep.gov.br)

### **DESPORTO E LAZER**

Centro da Juventude - [www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)

## **DESPORTO COMUNITÁRIO**

Programa Infra-Estrutura Esportiva - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) ou [www.met.gov.br](http://www.met.gov.br)

## **DEFESA CIVIL**

Resposta aos Desastres - Socorro e assistência às populações afetadas por desastres - [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

Prevenção de Desastres - Estudo de riscos e medidas para evitar desastres e minimizar seus danos - [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

Preparação para Emergências e Desastres - Preparação da comunidade e órgãos para atuar em desastres - [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

Difusão Cultural Radiodifusão com Fins Educativos - [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br)

Convênios para o Repasse de Recursos a Fundo Perdido - [www.minc.gov.br](http://www.minc.gov.br)

Programa Nacional de Apoio à Cultura - [www.funarte.gov.br/pronac.htm](http://www.funarte.gov.br/pronac.htm)

## **DIREITOS DA CIDADANIA**

Trabalho e Cidadania - [www.fbb.org.br](http://www.fbb.org.br)

Projetos Especiais - [www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)

Sistema Nacional de Vigilância em Saúde - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) ou [www.funasa.gov.br](http://www.funasa.gov.br)

## **DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS**

Programa Nacional de Desburocratização - [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) ou [www.mog.gov.br](http://www.mog.gov.br)

## **EDUCAÇÃO**

Educação de Jovens e Adultos - Proposta Curricular - [www.mec.gov.br/sef/fundef/procur.shtm](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/procur.shtm)

Programa Nacional de Biblioteca na Escola - [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) ou [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Programa de Educação e Saúde através do Exercício Físico e do Esporte - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Fundescola I - [www.fundescola.org.br](http://www.fundescola.org.br)

Fundescola II - [www.fundescola.org.br](http://www.fundescola.org.br)

Iniciação Escolar - [www.met.gov.br](http://www.met.gov.br)

Programa de Expansão da Educação Profissional - [www.mec.gov.br/semtec/proep/default.shtm](http://www.mec.gov.br/semtec/proep/default.shtm)

Programa Parâmetros em Ação - Projeto de Formação de Professores - [www.mec.gov.br/sef/sef/formapro.shtm](http://www.mec.gov.br/sef/sef/formapro.shtm)

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - [www.mec.gov.br/sef/fundef/](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/)

TV Escola - [www.mec.gov.br/semtec/programa.shtm](http://www.mec.gov.br/semtec/programa.shtm)

Parâmetros Curriculares Nacionais - [www.mec.gov.br/sef/ensfund/paramnac.shtm](http://www.mec.gov.br/sef/ensfund/paramnac.shtm)

Uma Biblioteca em Cada Município - [www.minc.gov.br](http://www.minc.gov.br)

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Programa Dinheiro Direto na Escola - [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) ou [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Programa Nacional do Livro Didático - [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) ou [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Projetos Educacionais - [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil - [www.mec.gov.br/sef/infantil/rcnei.shtm](http://www.mec.gov.br/sef/infantil/rcnei.shtm)

## **EMPREGABILIDADE**

Qualificação Profissional - [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

Programa de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios - [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br)  
Centro de Apoio a Negócios com Pequenas Centrais Elétricas - [www.elektrobras.gov.br](http://www.elektrobras.gov.br)  
Programa ReLuz - [www.elektrobras.gov.br](http://www.elektrobras.gov.br)  
Programa Nacional de Eletrificação Rural - Luz no Campo - [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br) ou [www.elektrobras.gov.br](http://www.elektrobras.gov.br)  
Programa de Apoio ao Setor Elétrico/Programa de Apoio a Investimentos Prioritários no Setor Elétrico - [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)  
Linhas de Financiamento para o Setor Elétrico - [www.elektrobras.gov.br](http://www.elektrobras.gov.br)

### **FOMENTO AO TRABALHO**

Programa de Geração de Emprego e Renda - [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)  
Projeto Casulo - [www.desenvolvimentoagrario.gov.br](http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br)  
Programa de Crédito Produtivo Popular - [www.bndes.gov.br/atuar/popular.htm](http://www.bndes.gov.br/atuar/popular.htm)  
BNDES Solidário - [www.bndes.gov.br/atuar/solidari.htm](http://www.bndes.gov.br/atuar/solidari.htm)  
Formação de Recursos Humanos  
Capacitação de Recursos Humanos para a Atenção e Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência - [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

### **GESTÃO AMBIENTAL**

Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água - [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)  
Programa de Ação Social em Saneamento - [www.planalto.gov.br/sedu.htm](http://www.planalto.gov.br/sedu.htm)  
Gestão Ambiental Rural - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)  
Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)  
Subprograma Projetos Demonstrativos - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)  
Construção da Agenda 21 (local/regional) - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)  
Pró-Água - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)  
Fundo Nacional do Meio Ambiente - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

### **HABITAÇÃO**

Morar Melhor - [www.planalto.gov.br/sedu.htm](http://www.planalto.gov.br/sedu.htm) ou [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)  
Programa Pró-Moradia - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)  
HABITAR-BRASIL - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) ou [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)  
Programa de Arrendamento Residencial - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

### **LAZER**

Programa Integração AABB-Comunidade - [www.fenabb.org.br](http://www.fenabb.org.br) ou [www.fbb.org.br](http://www.fbb.org.br)

### **ORDENAMENTO TERRITORIAL**

Zoneamento Ecológico-Econômico - [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

### **ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA**

Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - [www.desenvolvimentoagrario.gov.br](http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br)  
Banco da Terra - [www.desenvolvimentoagrario.gov.br](http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br) ou [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)  
Programa de Infra-estrutura e Serviços em Assentamentos Rurais - [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) ou [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

## **PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL**

Preservação de Espécies da Flora e da Fauna Silvestre Nativas - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Áreas Alteradas e Protegidas - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Apoio às Unidades de Conservação e Reservas Naturais - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Recuperação de Áreas Degradadas

Programa de Reconstrução - Recuperação socioeconômica e ambiental de áreas atingidas por desastres - [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

## **REFORMA AGRÁRIA**

Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - [www.desenvolvimentoagrario.gov.br](http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br)

## **SANEAMENTO**

PRO-COMUNIDADE - Programa de Melhoramento Comunitário - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

Programa de Infra-estrutura Urbana - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

Programa de Apoio à Gestão de Sistemas de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos - [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

Pró-Sanear/Programa de Saneamento para População de Baixa Renda - [www.planalto.gov.br/sedu.htm](http://www.planalto.gov.br/sedu.htm)

Programa Pró-Saneamento/Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos - [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

Programa de Assistência Técnica à Parceria Público-Privada em Saneamento - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

Construção de Sistemas de Esgotamento Sanitário - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Desenvolvimento Ambiental Urbano - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Melhorias Sanitárias Domiciliares - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) ou [www.funasa.gov.br](http://www.funasa.gov.br)

Ações de Municipalização do Turismo/Saneamento - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

## **SANEAMENTO BÁSICO URBANO**

Programa de Saneamento - PRO-SANEAMENTO - [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) ou [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

Projeto de Modernização do Setor de Saneamento - [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

Programa de Financiamento à Concessionários Privados de Saneamento - [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

## **SAÚDE**

Construção de Sistemas de Abastecimento de Água - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) ou [www.funasa.gov.br](http://www.funasa.gov.br)

Sistema Informatizado de Aquisição e Distribuição de Medicamentos - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Assistência Farmacêutica Básica - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Controle de Infecção Hospitalar - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Plano de Erradicação do Aedes aegypti - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Registro Nacional de Preços - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Rede Nacional de Informações em Saúde - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Agentes Comunitários - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) ou [www.saude.gov.br/psf/index.htm](http://www.saude.gov.br/psf/index.htm)

Criança e Vida - [www.fbb.org.br](http://www.fbb.org.br) ou [www.bancobrasil.com.br](http://www.bancobrasil.com.br)

Controle de Zoonoses e Fatores Biológicos de Risco - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) ou [www.funasa.gov.br](http://www.funasa.gov.br)

Combate às Carências Nutricionais - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

## SEGURANÇA PÚBLICA

Programa Paz nas Escolas - [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

Suporte Profiláticos e Terapêutico

Programa Nacional de Combate ao Câncer de Colo Uterino - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST / AIDS) - [www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br)

Plano de Eliminação da Hanseníase - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

Programa Humanização no Pré-Natal e Nascimento - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

## TELECOMUNICAÇÕES

Retransmissão e Repetição de Sinais de Televisão - [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br)

## TRANSPORTE

Programa Nacional de Transporte Escolar - [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

## TURISMO

Turismo Verde - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Fundo Geral de Turismo - [www.met.gov.br](http://www.met.gov.br)

Programa de Turismo - [www.bndes.gov.br/atuar/turismo.htm](http://www.bndes.gov.br/atuar/turismo.htm)

## VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA

Melhoria Habitacional para Controle da Doença de Chagas - [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) ou [www.funasa.gov.br](http://www.funasa.gov.br)

# 13. SITES DE INTERESSE MUNICIPAL

## Guia de Entidades Internacionais

Há outras entidades internacionais que apoiam os municípios de acordo com a área de interesse destes. Por área, temos a seguinte divisão:

Educação	Saúde	Desenvolvimento em geral	Meio Ambiente
Unesco	Wheat Ridge Ministries	Kellog Foundation	Weeden Foundation
Roe Foundation	West Foundation	USAID	Wallace Genetic Foundation
Comissão Fulbright	ThrasherResearch Fund	United States Institute of Peace	Alton Jones Foundation
The Greenville Foundation	RotaryFoundation	Timken Foundation of Cantom	Turner Foundation
The Harry Frank Guggenheim Foundation	The Howard Hughes Medical Institute	The William and Flora Hewlett Foundation	Tinker Foundation

# ESCRITÓRIOS REGIONAIS DO SEBRAE-SP

## Capital

### Capital Leste

Gerente: Joaquim B. Xavier Filho  
Rua Monte Serrat, 427 - Tatuapé  
CEP 03312-000 - Tel. (11) 6225-2177

### Capital Norte

Gerente: Mário Valsechi  
Rua Dr. Olavo Egídio, 690 - Santana  
CEP 02037-001 - Tel. (11) 6976-2988  
Fax (11) 6973-4630

### Capital Oeste

Gerente: Rosemary Correia Polastri  
Rua Pio XI, 675 - Alto da Lapa - CEP  
05060-000 - Tel./fax (11) 3832-5210

### Capital Sul

Gerente: Ricardo Espinosa Covelo  
Av. Adolfo Pinheiro, 712 - Santo Amaro  
CEP 04734-001 - Tel. (11) 5522-0500

## Grande São Paulo

### Guarulhos

Gerente: Evandro Morales Saturi  
(interino) Rua Luiz Faccini, 453 - Centro  
CEP 07110-000  
Tel./fax (11) 6440-1009

### Osasco

Gerente: Mauro Quereza Janeiro Filho  
Rua Primitiva Vianco, 640 - Centro  
CEP06016-004 - Tel./fax (11) 3682-7100

### Grande ABC I

Gerente: Silvana Pompermayr  
Rua Nicolau Filizola, 100 - Centro - São  
Bernardo do Campo - CEP 09725-760  
Tel. (11) 6833-8222  
Fax (11) 6833-8211

### Grande ABC II

Gerente: Cláudio Alves Barrios  
Rua Cel. Fernando Prestes, 47 - Centro  
Santo André - CEP 09020-110  
Tel. (11) 4990-1911

### Mogi das Cruzes

Gerente: Emerson Moraes Vieira  
Av. Japão, 450 - Alto do Ipiranga  
CEP 08730-330 - Tel. (11) 4722-8244  
Fax (11) 4722-9108

## Interior do Estado

### Araçatuba

Gerente: Ricardo Rakauskas  
Rua Cussy de Almeida Júnior, 1.167  
Higienópolis - CEP 16010-400  
Tel. (18) 3622-4426  
Fax (18) 3622-2116

### Araraquara

Gerente: Paulo Marcelo T. Ribeiro  
Av. Espanha, 284 - Centro - CEP  
14801-130 - Tel./fax (16) 3332-3590

### Baixada Santista

Gerente: Josephina Cardelli  
Av. Ana Costa, 416/418 Gonzaga  
Santos - CEP 11060-002  
Tel. (13) 3289-5818  
Fax (13) 3289-4644

### Bauru

Gerente: Milton Debiasi  
Av. Duque de Caxias, 20-20  
Vila Brunhari - CEP 17011-140 - Bauru  
Tel. (14) 234-1499 - Fax (14) 234-2012

### Barretos

Gerente: Maria Adelia E. de Lima Bueno  
Av. Treze, 767 - Centro - CEP 14780-  
270 - Tel./fax (17) 3323-2899

### Botucatu

Gerente: Fabio Angelo Bonassi  
Rua Dr. Cardoso de Almeida, 2.015  
Lavapés - CEP 15502-052  
Tel. (19) 3243-0277  
Tel./fax (14) 3815-9020

### Campinas

Gerente: Vlamir Sartori  
Av. Andrade Neves, 1.811 - Jardim  
Chapadão - CEP 13070-000  
Tel. (19) 3243-0277  
Fax (19) 3242-4971

### Franca

Gerente: Luiz Carlos Donda  
Rua Ângelo Pedro, 2.337 - Bairro São  
José - CEP 14403-416  
Tel. (16) 3723-4188  
Fax (16) 3723-4483

### Guaratinguetá

Gerente: Augusto dos Reis Ferreira  
Rua Duque de Caxias, 100 - Centro  
CEP 12500-000 - Tel. (12) 3132-6777

### Itapeva

Gerente: Marimar Guidorzi de Paula  
Rua Theófilo David Muzel, 649 - Centro  
CEP 18400-000 - Tel: (15) 522-4444  
Fax (15) 522-4120

### Jundiaí

Gerente: Vlamir Sartori  
Rua Suécia, 40 - Jardim Cica - CEP  
13206-770 - Tel. (11) 4587-3540/3543  
Fax (11) 4587-3554

### Marília

Gerente: Pedro Rocha Barreiros  
Av. Sampaio Vidal, 45 - Centro -  
CEP 17500-020 - Tel. (14) 422-5111  
Fax (14) 423-3698

### Ourinhos

Gerente: Wilson Nishimura (interino)  
Av. Horácio Soares, 1.012 - Jardim  
Paulista - CEP 19900-000 - Tel. (14)  
3326-4413 - Fax (14) 3326-4413

### Piracicaba

Gerente: Antônio Carlos A. Ribeiro  
Av. Independência, 527 - Centro  
CEP 13.416-220 - Tel. (19) 3434-0600

### Presidente Prudente

Gerente: José Carlos Cavalcante  
Rua Ribeiro de Barros, 630 - Jardim  
Aviação - CEP 19020-430  
Tel. (18) 222-6891 - Fax (18) 221-0377

### Ribeirão Preto

Gerente: Paulo Eduardo S. Arruda  
Rua Inácio Luiz Pinto, 280 - Alto da Boa  
Vista - CEP 14025-680  
Tel./fax (16) 3621-4050

### São Carlos

Gerente: Paulo Marcelo T. Ribeiro  
Rua 15 de Novembro, 1.677 - Centro  
CEP 13560-240 - Tel. (16) 3372-9503

### São João da Boa Vista

Gerente: Rodrigo Matos do Carmo  
Rua Getúlio Vargas, 507 - Centro  
CEP 13870-000  
Tel./fax (19) 3622-3166/3209

### São José dos Campos

Gerente: Everaldo Oliveira Rocha  
Rua Santa Clara, 690 - Vila Adyanna  
CEP 12243-750 - Tel. (12) 3922-2977  
Fax (12) 3942-3331

### São José do Rio Preto

Gerente: Arthur Eugênio F. Achoa  
Av. Bady Bassitt, 4.000 - Vila Nossa  
Senhora da Paz - CEP 15025-000  
Tel. (17) 3222-2777  
Fax (17) 3222-2999

### Sorocaba

Gerente: Carlos Alberto de Freitas  
Rua Cesário Mota, 60 - Centro  
CEP 18035-200 - Tel. (15) 3224-4342  
Fax (15) 3224-4435

### Vale do Ribeira

Gerente: Josephina Cardelli  
Rua José Antonio de Campos, 297  
Centro - Registro - CEP 11900-000  
Tel. (13) 6821-7111  
Fax (13) 6821-7803

### Votuporanga

Gerente: Fabio Ravasi Gerlach (interino)  
Av. Wilson de Souza Foz, 1.847 -  
San Remo - CEP 015502-052  
Tel. (17) 3421-8366  
Fax (17) 3421-5353

## PAEs (Postos Sebrae de Atendimento ao Empreendedor)

**Assis** - Rua Antonio Zuardi, 950 - VI Cambui  
CEP19840-040 - Tel. (18) 3302-4406

**Avaré** - Rua Rio de Janeiro, 1622 - Centro  
CEP18701-200 - Tel. (14) 3733-1366

**Cardoso** - Rua Deputado Castro de Carvalho,  
1841 Centro - CEP15570-000 - Tel. (17)3453-1845

**Catanduva** - Rua São Paulo, 777 - Vila Motta  
CEP15800-000 - Tel. (17) 3525-2426

**Cerqueira César** - Rua JJ Esteves, s/n - Centro  
CEP18760-000 - Tel. (14) 3714-4266/3714-7206

**Cruzeiro** - Rua Capitão Neco, 118 - Centro  
CEP12701-350 - Tel. (12) 3144-3366

**Ferraz de Vasconcelos** - Rua Bruno Altasin, 26  
Centro - CEP08501-160 - Tel. (11) 4678-2697

**Holambra** - Rua das Tulipas, 104 - Centro  
CEP13825-000 - Tel. (19) 3802-1593/2021

**Iepê** - Rua Minas Gerais, 274 - Centro  
CEP19640-000 - Tel. (18) 254-1311

**Indaiatuba** - Rua Jacob Lira, 344 - Pq das Nações  
CEP13346-010 - Tel. (19) 3935-2788

**Itú** - Rua do Patricínio, 419 - Centro  
CEP18130-000 - Tel. (11) 4023-6104

**Laranjal Paulista** - Avenida da Saudade, 108  
Centro - CEP18500-000 - Tel. (15) 3283-1140

**Macatuba** - Rua Profª Teófilo Pinto Camargo, 548  
Centro - CEP17290-000 - Tel. (14) 3268-1167

**Monte Aprazível** - Rua Duque de Caxias, 520  
Centro - CEP15150-000 - Tel. (17) 3275-3844

**Novo Horizonte** - Av Jornalista Paulo Falzeta, 01  
VI Paty - CEP14960-000 - Tel. (17) 3542-7701

**Oswaldo Cruz** - Av Kennedy, 389 - Centro  
CEP17700-000 - Tel. (18) 3529-1212

**Paranapanema** - Rua Francisco Alves de Almeida,  
605 - Centro - CEP18720-000

Tel. (14) 3713-1744

**Peruibe** - Rua Riachuelo, 40 - CEP11750-000  
Tel. (13) - 3455-8247

**Piedade** - Pça da Bandeira, 81 - Centro  
CEP18170-000 - Tel. (15) 3244-3071

**Pindamonhangaba** - Rua Deputado Claro Cesar,  
44 - Centro - CEP12400-220 - Tel. (12) 3642-6121

**Pirajú** - Rua Treze de Maio, 500 - CEP18800-000  
Tel. (14) 3351-1846

**Rancharia** - Av Dom Pedro II, 484 - Centro  
**Rosana** - Rua José Velasco, 1747 - Centro

**Santa Cruz do Rio Pardo** - Praça Dep. Leônidas  
Camarinha, nº 316 - Centro - CEP18900-000

Tel. (14) 3373-2122/3372-5900

**Santana de Parnaíba** - Av Tenente Marques, 5720  
Fazendinha - CEP06500-000 - Tel. (11) 4156-2410

**São Sebastião da Gramma** - Av. Cap. Joaquim R. de  
Andrade, 198 - sl 1 - Centro - CEP13790-000

Tel. (14) 3646-1122

**Sertãozinho** - Av Afonso Trigo, 1588 - Jd 05 de  
Dezembro - CEP14160-100

Tel. (16) 3945-1080/5801

**Sumaré** - Rua Antonio Jorge Chebabi, 1212  
Centro - CEP13170-005 - Tel. (19) 3863-8701

**Taquarituba** - Rua Dr. Ataliba Leonel, 855 - Centro  
CEP18740-000 - Tel. (14) 3762-1995

**Tarumã** - Rua dos Crisântemos, 288 - Centro  
CEP19820-000 - Tel. (18) 3329-1193

**Tatuí** - Pça Martinho Guedes, 12 - Centro  
CEP18280-000 - Tel. (15) 3259-8588

**Tupã** - Praça da Bandeira, 291 - Centro  
CEP17600-380 - Tel. (14) 3491-5394

**Urupês** - Rua Barão do Rio Branco, 704 - Centro  
CEP15850-000 - Tel. (17) 3552-1568







**Central de Relacionamento**  
**0800 728 02 02**  
De segunda a sexta, das 8h às 20h - ligação gratuita.  
[ouvidoria@sebraesp.com.br](mailto:ouvidoria@sebraesp.com.br)  
[www.sebraesp.com.br](http://www.sebraesp.com.br)