

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1353

ALÉM DA INFORMALIDADE: ENTENDENDO COMO OS FISCAIS E AGENTES DE DESENVOLVIMENTO PROMOVEM A FORMALIZAÇÃO O CRESCIMENTO DE PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Mansueto Almeida

Rio de Janeiro, agosto de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1353

ALÉM DA INFORMALIDADE: ENTENDENDO COMO OS FISCAIS E AGENTES DE DESENVOLVIMENTO PROMOVEM A FORMALIZAÇÃO O CRESCIMENTO DE PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS*

Mansueto Almeida**

Rio de Janeiro, agosto de 2008

* Trabalho apresentado no *workshop* Crescimento Econômico e o Cumprimento de Normas e Padrões: Casos Bem-Sucedidos e Recomendações para Políticas Públicas, promovido pelo DFID/Ipea, em Brasília, em 13 de dezembro de 2007. Esta pesquisa é o desdobramento de um projeto do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) iniciado em meados de 2006, com o título *The Rule of Law, Economic Development, and the Modernization of the State in Brazil: Lessons from Existing Experience for Policy and Practice* supervisionado por Judith Tendler (pesquisadora principal), e financiado pelos escritórios do Ministério Britânico para Desenvolvimento Internacional (DFID) e do Banco Mundial em Brasília. Agradeço aos que apoiaram o estudo através de financiamento e comentários sobre a proposta, os resultados intermediários e os relatórios apresentados; ao escritório do DFID em Brasília, particularmente Miranda Munro, Ernesto Jeger, Ana Doria Galvão; ao escritório do Banco Mundial em Brasília, particularmente John Briscoe e Deborah Wetzel; ao Departamento de Estudos Urbanos e Planejamento do MIT e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por terem apoiado o projeto de diversas formas, inclusive oferecendo um ambiente estimulante para as discussões em torno do tema. Aplicam-se aqui as ressalvas de praxe. Os financiadores não são responsáveis pelas conclusões apresentadas neste documento, e podem não estar necessariamente de acordo com elas.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Setoriais do Ipea.

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário de
Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: K32, K42, L52

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 CRESCIMENTO DO EMPREGO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: ALGUNS FATOS EMPÍRICOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO	8
3 METODOLOGIA E ESTUDOS DE CASO	11
4 INTERVENÇÃO SELETIVA DO ESTADO: COMO CONCILIAR NORMAS E COMPETITIVIDADE	18
5 CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS	37
ANEXOS	40

SINOPSE

Na maioria dos países em desenvolvimento, o número de pequenas e médias empresas (PMEs) no setor informal tem crescido continuamente na última década em consequência do excesso de regulação e da crescente concorrência internacional. Hoje, nesses locais, o grande desafio para formuladores de políticas e agentes de desenvolvimento é conciliar o crescimento econômico com as normas legais. Por um lado, tanto o governo quanto os agentes não-governamentais argumentam que o crescimento econômico de pequenas empresas é importante para aumentar o emprego e reduzir a pobreza, e que assim essas firmas devem ser isentas de várias normas legais. Por outro lado, alguns governos restringem o trabalho dos encarregados por lei de fiscalizar as micros, pequenas e médias empresas, por receio de serem acusados de impedir o desenvolvimento local, quando essas empresas não conseguem arcar com os custos gerados pelo cumprimento das normas. Embora não exista uma solução simples para esse dilema, acreditamos que ela se encontra entre esses extremos. Este artigo mostra como o governo teve sucesso na promoção do crescimento de empresas, atuando em conformidade com a lei, em três arranjos produtivos locais (APLs), famosos pelo não cumprimento da legislação fiscal, trabalhista e ambiental.

ABSTRACT

In most developing countries, small and medium firms in the informal sector have grown steadily over the last decade as a consequence of regulation and increasing international competition. In these places, the great challenge for policymakers and economic-development practitioners today is how to reconcile economic growth with legal standards. On the one hand, government and non-government practitioners claim that small firms' economic growth is important to increase employment and reduce poverty and, therefore, these firms must be given especial relief from the legislation. On the other hand, law enforcers usually face a dilemma of making small and medium firms comply with the law and bear the risk of being accused of hindering the local development, when these firms are not able to face the burden of meeting law standards. Although there is no simple solution to this dilemma, I believe that the solution to this dilemma lies halfway between these two extremes. This paper show how the government succeeded in putting together local economic growth and standards in three industrial clusters famous by firms' non-compliance with labor, tax and environmental legislation.

1 INTRODUÇÃO

Há uma grande preocupação sobre como o setor público pode fiscalizar as pequenas e médias empresas (PMEs) sem prejudicá-las em sua competitividade. Por um lado, é fato conhecido que proprietários de pequenas empresas nos países em desenvolvimento enfrentam limitações (falta de capital, falta de acesso a mercados de alto valor agregado etc.) que os impedem de cumprir a legislação trabalhista, ambiental e tributária (BLACKMAN, 2000; DASGUPTA, 2000). Por outro lado, há vários exemplos de empresas localizadas em arranjos produtivos locais (APLs) que depois de terem passado por um processo de melhoria (*upgrading*), aprimoraram também seus padrões ambientais e trabalhistas, tornando-se mais competitivas (NADVI, 1999a; TENDLER, 2002; POLASKI, 2006). No entanto, ainda não está claro sob quais circunstâncias o setor público pode fazer com que as PMEs cumpram a legislação trabalhista, tributária e ambiental sem prejudicá-las quanto a sua sobrevivência e sua competitividade.

Este trabalho pretende mostrar de que forma PMEs de três APLs industriais situados em pequenos municípios (menos de 100 mil habitantes) no interior do Brasil tiveram sucesso em transitar de uma situação de quase completa informalidade para outra, bem diversa, em que passaram a cumprir com as normas trabalhistas, ambientais ou tributárias de forma crescente. As PMEs nesses três APLs foram irregulares durante anos, mas esta situação mudou quando agências de desenvolvimento abraçaram políticas que incentivavam as empresas a adotar mudanças de produto e processo para se adequarem à lei.¹ Como será mostrado neste artigo, o processo que levou as PMEs a se amoldarem à lei ocorreu de forma gradual, e a conformidade resultante foi limitada a apenas certos aspectos da lei: algumas empresas melhoraram o cumprimento de normas trabalhistas, mas continuaram poluindo, enquanto outras adotaram tecnologias mais limpas, sem obedecer à legislação trabalhista. Mesmo que a conformidade tenha sido parcial, esse resultado pode ser considerado positivo, uma vez que as empresas passaram a se conscientizar da possibilidade de conciliar o respeito às normas trabalhistas, ambientais e tributárias com maior competitividade.²

1. Essa preocupação com a modernização das PMEs está no cerne do que o ministro extraordinário de assuntos estratégicos, Mangabeira Unger, chama de política industrial inclusiva. Segundo palavras do ministro: "A nossa política industrial brasileira, tradicionalmente, está voltada mais para as grandes empresas e oferece a essas empresas, tipicamente, isenções tributárias e condições melhores de acesso ao crédito, até mesmo crédito subsidiado. Mas uma das características estruturais de nossa economia é a predominância absoluta nela de pequenas empresas, de empreendimentos emergentes e muito restritos no seu acesso ao crédito, à tecnologia, ao conhecimento, ao próprio mercado. Aí reside a maior força potencial de nossa economia. Instrumentalizar essa energia empreendedora emergente pode criar um dinamismo de crescimento econômico socialmente incluyente" (ver entrevista do ministro Mangabeira Unger à revista *Desafios* (FILHO E SOUZA, 2008, p. 9).

2. Mesmo quando as empresas se adaptam à legislação ambiental, trabalhista e fiscal, e têm algum ganho como, por exemplo, o acesso a novos mercados, é possível que parte dos ganhos de curto prazo desapareça no longo prazo e elas passem, novamente, a burlar as normas. Nadvi (2008) mostra um caso no qual o principal fornecedor da Nike na região de Sialkot, no Paquistão, adotou o código de conduta imposto pela empresa, que bania o uso do trabalho infantil, e após quase uma década do início do programa esse fornecedor teve seu contrato com a Nike interrompido devido à utilização de trabalho infantil. Ao que parece, o acesso a um comprador global do porte da Nike não foi suficiente para que a empresa tivesse os incentivos econômicos adequados para continuar respeitando o código de conduta imposto pela cliente.

Antes de prosseguir, gostaria de elucidar as diferenças entre esta pesquisa e a literatura tradicional sobre APLs. Apesar de a pesquisa se basear em APLs industriais, este estudo não pretende se concentrar nas questões levantadas pela literatura sobre APLs (ver RABELLOTTI, 1995; HUMPHREY; SCHMITZ, 1996; SCHMITZ, 1995; PYKE; SENGENBERGER, 1992). O interesse desta pesquisa não é compreender sob quais circunstâncias as empresas cooperam, se as empresas que cooperam apresentam melhor desempenho do que aquelas que não cooperam, ou mesmo como as empresas conseguem promover melhorias de processo e produto para alcançar mercados de maior valor agregado. O objetivo, aqui, também não é compreender os elos entre PMEs situadas em APLs e compradores globais (ver HUMPHREY; SCHMITZ, 2000; SCHMITZ, 1999; KAPLINSKY, 2000). O foco desta pesquisa é entender sob quais circunstâncias as PMEs começam a cumprir a lei, mesmo quando essas empresas vendem para mercados de baixo valor agregado nos quais os consumidores não boicotam empresas por violarem normas trabalhistas e ambientais.

Além desta introdução, este artigo está dividido em quatro seções. A seção seguinte expõe a base para o argumento principal aqui apresentado, abordando o crescimento do emprego formal após 1999. Esse *boom* de formalização ocorreu apesar de não ter havido grandes mudanças na legislação trabalhista no Brasil. A terceira seção explica como os três estudos de caso foram selecionados e os principais problemas nos três APLs selecionados. A quarta seção aborda os fatores que explicam a crescente formalização das PMEs e a última seção reúne as conclusões principais desta pesquisa.

2 CRESCIMENTO DO EMPREGO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: ALGUNS FATOS EMPÍRICOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Nos últimos 15 anos, podemos identificar duas fases diferentes na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. A primeira fase, entre 1990 e 1999, é marcada por uma taxa de desemprego crescente. A segunda fase, que começou após 1999 e continua até hoje, é caracterizada pelo crescimento do emprego formal ano após ano.

Na primeira fase, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad),³ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de desemprego praticamente dobrou, aumentando de menos de 5% no começo da década de 1990 para quase 10% em 1999. O número de desempregados chegou a mais de 9 milhões, que é um grande aumento, comparado ao que se observou nas duas décadas anteriores (1970 e 1980), nas quais esse número em nenhum momento excedeu 2 milhões de trabalhadores (ver RAMOS, 2007; POCHMANN, 2001, p. 114) . Foi durante esse período que muitos acadêmicos, políticos e empresários pressionaram por reformas na legislação trabalhista, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), já que esta é considerada por muitos antiquada e uma grande barreira ao crescimento do emprego formal. O *lobby* pela reforma trabalhista levou o governo a decretar novas leis, tais como aquela que regula a compensação por horas

3. A Pnad é feita todos os anos pelo IBGE, exceto naqueles em que realiza o censo demográfico.

extras (“banco de horas”), os contratos de trabalho temporários, e os comitês de conciliação do trabalho. No entanto, apesar dessas mudanças, não houve grandes alterações na CLT, que continua soberana na regulação dos contratos de trabalho individuais e de classe.

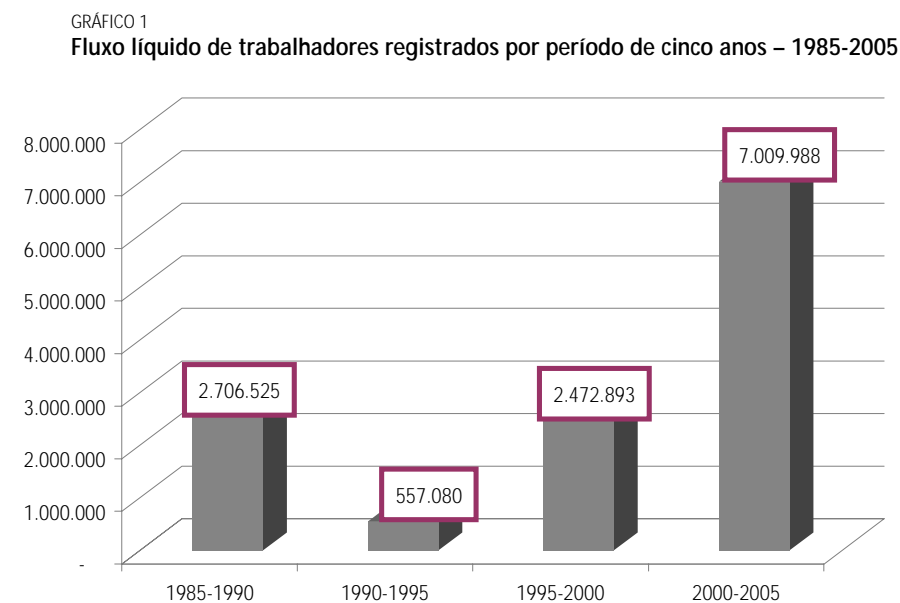
As principais críticas à CLT são o excesso de regras sobre os contratos de trabalho individuais, a hierarquia sobre contratos individuais e de classe, e os altos encargos trabalhistas que ela impõe ao empregador. Pastore (2007) calcula que empregar sob a CLT impõe um custo extra para empresas que chega a 102% do salário pago aos trabalhadores. Mas o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) afirma que o custo é 30,9% quando alguns dos benefícios e vantagens oferecidos pelas empresas aos funcionários são considerados como salário e não custo extra. Este é um debate não resolvido, e cada um usa o número que mais lhe convém. Em todo caso, a CLT continua sob intenso ataque de empresários, mas a natureza dessa crítica mudou depois de 1999, quando o emprego formal começou a aumentar rapidamente e a CLT não podia mais ser responsabilizada por retardar esse crescimento.

Em consequência do aumento do emprego formal desde 1999, os críticos começaram a apontar a informalidade como o principal problema resultante da CLT. A informalidade no Brasil chegou a 53% da força de trabalho⁴ em 2005, o que significa que mais da metade da força de trabalho ocupada no país não estava sob a proteção da CLT. Com base na opinião de que a CLT aumenta a informalidade, alguns acadêmicos têm argumentado que a informalidade poderia diminuir se o mercado de trabalho fosse desregulado e os benefícios fossem negociados livremente por cada sindicato de trabalhadores. Mas hoje essa proposta não encontra eco na arena política por três razões: primeiro, apesar da elevada taxa de informalidade, essa taxa ficou estável na década de 1990 e tem diminuído desde 2001 (ÁVILA, 2006; RAMOS, 2007); segundo, os representantes dos sindicatos temem que a desregulamentação do mercado de trabalho inicie uma espiral descendente, se as empresas tentarem comprimir os custos da força de trabalho para se equiparar aos níveis salariais de países com baixos salários (como, por exemplo, a China e o Vietnã); portanto, os sindicatos são contra qualquer mudança na CLT que signifique flexibilização dos direitos trabalhistas e têm feito *lobby* no Congresso para a manutenção dos direitos dos trabalhadores regulados pela CLT; e terceiro, como mencionado acima, o emprego formal começou a aumentar depois de 1999, tornando a crítica à CLT mais frágil do que nos anos anteriores.

Conforme mostrado abaixo, o número de trabalhadores registrados aumentou 7 milhões no Brasil entre 2000 e 2005, um número maior do que o aumento de trabalhadores registrados nos 15 anos anteriores a 2000 (ver gráfico 1). Esse resultado é impressionante considerando-se que a taxa de crescimento média do Produto Interno Bruto (PIB) era 2,6% ao ano (a.a.) de 2000 a 2005, que é próxima à taxa dos anos anteriores (2,3% de 1991 a 1999). Portanto, o rápido aumento do emprego

4. A taxa de informalidade aqui se refere à soma dos trabalhadores não-registrados, autônomos e por conta própria, dividida pela força de trabalho total – População Economicamente Ativa (PEA). Esses dados são de 2005 (ver RAMOS, 2007).

formal no Brasil após 1999 não pode ser explicado por níveis mais altos de crescimento econômico.



Fonte: Relatório Anual de Informações Econômicas e Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Os economistas da área de economia do trabalho ainda não entenderam completamente as razões desse crescimento do emprego formal,⁵ uma vez que não houve mudança significativa na legislação trabalhista e o custo da mão-de-obra, quando medido pelo salário mínimo real, aumentou 73% entre 1995 e 2005. Ao que parece, muitos concordam que esse crescimento está ligado à desvalorização da moeda brasileira em 1999 e ao crescimento das exportações estimulado pelo crescimento econômico mundial nos últimos cinco anos. Mas esses fatores não explicam, por exemplo, por que o emprego aumentou nos setores intensivos em mão-de-obra (calçados, têxteis e roupas), que estavam sob intensa concorrência de países onde os salários são mais baixos, ou por que a maior parcela do crescimento do emprego no setor de manufaturados se deu no interior do país.⁶ De acordo com os dados divulgados pelo MTE, 58% do crescimento do emprego no setor de manufaturados (766.906 novos trabalhadores registrados) de 2000 a 2005 ocorreram em municípios

5. Entrevista com Carlos Alberto Ramos, professor de Economia do Trabalho na Universidade de Brasília (UnB) e consultor do MTE (julho de 2007).

6. O economista Celso Cardoso, do Ipea, tentou identificar os motivos por trás do crescimento do emprego formal (ver CARDOSO, 2007). Mas alguns dos fatores identificados por Cardoso como fontes geradoras do crescimento do emprego também seriam fontes de destruição do emprego, como, por exemplo, o crescimento do emprego público, dos gastos sociais e dos gastos da previdência, que têm como contrapartida uma arrecadação maior e, portanto, uma elevação da carga tributária e do custo para as empresas. Os outros fatores identificados para explicar o crescimento do emprego é o sistema de arrecadação simplificada para as micro e pequenas empresas (Simples); a desvalorização cambial de 1999 e o aumento da fiscalização pelo MTE. Em relação a este último item, os dados mostram que o aumento da fiscalização pelo MTE não respondeu por mais de 5% do número de trabalhadores registrados, o que indica que o papel dos fiscais do trabalho para explicar o *boom* de formalização nos últimos oito anos foi pequeno.

com menos de 100 mil habitantes.⁷ Esses municípios podem ser divididos em três tipos: *a)* municípios pequenos, próximos a capitais, ou médios; *b)* pequenos, cujos investimentos vêm principalmente de grandes empresas atraídas por incentivos fiscais oferecidos pelos estados; e *c)* pequenos, onde se pode encontrar fortes indústrias locais constituídas de PMEs. Todos os casos selecionados para esta pesquisa se encaixam nessa terceira categoria. Os municípios são Toritama (PE) na região Nordeste, Nova Serrana (MG), no Sudeste, e Jaraguá (GO), no Centro-Oeste. Os três fazem parte do seletor grupo de 417 municípios, entre os 5.560 do Brasil, onde o emprego com carteira no setor de manufaturados aumentou em pelo menos 1.000 trabalhadores entre 1995 e 2005.

Esses municípios são exemplos do dinamismo econômico encontrado em pequenas localidades no Brasil, onde se constata um crescimento, na última década, do emprego formal, do número de empresas formais, da arrecadação tributária, e do PIB, este um indicador que se elevou “ao ritmo chinês”, com taxas superiores a 6% a.a. Esses casos não são exceções, mas sim exemplos de um padrão mais generalizado de crescimento industrial que ocorreu principalmente em pequenos municípios no interior do Brasil nos últimos dez anos. A seguir, tratamos de como os casos foram selecionados.

3 METODOLOGIA E ESTUDOS DE CASO

Para a seleção dos estudos de caso, foram entrevistados políticos, empresários, fiscais da lei,⁸ agentes de desenvolvimento,⁹ representantes de sindicatos de trabalhadores. As entrevistas ocorreram na sede do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) em Brasília e no MTE. Uma vez selecionados os casos, novas entrevistas foram efetuadas nos órgãos de governo e nas associações empresariais das capitais (Recife, Goiânia e Belo Horizonte) e nos municípios onde os APLs selecionados estão localizados.

Os três casos desta pesquisa foram selecionados com base em três critérios. Primeiro, foram escolhidos exemplos de PMEs industriais, em setores intensivos em

7. Ramos (1997) estima o crescimento do emprego industrial (trabalhadores registrados e não-registrados) com base na Pnad. De acordo com cálculos do autor, o emprego industrial aumentou de 6,6 milhões para 8,3 milhões nas regiões não-metropolitanas e de 3,5 milhões para 4,3 milhões em regiões metropolitanas (RMs) entre 1999 e 2005. Os números demonstram que o crescimento do emprego industrial em regiões não-metropolitanas foi mais que o dobro do crescimento nas RMs no Brasil, corroborando assim a afirmação de que a maior parte do emprego no setor industrial após 1999 ocorreu no interior.

8. Neste artigo, vamos chamar de fiscais da lei os promotores dos ministérios públicos estaduais; os fiscais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e das agências estaduais do meio ambiente; os fiscais da receita; e os fiscais do trabalho.

9. Neste artigo, chamamos de agentes de desenvolvimento aqueles servidores de instituições quase-fiscais de fomento ao desenvolvimento (técnicos do Sebrae) e servidores das secretarias de desenvolvimento do município ou do estado que trabalham diretamente com as políticas de fomento setorial. Tanto esses agentes de desenvolvimento como os fiscais da lei fazem parte do que se chama na literatura de *street-level bureaucrats*, que são servidores públicos que trabalham diretamente com o público e possuem um elevado poder discricionário (para o bem ou para o mal) no seu dia-a-dia. Sobre o que é e como atua essa categoria de servidores públicos, ver Lipsky (1980).

mão-de-obra, em APLs¹⁰ cujo foco de vendas é para o mercado interno. Essas empresas são as mais vulneráveis à concorrência dos países de salários baixos e, conseqüentemente, são as que geralmente defendem a isenção das normas trabalhistas e ambientais como condição necessária ao crescimento. Se encontrarmos casos de melhoria¹¹ (*upgrading*) e conformidade com a lei, mesmo nesses casos em que as empresas são pequenas ou médias e concorrem muito mais em preço do que em qualidade, o setor público poderia tentar replicar os fatores que levam a uma formalização maior em circunstâncias menos adversas. Portanto, os casos se baseiam no grupo mais frágil de empresas: PMEs dos setores de calçados e confecções que vendem para mercados populares (nos quais a concorrência é focada mais no preço do que na qualidade do produto).

Segundo, todos os casos foram selecionados em municípios pequenos (menos de 100 mil habitantes) em diferentes regiões do país, uma vez que as empresas em municípios pequenos foram responsáveis por 58% do crescimento do emprego formal no setor de manufaturados no Brasil entre 1995 e 2005. Além disso, é possível encontrar variações do ambiente de negócios nacional nesses municípios, incluindo diferentes padrões de fiscalização e diferentes regras informais que regulam o ambiente de negócios local. Portanto, essa abordagem do desenvolvimento local pode lançar alguma luz sobre como os atores locais aplicam a legislação nacional e mudam o ambiente de negócios local para fomentar as PMEs.¹²

Terceiro, os casos foram selecionados em pequenos municípios nos quais se percebeu algum avanço na transição das PMEs da informalidade para a formalidade.¹³ Foram utilizadas duas fontes de informação diferentes para selecionar os casos. Uma

10. O termo APL é utilizado neste artigo de maneira bastante ampla: aqui, ele serve para qualificar uma aglomeração de empresas onde há um número significativo de pequenas empresas que fabricam o mesmo produto e próximas umas das outras. Essa definição ampla é diferente da usada na literatura baseada nos distritos industriais na Itália, mas é a mais apropriada para captar a maneira como o termo é empregado por formuladores de políticas no Brasil e nos países em desenvolvimento em geral.

11. O termo melhoria (*upgrading*) neste documento significa "melhoria de processos". Neste caso, melhorar significa qualquer mudança adotada por empresas individuais para aumentar sua eficiência na transformação de insumos em produtos finais. Para outras definições de *upgrading*, ver Humphrey e Schmitz (2002, p. 1.020).

12. Esta abordagem do nível local é similar à abordada por Locke (1995). Nesse livro, Locke destaca que não se pode compreender o dinamismo econômico de alguns setores e regiões industriais na Itália nos anos 1980 analisando-se apenas o arranjo institucional no nível nacional. Locke se volta para as redes sociopolíticas locais para explicar os padrões divergentes de ajuste industrial dentro dos mesmos setores em diferentes regiões da Itália. Moore e Schmitz (2007) também destacam a importância de estudos comparativos no mesmo país para identificar em quais circunstâncias o estado adota mudanças que fomentam o investimento privado. Neste texto, Moore e Schmitz estão interessados em entender quando a relação setor privado e estado promove o desenvolvimento e não a simples apropriação de riqueza por parte da elite política.

13. A questão de selecionar casos de sucesso é um problema comum de vários pesquisadores que efetuam estudos de casos. Em muitos deles, o "sucesso" depende do pesquisador e dos critérios utilizados e, muitas vezes, as experiências de êxito são limitadas quando se as conhece a fundo. Por exemplo, Seidman (2007), em um estudo sobre o papel das multinacionais e de Non-Governmental Organizations (NGOs) – Organizações Não-Governamentais (ONGs) – na disseminação de códigos de conduta, mostra que os casos de sucesso escolhidos para a pesquisa eram de sucesso limitado, ao contrário do que a pesquisadora esperava baseado no que já havia sido divulgado desses casos. Mesmo assim, o sucesso "parcial" desses casos terminou sendo interessante para a pesquisa por mostrar, além dos pontos positivos, as dificuldades de as multinacionais patrocinarem códigos privados de conduta (Códigos de Responsabilidade Social e Empresarial) e a dificuldade da disseminação desses padrões no que Seidman chama de regulação sem governo (*stateless regulation*).

das fontes foi a Rais, uma base de dados anual do MTE que informa o número de trabalhadores registrados por empresa e por setor.¹⁴ A outra fonte para selecionar os casos foram entrevistas conduzidas com a equipe do Sebrae, autarquia responsável pela promoção do desenvolvimento de pequenas empresas no Brasil,¹⁵ e entrevistas nas secretarias de desenvolvimentos dos estados. Nessas entrevistas, os funcionários públicos que atuam com programas de promoção setorial foram desafiados a identificar, nos seus respectivos estados, casos de sucesso em que se observa um crescimento do número de firmas pequenas e médias em conformidade com diferentes aspectos da legislação tributária, trabalhista e/ou ambiental.

Com base no banco de dados da Rais e de entrevistas na Secretaria de Desenvolvimento de Minas Gerais, foi selecionado o município de Nova Serrana, um APL de calçados no interior de Minas Gerais. Nesse APL, o emprego formal no setor de calçados aumentou de 3 mil trabalhadores em 1995 para 12 mil trabalhadores em 2005, colocando Nova Serrana na melhor posição entre os municípios do Brasil com menos de 100 mil habitantes em que houve os maiores índices de crescimento do emprego com registro em carteira, na indústria, de 1995 a 2005.

Os outros dois casos, Jaraguá, em Goiás, e Toritama, em Pernambuco, foram selecionados com base em entrevistas diretas com os funcionários do Sebrae em Brasília e com agentes de desenvolvimento das secretarias de desenvolvimento dos estados de Goiás e Pernambuco. Nesses dois APLs, o maior grau de conformidade com a lei por parte das empresas resultou do maior cumprimento da legislação ambiental em um caso (Toritama), e da legislação tributária em outro (Jaraguá). Em Jaraguá, as empresas adotaram sérias medidas para cumprir a legislação tributária e banir a pirataria (produção de calças jeans falsificadas), e no APL de confecções de Toritama as lavanderias se adequaram à legislação ambiental a partir de 2003, quebrando uma longa tradição de não-cumprimento de normas ambientais nesse município. Em seguida, descrevemos as principais características desses APLs e as barreiras ao crescimento das PMEs.

3.1 OS TRÊS ESTUDOS DE CASO: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E PROBLEMAS

Os APLs visitados tinham uma característica marcante em comum: a elevada informalidade na década de 1980, que persistiu até meados dos anos 1990. Nesses locais, não havia fiscalização ambiental e os impostos, quando recolhidos, se mantinham em um patamar mínimo e os fiscais do trabalho eram ausentes. Em tal ambiente “não regulado” o crescimento econômico de empresas informais fez aumentar a poluição e o número de trabalhadores sem carteira. Além disso, uma vez que o crescimento econômico nesses lugares aconteceu simultaneamente com uma elevada sonegação de impostos, os governos municipais não conseguiam atender a demanda local por saúde, educação e infra-estrutura. Esse padrão de crescimento era do tipo conhecido na literatura de desenvolvimento como *low road*, no qual o

14. A base de dados da Rais fornece informações somente sobre o número de trabalhadores registrados, que podem ser usadas como uma aproximação para se investigar a conformidade das empresas com a legislação trabalhista.

15. O Sebrae tem escritórios em quase todos os estados do Brasil, sendo a instituição com maior *expertise* na promoção do desenvolvimento de pequenas empresas no país.

crescimento econômico ocorre de forma não-sustentável, com o desrespeito aos padrões ambientais e trabalhistas

Nesses municípios, as secretarias de desenvolvimento estaduais e municipais adotavam política de promoção setorial, mas essas políticas se caracterizavam pela concessão de subsídios e não-fiscalização. Esse tipo de política de fomento foi chamado por Tendler (2002) de “pacto com o diabo”, um pacto não explícito entre o governo local e as empresas que aumentava os benefícios da informalidade. Em muitos casos, a lógica de isentar as firmas de cumprirem com suas obrigações fiscais, trabalhistas e ambientais era baseada na crença de que firmas médias e, principalmente, pequenas não conseguiriam suportar o ônus da regularização. Assim, seria melhor ter empresas informais gerando postos de trabalho e renda do que perder os empregos. Essas políticas baseadas na concessão de subsídios e benefícios tributários são, em muitos casos, fruto de uma preocupação genuína de formuladores de política econômica com o desenvolvimento local e não fruto de corrupção, como muitos poderiam imaginar.

Mas esta situação começou a mudar na segunda metade dos anos 1990, quando o crescimento econômico das “empresas informais” nos APLs as tornou visíveis para os fiscais da lei e começou a atrair a atenção da mídia para muitos dos problemas desse tipo de crescimento extensivo.¹⁶ Além disso, no início da década atual, o governo brasileiro começou a promover vários APLs, aumentando a exposição do problema da informalidade das empresas nesses APLs. Os casos descritos a seguir apresentam três exemplos do que acredito ser um padrão comum de um grupo de APLs no Brasil, nos quais podemos notar o crescimento da formalização das empresas simultaneamente com maiores índices de registro dos trabalhadores como resultado de políticas públicas explícitas, que incentivaram o crescimento das empresas pela via da formalização.

3.1.1 O controle da poluição da água em Toritama (PE)¹⁷

O primeiro caso estudado foi o das lavanderias de Toritama (PE). De acordo com o Sebrae, os produtores de roupas de Toritama são responsáveis por 15% da produção de *jeans* no Brasil. O município conta com 133 empresas de confecção formais que empregam 1.480 trabalhadores registrados, 82% deles em empresas com até 50 empregados (ver anexo 5). O principal problema da cidade no final da década de 1990 era o despejo diário, pelas lavanderias, de uma mistura de água sanitária, tinta e detergentes no rio Capibaribe, equivalente a 4,5 milhões de litros de água.¹⁸ O alto grau de poluição inviabilizou o fornecimento de água do rio para consumo domiciliar, e a crescente produção de jeans na cidade aumentou a demanda e o preço da água para as lavanderias e os domicílios.

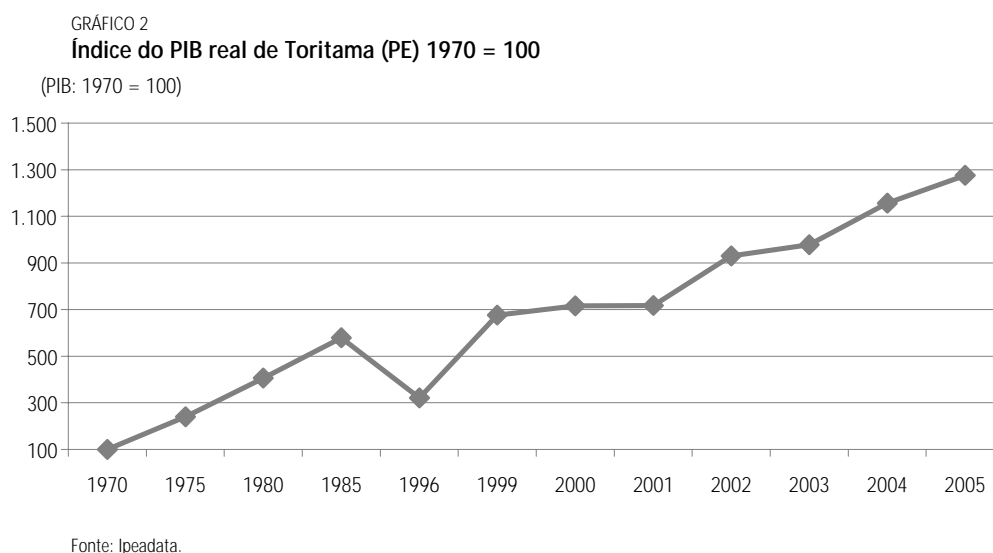
16. A revista *Exame* (ver EXAME, 2001), por exemplo, publicou artigo mostrando que no *cluster* de roupas na região de Sulança, área rural do Estado de Pernambuco, as empresas não pagavam impostos.

17. Para um estudo mais detalhado sobre a solução da poluição das lavanderias em Toritama, ver Almeida (2005), Lazarte (2005), César e Tavares (2006).

18. O volume diário de águas residuais descarregadas pelas lavanderias de Toritama é equivalente ao consumo de uma cidade com 37.500 indivíduos. Como Toritama tem 26 mil habitantes, as lavanderias despejam diariamente um volume de água maior do que aquele utilizado para o consumo domiciliar do município. Ver César e Tavares (2006).

Em 2001, o promotor local do Ministério Público Estadual (MPE) decidiu aplicar a legislação ambiental na cidade, já que alguns cidadãos entraram com processos contra a poluição causada pelas lavanderias e a mídia publicou alguns artigos em que divulgava a elevada poluição da cidade, atraindo uma fiscalização maior da agência estadual do meio ambiente. Várias instituições públicas e privadas participaram do programa liderado pelo MPE de Pernambuco e pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH) de Pernambuco, que teve início em 2003 e, após dois anos, mais de 90% das lavanderias da cidade (cerca de 60) estavam regularizadas.

É possível que o crescimento contínuo de Toritama desde 2000 tenha ajudado o processo de ajuste das lavanderias à legislação ambiental. Mas também é certo que parte desse crescimento resultou da solução do problema da poluição, já que as lavanderias conseguiram redução do custo pelo uso de água reciclada, o que foi possível após a implementação do sistema de limpeza para se adequar à legislação ambiental. Alguns indicadores deixam claro o dinamismo da cidade como, por exemplo, o crescimento rápido do PIB (9,23% a.a. de 2002 a 2005)¹⁹ e o menor índice de pobreza entre todos os municípios do Nordeste, com exceção de Fernando de Noronha (ver anexo 2).



3.1.2 O registro de empresas e o combate à pirataria em Jaraguá (GO)²⁰

O segundo caso estudado foi o problema da pirataria (falsificação de marcas) nas empresas de confecção de Jaraguá (GO). A cidade de 35 mil habitantes, localizada a

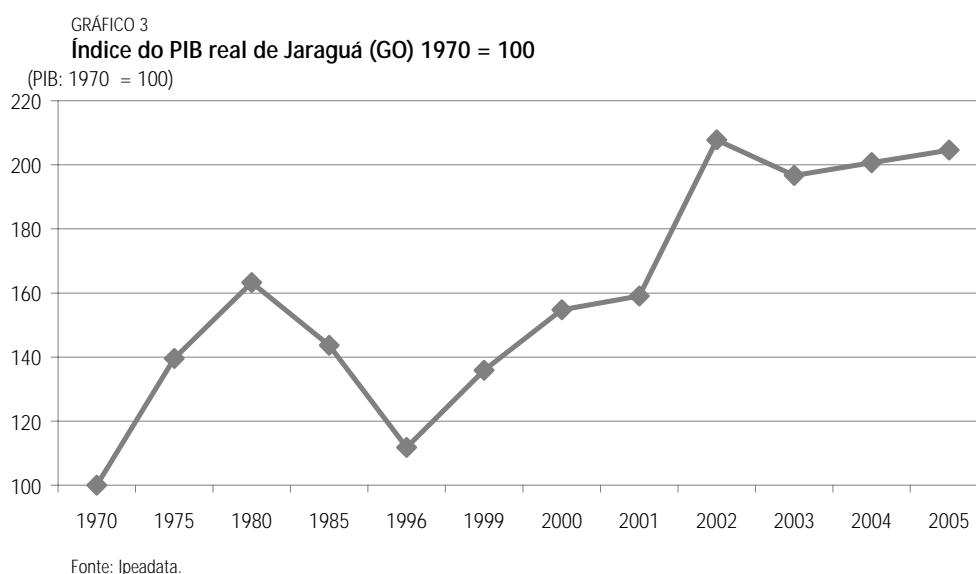
19. Os dados do crescimento do PIB citados neste texto são baseados na série de PIB municipal do IBGE para 2002-2005 e 1999-2002. Essas duas séries não são comparáveis, pois as duas adotam metodologia diferente. Mas os gráficos de crescimento do PIB foram construídos a partir da série disponível no Ipeadata (www.ipea.gov.br) com os dados atualizados para valores reais de 2000.

20. Em *Casos de sucesso*, publicado pelo Sebrae, Oliveira (2004) descreve de que forma as empresas em Jaraguá saíram da informalidade e desenvolveram marcas próprias. Ver também o trabalho de Turchi e Noronha (2005) sobre Jaraguá, no qual os autores destacam o que chamam de "momentos de ruptura" para explicar o sucesso da promoção da formalização entre as empresas de confecção da cidade goiana.

100 quilômetros de Goiânia, na região Centro-Oeste, é um APL de micro, pequenas e médias empresas que começaram a fabricar confecções nos anos 1980 e cresceram na segunda metade dos anos 1990 copiando *jeans* de marcas famosas. A fabricação de jeans falsificados foi um negócio altamente lucrativo durante os primeiros anos de crescimento do APL e a produção era vendida por caminhoneiros que passavam na cidade pela rodovia Belém-Brasília (BR-010), a estrada apontada por muitos na região como um dos fatores de desenvolvimento do APL de confecções de Jaraguá.

A venda de produtos falsificados por caminhoneiros durou anos, até que o crescimento econômico das empresas de confecção na cidade atraiu a atenção da mídia, dos fiscais da receita e dos representantes dos sindicatos. Uma rede nacional de televisão divulgou a informalidade e a produção de marcas falsificadas na cidade. Algum tempo depois, os compradores dos produtos falsificados começaram a atrasar os pagamentos, acreditando que não poderiam ser processados por não pagar por produtos ilegais. Em 2000, um grupo de produtores da associação empresarial local, junto com o Sebrae e com a Secretaria de Desenvolvimento do governo estadual, começaram uma feira de confecções na cidade, promovendo o desenvolvimento de marcas próprias, a formalização das empresas e o combate à pirataria.

Como podemos observar pelo gráfico 3, a cidade de Jaraguá experimenta um crescimento rápido desde 1996, período no qual a informalidade e a cópia de produtos estavam no auge. Parte desse crescimento se traduziu em menores índices de pobreza, já em 2000, uma vez que Jaraguá está entre os cinco municípios do Centro-Oeste com maior redução do índice de pobreza nos anos 1990 (ver anexo 3). Mas o interessante é que, mesmo com a crescente formalização depois de 2000, o PIB da cidade continuou crescendo, puxado pelo desempenho do setor de confecções. O PIB real de Jaraguá cresceu a uma taxa de 11,34% a.a. (1999-2002) puxado pelo crescimento do PIB da indústria de 16,84% a.a. no mesmo período. No período mais recente (2002-2005), no entanto, o PIB da indústria tem crescido à taxa modesta de 1,6% a.a., apesar da crescente formalização de empresas e trabalhadores (ver anexo 4). Atualmente, Jaraguá tem cerca de 250 empresas de confecção registradas, empregando 2.382 trabalhadores com carteira assinada, sendo que 81% deles trabalham em empresas com menos de 50 empregados.



3.1.3 Cumprimento da legislação trabalhista e tributária em Nova Serrana (MG)

O último caso estudado foi o das empresas de calçados no município de Nova Serrana, localizado a 115 km de Belo Horizonte. A cidade é conhecida por seu dinamismo econômico, em consequência de uma intensa aglomeração industrial formada por mais de 650 empresas registradas (formais) do setor de calçados. As empresas de Nova Serrana produzem sapatos desde a década de 1940, quando a primeira empresa se estabeleceu para produzir botinas de couro para o mercado local, mas o desenvolvimento do APL veio somente nos anos 1970, quando uma nova estrada (BR 262) passou a cruzar o município, tornando mais fácil para os fabricantes alcançarem novos mercados em outros estados e regiões. Até 1995, a maioria dos fabricantes de calçados de Nova Serrana não cumpria qualquer aspecto da legislação tributária, trabalhista ou ambiental.

Em meados dos anos 1990, a associação empresarial local dos produtores de calçados, integrados ao Sindicato Intermunicipal da Indústria de Calçado de Nova Serrana (Sindinova), conseguiu recursos do Sebrae para fomento setorial do segmento de calçados e começou uma campanha pela formalização das empresas calçadistas e pelo registro dos trabalhadores. Como resultado, os empresários começaram a participar das reuniões da associação, se filiaram à associação e, com os serviços de consultores, implementaram mudanças de gestão e produção, o que possibilitou o registro de algumas firmas, o crescimento do registro dos trabalhadores²¹ e o fortalecimento da associação dos empresários.

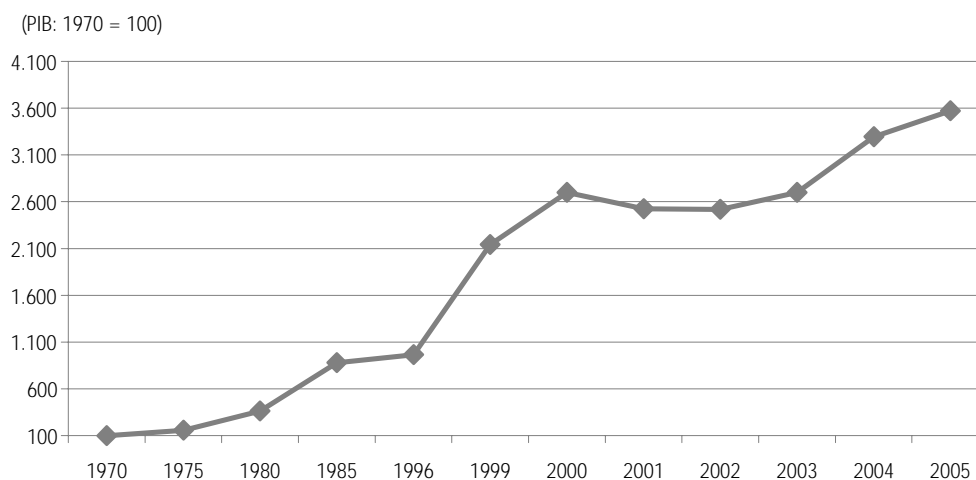
Podemos observar que o PIB de Nova Serrana passa a crescer mais rápido depois de 1996, justamente após o período no qual o sindicato dos produtores de calçados – com o apoio do Sebrae e do governo do estado – começa a atuar na promoção do setor e na formalização da mão-de-obra. O PIB da cidade tem crescido desde 2001 à taxa de 9,1% a.a. (média de 2001 a 2005), um “crescimento chinês”, como nos outros dois casos. Atualmente, Nova Serrana tem cerca de 660 empresas de calçados registradas, empregando 12.490 empregados registrados, 93% deles em empresas com menos de 100 empregados (ver anexo 6).

Em seguida, analisamos os fatores comuns que explicam a transição da informalidade para a formalidade nos três APLs descritos até aqui. Ao que parece, esse ajuste não prejudicou o dinamismo econômico dessas cidades, as quais têm

21. De 1995 a 2005, o emprego no setor de manufaturados em Nova Serrana aumentou em mais de 12 mil trabalhadores. Esse crescimento coloca Nova Serrana entre os municípios com menos de 100 mil habitantes que teve o maior crescimento do emprego formal na indústria no Brasil.

mostrado um crescimento chinês, apesar de ainda se observar, nelas, um elevado índice de informalidade.²²

GRÁFICO 4
Índice do PIB real de Nova Serrana (MG) 1970 = 100



Fonte: Ipeadata.

4 INTERVENÇÃO SELETIVA DO ESTADO: COMO CONCILIAR NORMAS E COMPETITIVIDADE

4.1 DISCRICIONARIEDADE NA APLICAÇÃO DAS LEIS E MONITORAMENTO

Antes de discutirmos de que maneira ocorreu o crescimento das firmas nos APLs com maior formalização, é importante reconhecer que contratos não se auto-regulam e a fiscalização de contratos e normas se dá de forma imperfeita (ver NORTH, 1992). A fiscalização é imperfeita porque os agentes responsáveis por fiscalizar o cumprimento dos contratos (juizes, fiscais do trabalho, promotores etc.) geralmente não têm os meios adequados para exercer suas funções e, em muitos casos, a atuação desses agentes da lei não ocorre de forma neutra: eles têm preferências que influenciam os resultados de seu trabalho. Por exemplo, um promotor de um município pequeno no Brasil é responsável por verificar se as empresas locais estão cumprindo a legislação ambiental, se o prefeito está usando o orçamento do município de acordo com as regras constitucionais, se o lixo domiciliar está sendo coletado separado do lixo industrial, se as compras do governo local estão de acordo com a Lei nº 8.666, que

22. Mesmo depois dos ajustes explicados neste artigo, a informalidade nos três APLs estudados ainda continua elevada. Por exemplo, existiam 1.480 trabalhadores com carteira assinada na indústria de confecção em Toritama em 2006, número expressivo frente aos 128 empregados registrados em 1995. Mas sabe-se que esse número, quando contabilizados os informais, é pelo menos sete vezes maior. De qualquer forma, a poluição ambiental decorrente da operação das lavanderias reduziu-se sensivelmente. Em Nova Serrana, apesar do crescimento elevado no número de trabalhadores registrados, as chamadas empresas de pesponto, que fazem a costura de calçados para as empresas maiores são, na maioria, informais. De qualquer maneira, a formalização da indústria da calçados foi grande. Por fim, mesmo com a formalização de muitas empresas de confecção em Jaraguá, ainda há algumas que falsificam produtos na cidade, mas, ao contrário do que ocorria nos anos 1990, elas hoje são minoria.

trata das licitações públicas etc. Dado que é difícil, para não dizer impossível, que um único promotor faça de tudo, ele termina por se concentrar em alguns temas e problemas com os quais tem maior familiaridade e/ou que mereça sua atenção imediata.

O mesmo acontece com fiscais da prefeitura. Em São Paulo, o maior município do Brasil, os fiscais da prefeitura verificam se os domicílios e os estabelecimentos comerciais cumprem cerca de 50 mil leis metropolitanas.²³ Como há poucos fiscais para o volume e o escopo do trabalho, eles atendem seletivamente, notificando as infrações mais sérias denunciadas por cidadãos e fazendo vistas grossas a infrações que consideram mais leves. Outro exemplo da influência das preferências dos agentes da lei na fiscalização das normas legais é o trabalho de juízes de primeira instância no Brasil. Esses juízes acreditam que têm “um papel social” e que esse papel justifica decisões contrárias ao que está escrito nos contratos.²⁴

Além de não ter os meios adequados para desempenhar suas funções e de serem influenciados por preferências pessoais, os agentes da lei também são influenciados por incentivos (formais e informais) estabelecidos em suas agências (MP, delegacias regionais do trabalho etc.). Esse é o caso dos fiscais do trabalho – parte de seus salários depende de um bônus recebido por pontuação, a qual se baseia em um plano elaborado e adotado pela Secretaria de Inspeções do Trabalho (SIT) no MTE, em Brasília.²⁵ Esse plano estabelece em quais setores de cada região os fiscais do trabalho em cada estado devem concentrar suas inspeções para verificar se as empresas estão cumprindo a legislação trabalhista. Como o número de fiscais do trabalho é baixo, eles tendem a concentrar as inspeções em grandes empresas nos setores em que esperam encontrar violação da lei. Por exemplo, há menos de 100 fiscais do trabalho no Estado de Goiás para inspecionar o mesmo número de empresas que 3 mil fiscais da receita estadual inspecionam. Como o número de fiscais do trabalho não é suficiente para fiscalizar as empresas e ainda têm de alcançar uma pontuação mínima em seu trabalho de campo para receber o bônus salarial, esses fiscais concentram as inspeções em grandes empresas nos setores onde sabem que podem encontrar irregularidades,²⁶ deixando as PMEs nos municípios menores fora do radar da fiscalização.

23. Segundo matéria publicada no *Estado de S. Paulo* sobre os fiscais da prefeitura: “(...) na prática, isso significa um servidor para cada 18.121 habitantes. Eles precisam dar conta de 600 atribuições, que vão desde o funcionamento de bingos à ocupação e uso de solo. Teoricamente, deveriam multar até quem solta pipa com cerol na linha ou usa celular em posto de gasolina. Os fiscais ficam responsáveis por 2 milhões de metros quadrados e precisam ter noção das cerca de 50 mil leis municipais em vigor. Entre as áreas de fiscalização, há 55 mil bares e restaurantes, 2,7 milhões de imóveis e 50 mil quilômetros de calçadas”. Ver Oscar (2007).

24. De acordo com Pinheiro (2003), 73% dos juízes de tribunais de primeira instância acreditam que a justiça social justifica arbitrar contra o que está escrito nos contratos. Em outra pesquisa, Lamounier e Souza (2002) concluíram o mesmo no que diz respeito aos promotores do MPE.

25. Ver o trabalho de Pires (2007) desse projeto de pesquisa para compreender como o sistema de bônus afeta o trabalho de fiscais do trabalho.

26. No Estado de Goiás, o foco dos fiscais do trabalho é a inspeção de grandes supermercados, abatedouros e produtores rurais. Eles visitam os APLs industriais, mas de forma aleatória, e não com a mesma regularidade dos fiscais da receita.

Uma vez reconhecido que o trabalho dos agentes da lei é altamente discricionário, é preciso compreender quando esses agentes decidem aplicar a lei de forma a produzir resultados positivos para as empresas (maior conformidade junto com maior competitividade), diferentemente da abordagem tradicional de “comando-e-controle”, na qual os agentes aplicam a lei através da coerção, impondo multas às empresas que descumprem as normas e emitindo ordens judiciais para o fechamento de empresas irregulares. É importante compreender isso porque é o trabalho desses fiscais que estabelecerá os custos de transação na economia,²⁷ pois esses agentes atuam de forma diferente nos diversos municípios no Brasil.

Portanto, a solução para o debate sobre como melhorar o ambiente de negócios para favorecer o crescimento das empresas é um debate que depende, necessariamente, de como a legislação toma forma no âmbito local: como o trabalho dos promotores, fiscais da receita, fiscais do trabalho, agentes das secretarias de meio ambiente etc. é efetuado nos diferentes municípios e de que forma a atuação dos fiscais converge ou diverge do trabalho dos agentes de desenvolvimento (agentes do Sebrae e de secretarias de desenvolvimento) na promoção do desenvolvimento local. Em outras palavras, é importante identificar como os promotores ou os fiscais do trabalho aplicam a lei em um APL, que tipo de empresas e setores os fiscais decidem inspecionar, o tipo de políticas e isenções fiscais concedidas por agentes de desenvolvimento às empresas locais em um lugar e não em outro etc.²⁸

O dilema básico que o leitor deve ter em mente ao longo deste artigo é que a competitividade pode resultar de duas estratégias diferentes: a estratégia *low road* ou a *high road* (ver PYKE; SENGENBERGER, 1992). Na primeira, a competitividade das empresas vem de uma estratégia de redução de custos e de uma situação de descumprimento das normas trabalhistas e ambientais por parte das empresas. Na estratégia *high road*, as empresas arcam com os custos envolvidos no cumprimento das normas trabalhistas e ambientais, mas ainda continuam competitivas. A chave para manter a competitividade é tornar o trabalho mais produtivo, melhorar a organização da empresa e usar tecnologias melhores. O marco de referência geral desta pesquisa é compreender como as empresas gradualmente passam de uma situação de irregularidade (*low road*) para uma situação de regularidade (*high road*) em consequência da ação de agentes de desenvolvimento econômico e dos fiscais da lei.

Finalmente, mesmo que as empresas se adaptem à lei, há ainda a possibilidade de termos resultados diferentes ao longo do tempo. Em um caso, as empresas podem começar a cumprir a lei, mas os fiscais precisam continuar monitorando-as, já que o

27. Os custos de transação dependem das regras formais, das normas informais e de como as regras são aplicadas. Portanto, a maneira como os fiscais aplicam a lei afetará os custos de transação na economia. Ver North (1992).

28. Esta estreita interação entre agentes de desenvolvimento e fiscais é mais provável de acontecer quando a aplicação da lei se baseia no que se chama na literatura de meio ambiente de *compliance approach*. Nesta abordagem, as agências de fiscalização reconhecem que algumas empresas não cumprem a legislação ambiental e tentam trabalhar com os poluidores para reduzir a poluição com os menores custos sociais e econômicos. Nesses casos, os fiscais, além de fiscalizarem, assumem um papel tutorial. Em relação ao papel tutorial de fiscais do trabalho em outros países, ver Piore (2004) quanto ao México, e Schrank (2005) quanto à República Dominicana. Nos casos aqui abordados, apesar da importância do papel tutorial em conjunto com a fiscalização, o papel pedagógico é exercido por agentes de desenvolvimento e mesmo através dos serviços prestados pelas associações empresariais.

cumprimento da lei aumenta os custos de produção. Dizemos, nesses casos, que o cumprimento da lei não traz vantagens imediatas para a competitividade das firmas e a fiscalização é o principal mecanismo de implementação da lei dentro do APL e nos municípios vizinhos. No entanto, é possível que, em alguns casos, o processo de se adequar à lei seja auto-regulável, quando a regularização das empresas aumenta sua competitividade e o acesso a mercados de alto valor agregado, reduzindo-se em muitos casos a necessidade de monitoramento por parte dos fiscais do trabalho e do meio ambiente, por exemplo. Nesses casos, a aplicação da lei pode causar um efeito multiplicador em toda a economia local. Com esse marco de referência em mente, a seção seguinte descreve os fatores que explicam como as PMEs nos três APLs mencionados fizeram a transição gradual do não-cumprimento para o cumprimento parcial da legislação.

4.2 AUMENTO DA COMPETITIVIDADE COM OBSERVÂNCIA DA LEI

Conforme mostrado até aqui, existia um alto grau de informalidade em todos os APLs visitados ao longo desta pesquisa, e os legados históricos desses lugares – falta de cooperação entre empresários, pouca mobilização dos trabalhadores e predominância de PMEs vendendo para mercados de baixo preço – eram predominantemente negativos para explicar o resultado positivo finalmente alcançado, um resultado obtido por empresas que saíram da informalidade e passaram a se adequar à lei. Portanto, a principal diferença entre os casos visitados e outros em que as empresas continuam não respeitando as leis (ambiental, trabalhista e tributária) é a maneira como os fiscais e agentes de desenvolvimento atuaram em conjunto, nem sempre de forma coordenada, para promover o desenvolvimento setorial e fiscalizar as empresas. O problema não é sempre a legislação, que geralmente é ambígua e vaga, mas sim a maneira como os fiscais da lei interpretam e aplicam a legislação ambiental, trabalhista ou tributária, e se os fiscais podem contar com o apoio de agentes de desenvolvimento para ajudar no sentido de que as empresas implementem mudanças no processo de produção facilitando assim a transição para a formalidade. Com base nas evidências coletadas por meio de entrevistas nos locais visitados, acredito que o cumprimento da lei nos casos estudados é o resultado de um processo que envolve três fatores interligados:

1) Concessão seletiva de subsídios: o processo algumas vezes começou com os empresários demandando subsídios e isenções ao governo municipal e estadual. Mas, em vez da concessão indiscriminada de subsídios, o governo municipal e o governo estadual junto ao Sebrae tomaram um caminho diferente, promovendo políticas que, de alguma forma, facilitaram investimentos para que as PMEs se adequassem à lei.

2) Aplicação de lei de forma gradual e seletiva: nos casos reportados neste artigo os fiscais aplicaram a lei de forma parcial e gradual. Em nenhum dos casos estudados houve uma força-tarefa para que as empresas se adequassem simultaneamente a todas as legislações: ambiental, trabalhista e tributária. Ao contrário, em muitos casos, os fiscais optaram por “fazer vistas grossas” a algumas infrações, e os atores envolvidos nos

programas focaram apenas naqueles problemas considerados pelos próprios empresários como o principal gargalo ao crescimento econômico do setor.²⁹

3) Cooperação entre setor público e associações empresariais: nos três casos estudados, as associações empresarias tiveram um papel positivo, seja para a fiscalização direta das empresas em conjunto com os fiscais (do meio ambiente no caso de Toritama), seja na negociação com fiscais da lei e agentes de desenvolvimento quanto a prazos e exigências para se adequar à lei. As associações empresariais ao longo desse processo saíram fortalecidas, pois os produtores locais começaram a perceber o benefício de negociar em grupo e não individualmente, e a atuação do setor público envolveu vários órgãos públicos.

A seguir, explicamos em detalhes a importância dos três fatores expostos acima, indicando de que forma eles foram aplicados em cada um dos casos. Por questão de facilidade de exposição, explicaremos dois desses fatores em conjunto para cada um dos estudos de caso, deixando em separado apenas o papel das associações empresariais e a atuação conjunta dos órgãos públicos.

4.2.1 Subsídios, conformidade gradual e aplicação seletiva da lei

- Controle da poluição nas lavanderias do APL de confecções do Pólo do Agreste, em Pernambuco

No caso das lavanderias em Toritama, os empresários não estavam interessados em cumprir a lei ambiental. Um proprietário de uma das maiores lavanderias no município andou procurando, entre os anos de 2000 e 2002, uma tecnologia para reduzir custos através da reciclagem da água. Conseguiu ajuda da associação empresarial do setor de confecção de Pernambuco – o Sindicato das Indústrias do Vestuário do Estado de Pernambuco (Sindinvest-PE), que mantinha parceria com a associação empresarial da Bavária, Berufliche Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft (BFZ), na Alemanha, em um programa de promoção do desenvolvimento de PMEs em países em desenvolvimento. Os pesquisadores contratados pela BFZ desenvolveram gratuitamente a tecnologia para reciclagem de água para a lavanderia em Toritama e, uma vez que o sistema havia sido instalado, o promotor do MPE veio conhecer a tecnologia e percebeu que esse sistema de reciclagem de água poderia reduzir a poluição na cidade se outras lavanderias o implementassem. Em seguida, em meados de 2003, o promotor decidiu aplicar a legislação ambiental, uma vez que o sistema de reciclagem de água desenvolvido por técnicos da BFZ poderia ser facilmente replicado a baixo custo para as demais lavanderias.

O Sebrae e o Instituto Tecnológico de Pernambuco (Itep) organizaram um programa no sentido de ajudar as empresas a fazer os investimentos envolvidos na

29. A questão de focar na solução de um problema específico como o “carro-chefe” de mudanças mais profundas pode ser uma forma de melhorar a execução de programas de desenvolvimento. Ao estudar projetos rurais de desenvolvimento no Nordeste do Brasil, Tendler descobriu que a mesma agência pública exercia bem algumas funções e não outras. A razão desta aparente discrepância tinha menos relação com a agência e mais com a natureza da tarefa que a agência executava (por exemplo, abastecimento de água *versus* irrigação). Tendler argumentou que a redefinição das tarefas ou o foco em um componente do projeto como carro-chefe dos outros estavam entre os fatores que explicavam os casos bem-sucedidos de desenvolvimento rural na região Nordeste. Ver Tendler (1993).

implantação do sistema, e o Sebrae forneceu subsídios para os empresários interessados em contratar o engenheiro para desenhar o projeto de instalação do equipamento para a limpeza da água em cada lavanderia. Embora o promotor do MPE e os técnicos do Sebrae e do Itep não tenham coordenado suas ações de início, o fato de o promotor estar aplicando à lei abriu caminho para que o Sebrae e o Itep convencessem os empresários da necessidade de as lavanderias se adequarem à legislação ambiental. Ou seja, a atuação quase simultânea dos fiscais da lei (MPE) em conjunto com agentes de desenvolvimento funcionou como um tipo de política industrial chamado na literatura de *stick-and-carrot policies*, isto é, os incentivos (cenoura) são combinados com as penalidades (porrete).

A aplicação gradual da lei foi outro fator importante nos investimentos das lavanderias para cumprirem com a lei ambiental. O promotor do MPE tinha decidido aplicar a lei gradualmente, concedendo um período de carência para as lavanderias se adequarem e também aceitando o cumprimento parcial por parte das empresas. Depois que as lavanderias instalaram o sistema de controle da poluição da água, a poluição foi reduzida em 50%, mas as águas residuais despejadas pelas lavanderias ainda eram poluídas, de acordo com as normas impostas pela legislação ambiental brasileira. Apesar disso, o promotor e a CPRH aceitaram esse cumprimento parcial, temendo que a exigência de instalação de um filtro adicional e caro pudesse comprometer os esforços iniciais dos empresários para reduzir a poluição.

Nesse caso, as instituições (MP e CPRH) reduziram o escopo do problema a fim de resolvê-lo rapidamente (aproximadamente dois anos). O Sebrae forneceu subsídios para lavanderias pequenas implantarem a tecnologia, e o MPE e a CPRH aplicaram a lei ambiental gradual e seletivamente (até o momento, as lavanderias ainda não instalaram o filtro para o pleno cumprimento da legislação ambiental). Não obstante, essa solução parcial para o problema da poluição da água em Toritama foi positiva por muitas razões. Primeiro, os proprietários de lavanderias, durante o processo, começaram a pressionar o setor público para construir uma nova rede de esgoto e um sistema de abastecimento de água que beneficiassem não apenas os proprietários de lavanderias, mas toda a população do município. Segundo, os proprietários de lavanderias recentemente iniciaram intenso *lobby* para que o MPE aplicasse a legislação ambiental nos municípios vizinhos, o que constitui um canal importante para a disseminação do controle da poluição na região.³⁰ Terceiro, todas as lavanderias em Toritama se registraram e começaram a pagar impostos durante o programa de controle da poluição, o que significa que a solução de um problema (poluição da água) gerou a solução de outro problema (cumprimento da legislação tributária).

- Registro de firmas e empregados no APL de calçados em Nova Serrana (MG)

Os mesmos elementos identificados acima foram encontrados em Nova Serrana, onde a maioria das PMEs em 1994 não cumpria com a legislação tributária, trabalhista ou ambiental. Essa situação começou a mudar quando um grupo de empresários empenhados em promover a associação empresarial local (representada

30. Ver entrevista concedida pelo promotor de Toritama à *Revista da Associação do Ministério Público de Pernambuco (AMPPE)* em abril de 2006, na qual ele mostra a pressão dos donos das lavanderias de Toritama para que a lei fosse também aplicada nos municípios vizinhos para evitar concorrência desleal (AMPPE, 2006).

pelo Sindinova) procurou ativamente a ajuda do Sebrae e do governo do estado para promover o setor de calçados de Nova Serrana, que estava sob severo estresse causado pela redução do crédito doméstico em 1995, em consequência dos efeitos da crise financeira mexicana no aumento dos juros na economia brasileira. Os empresários locais solicitaram fundos para a aquisição de um sistema CAD/CAM, recursos para construir a sede da associação e recursos para a contratação de consultores. Mas o Sebrae e o governo do estado não atenderam as demandas dos empresários, porque as empresas de calçados em Nova Serrana eram conhecidas pela elevada informalidade.

Assim, um grupo de cinco empresários (auto-intitulados “multiplicadores”) decidiu fazer as mesmas demandas usando uma abordagem ligeiramente diferente. Em vez de simplesmente pedirem recursos a fundo perdido para a promoção do setor de calçados, esse grupo de empresários apresentou um plano ao Sebrae e ao governo do estado (Secretaria de Tecnologia) para incentivar empresas locais a cumprirem com a legislação trabalhista e tributária. O plano envolvia a organização de cursos customizados, com a ajuda de consultores externos, para empresários que estivessem dispostos a se associarem ao Sindinova e se adequarem à lei. A metodologia dos cursos dividia as empresas em três grupos diferentes, com empresas de porte semelhante, e um consultor ajudaria as empresas de cada grupo a implementar modificações na sua linha de produção para reduzir custos. O objetivo era ajudá-las a cortar custos, de modo a viabilizar o registro das empresas e dos trabalhadores. Como as empresas informais de Nova Serrana eram altamente ineficientes, o plano para melhorar o processo de produção resultou em redução de custos para muitas empresas, permitindo que um bom número delas se adequasse à legislação trabalhista e ainda assim cortasse custos. De acordo com o ex-presidente do Sindinova, que coordenou esse plano em 1994,³¹ ao final do programa, 2 mil trabalhadores haviam sido registrados por empresas locais e os recursos recebidos do Sebrae pelo Sindinova foram utilizados para construir uma nova sede para a associação e para a instalação de um sistema CAD/CAM concedido à associação pela Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia.

Os cursos mencionados acima ainda estavam sendo ministrados quando os fiscais do trabalho e da receita começaram a visitar às empresas de Nova Serrana, aplicando multas nas que não estivessem em conformidade com a lei. A frequência e a hostilidade das inspeções levaram o presidente do Sindinova a visitar a Delegacia Regional do Trabalho (DRT) para convencer os fiscais de que a associação estava tomando iniciativas para incentivar as empresas a registrarem seus trabalhadores. Portanto, as frequentes inspeções naquele momento poderiam prejudicar os esforços da associação. Parece que os fiscais do trabalho se convenceram com os argumentos dos empresários e diminuíram a frequência de suas visitas a Nova Serrana, dando tempo para a associação ir à frente com o plano de fomentar o registro de trabalhadores na região. Gradualmente, as empresas começaram a registrar os trabalhadores, recolher impostos e, nos últimos anos, o município apresentou o maior crescimento no emprego no setor de manufaturados entre os municípios com menos de 100 mil habitantes.

31. Quem coordenou esse esforço de formalização e reestruturação das empresas de calçados em Nova Serrana foi o empresário Edson Batista. Entrevistei o dr. Edson em agosto de 2007.

O plano para Nova Serrana funcionou por conta dos mesmos fatos explicados acima com relação a Toritama. *Primeiro*, a demanda inicial dos empresários era por subsídios para apoiar o desenvolvimento do APL, mas o Sebrae e o governo do estado não se sentiram confortáveis de apoiar um *cluster* notoriamente marcado por um alto grau de informalidade. Depois, os empresários insistiram nos subsídios, mas em troca de uma iniciativa da associação junto às empresas de calçados para que estas se adequassem à legislação fiscal e trabalhista. *Segundo*, a associação empresarial se concentrou em resolver um problema específico percebido pelos empresários como um obstáculo para conseguirem o apoio necessário para crescerem: a alta taxa de informalidade devido ao não-cumprimento da legislação trabalhista. Outros problemas enfrentados, identificados no APL, como a cópia de marcas de calçados internacionais e a questão ambiental, foram colocados de lado. *Terceiro*, os fiscais do trabalho aplicaram a lei gradualmente, após serem convencidos pelos empresários locais a reduzirem as inspeções em Nova Serrana, permitindo que as empresas tivessem tempo para registrar seus trabalhadores.

- Registro das firmas e desenvolvimento de marcas próprias no APL de confecções de Jaraguá (GO)

Um processo similar ao descrito acima aconteceu em Jaraguá. As PMEs do município se encontravam em grande estresse financeiro em 1999-2000 devido à inadimplência de muitos compradores, os quais achavam que os empresários não poderiam processá-los por não pagar por produtos falsificados (cópias de marcas de *jeans* famosas). No mesmo período, a polícia estava apreendendo *jeans* dos produtores acusados por advogados de grandes empresas de confecção cujas marcas haviam sido copiadas por algumas empresas em Jaraguá. Muitos empresários foram à falência e um pequeno grupo de empresários se uniu à Associação Comercial e Industrial de Jaraguá (Acij) a fim de discutir estratégias para administrar a crise.

Os empresários decidiram que tinham de desenvolver marcas próprias e promover o APL trazendo novos consumidores para a cidade. Decidiram que a melhor maneira de fazê-lo seria por meio da promoção de marcas próprias e genuínas em uma feira de confecção local. A primeira feira foi realizada em 2000, mas só cresceu em importância depois que o Sebrae e o governo do estado começaram a fornecer subsídios para a organização da feira a partir de 2001. A simples organização de uma feira de negócios anual parece não ser de grande importância, mas essa feira foi o evento mais importante por trás das mudanças que ocorreram em Jaraguá. Pela primeira vez os empresários locais tiveram um forte incentivo para registrar suas empresas e desenvolver marcas próprias a fim de poder participar da feira, o que levou vários empresários a investir em treinamento de mão-de-obra, registrar seus trabalhadores e banir a produção de marcas falsificadas (pirataria).³²

O exemplo de Jaraguá é mais recente, mas apresenta os mesmos três aspectos importantes mostrados nos outros dois casos. *Primeiro*, o caso envolveu subsídios, mas de forma seletiva, apenas para as empresas interessadas em se esforçar para

32. Pelo menos 100 empresas, de um total de cerca 160 empresas de confecção registradas no APL de Jaraguá, foram beneficiadas diretamente por essa iniciativa de promover uma feira na cidade. Esse é o número médio de empresas locais que participam da feira.

cumprir a lei (as empresas que queriam participar da feira de negócios). *Segundo*, a associação local e o Sebrae se concentraram em um problema específico a ser solucionado, que era incentivar as empresas a se registrarem e desenvolverem suas marcas próprias a fim de participar da feira de negócios local. Em um primeiro momento, a legislação trabalhista e a legislação ambiental foram postas de lado. Mas com a formalização, muitas empresas acabaram investindo na melhoria das condições de trabalho. Hoje, há um representante do sindicato dos trabalhadores de confecção em Jaraguá que oferece assessoria jurídica para os trabalhadores do município. O representante do sindicato é uma pessoa da cidade, conhece a maioria dos empresários e trabalhadores locais, e é responsável por fazer com que os empresários concedam aos trabalhadores não-registrados os mesmos benefícios recebidos pelos registrados quando o contrato de trabalho termina. *Terceiro*, os fiscais da receita aumentaram as fiscalizações em Jaraguá, atraídos pelo dinamismo econômico do setor de confecções e da divulgação da feira. Mas os fiscais aplicaram a lei gradualmente, e tanto a legislação trabalhista como a ambiental foram postas de lado em um primeiro momento.³³ Apenas recentemente os promotores do MPE têm se esforçado para aplicar a legislação ambiental no município.

- Lições da intervenção setorial nos três APLs

Em resumo, podemos tirar três lições gerais dos casos mencionados. *Primeiro*, as agências de desenvolvimento econômico, como o Sebrae ou secretarias de desenvolvimento, poderiam usar suas políticas de concessão de subsídios somente às empresas interessadas em se adequar à lei. Foi isso que aconteceu em Toritama, onde os subsídios fornecidos pelo Sebrae através do Sebratec foram direcionados apenas às lavanderias interessadas em contratar uma empresa de engenharia para elaborar o projeto de limpeza da água. Aconteceu também em Nova Serrana, onde os subsídios foram usados para ajudar as empresas a realizarem melhorias na linha de produção e cortar custos, permitindo que algumas delas se adequassem à legislação trabalhista. Os subsídios também foram usados para promover a feira local em Jaraguá, uma iniciativa que beneficiou apenas as empresas que queriam se registrar e desenvolver suas marcas próprias para participar da feira.³⁴

33. Atualmente, os fiscais da receita em Goiás adotam uma "regra de bolso" para guiar seu trabalho em Jaraguá. Se as receitas tributárias aumentarem a cada ano, os fiscais da receita não visitam Jaraguá. Mas se os impostos diminuírem, eles realizam intensas inspeções na cidade. Como um dos fiscais me falou: "Nós fiscalizamos, mas não queremos matar a galinha dos ovos de ouro".

34. Uma clara desvantagem do uso de subsídios para incentivar empresas a cumprirem a lei é a perda de escassos recursos fiscais. No entanto, os programas nos três APLs relatados aqui foram baratos em comparação com os incentivos desembolsados pelo governo do estado para atrair grandes empresas e com os incentivos financeiros que serão fornecidos, por exemplo, pelo governo federal ao longo dos próximos dez anos para promover a indústria da construção naval no Brasil. No Estado de Goiás, os subsídios usados pelo governo do estado para atrair grandes empresas chega a US\$ 15 bilhões (fluxo de incentivos futuros previstos para os próximos 15 anos descontados para 2007). Já o programa do governo federal para reativar a indústria naval envolve subsídios da ordem de US\$ 1,5 bilhão para a construção de 26 navios petroleiros no Brasil. Em Jaraguá, o governo do estado e o Sebrae desembolsaram cerca de US\$ 200 mil por ano, durante quatro anos, para subsidiar a feira de comércio local. Em Toritama, os subsídios do Sebrae através do Sebratec para ajudar as 60 lavanderias no município a implantar o equipamento para controle da poluição não chegaram a US\$ 200 mil. E em Nova Serrana, o Sebrae desembolsou em torno de US\$ 400 mil durante dois anos (1994 e 1995) para promover o processo de melhorias nas empresas de calçados na cidade.

Segundo, nos casos relatados acima o “sucesso” ou resultado positivo resultou dos esforços dos empresários no sentido de resolver apenas um problema específico. No caso das lavanderias em Toritama o foco era resolver o problema da poluição. Em Nova Serrana, o principal problema percebido pelos empresários locais em 1995 era a informalidade e o não-cumprimento da legislação trabalhista. E, em Jaraguá, o principal problema era a cópia de produtos por empresas não-registradas. Em nenhum dos casos o Sebrae, os promotores, ou os fiscais do trabalho ou da receita formaram uma equipe para forçar o pleno cumprimento de todos os aspectos da legislação. Em um caso, os promotores aplicaram a lei ambiental; em outro, os empresários responderam à fiscalização promovendo o cumprimento da legislação trabalhista; e no último caso os empresários registraram suas empresas e se adequaram à legislação tributária para participar de uma feira de negócios.

Por fim, em nenhum dos casos acima, a legislação trabalhista, tributária e ambiental foi aplicada simultaneamente e é difícil saber o que poderia ter acontecido se as três áreas da legislação tivessem sido aplicadas simultaneamente. A legislação foi implementada parcialmente e de maneira gradual. No entanto, a aplicação gradual de uma parte da legislação parece tornar as empresas mais visíveis aos fiscais, preparando o caminho para que as empresas gradualmente cumpram com outros aspectos da legislação. Depois que os empresários de Toritama implantaram o sistema de controle da poluição da água, tiveram de registrar as lavanderias e se tornaram visíveis aos fiscais da receita. Em Nova Serrana, o registro das empresas e dos trabalhadores na segunda metade dos anos 1990 tornou o APL visível para os promotores, chamando a atenção do MPE para o problema ambiental da coleta conjunta do lixo industrial e domiciliar. E o registro das empresas em Jaraguá provocou o interesse do sindicato dos trabalhadores do estado na cidade e da receita estadual pelo APL. Portanto, os casos parecem sugerir que mesmo o cumprimento parcial da lei é um fato positivo, porque, quando as empresas começam a cumprir com uma parte da legislação, elas se tornam “visíveis” para os fiscais e inspetores de diferentes aspectos da lei.³⁵

A próxima seção explica o papel das associações empresariais locais em relação aos três casos apresentados neste artigo. Esse é um ponto importante porque as associações empresariais locais são diferentes de suas associações nacionais, e essas associações setoriais locais são mais abrangentes³⁶ do que se supõe à primeira vista.

4.2.2 Associações empresariais e desenvolvimento local

Nos três APLs pesquisados, podemos observar de forma clara o papel positivo que tiveram os líderes empresariais locais (ou os empresários mais prósperos) por meio da criação e/ou fortalecimento das associações empresariais e na interlocução com o governo. Esse fato não é inesperado quando se tem em conta que as associações empresariais são bastante ativas em vários casos de desenvolvimento local em APLs

35. Naturalmente, quando as empresas se registram e se tornam visíveis às autoridades não significa que conseguirão cumprir a lei. Mas, de qualquer forma, já é um primeiro passo.

36. Associações abrangentes são aquelas em que os membros têm investimentos em diferentes setores econômicos e, daí, seu *lobby* tende a ser menos setorial e mais inclusivo do que as demandas de associações cujos membros pertencem ao mesmo setor econômico. Ver Schneider (2004).

reportados na literatura.³⁷ Por outro lado, esse fato é interessante quando se reconhece que, em geral, as associações empresariais no Brasil, principalmente as de abrangência nacional, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), são caracterizadas como grupos de interesse organizados, de cunho lobista, cujas demandas são restritas a questões setoriais (SCHNEIDER, 2004). Mas essa diferença não se aplica a municípios pequenos, onde os interesses econômicos dos empresários mais prósperos são similares aos de pequenos empresários, conforme será explicado abaixo. Nos casos relatados aqui, os líderes empresariais locais e as associações das quais participam foram importantes para promover a transição das firmas da informalidade para a formalidade por duas razões: *a)* convergência de interesses entre os empresários locais, o que facilitou a formação de consenso entre os empresários; e *b)* programas de fomento setorial desenvolvidos diretamente pelas associações empresariais.

- Convergência de interesses entre pequenos e médios empresários

Geralmente se assume que os empresários mais prósperos de uma comunidade terão interesses diferentes dos daqueles que são pequenos. Alguns querem fazer alianças com compradores globais para exportar,³⁸ enquanto outros querem programas especiais para ajudá-los a investir em *design* para aumentar suas vendas no mercado doméstico etc. No entanto, não observei essa diferença de interesses entre empresários pequenos e médios nos três APLs pesquisados onde as empresas tinham como foco o mercado interno e porte de tamanho semelhante.³⁹ Nesses lugares, é comum encontrar grande convergência de interesses entre empresários mais prósperos e proprietários de pequenas empresas. Em Nova Serrana, por exemplo, o não-cumprimento da legislação trabalhista e tributária era um problema comum à maioria das empresas de calçados em 1994, independentemente de seu tamanho. Portanto, o programa para promover a adequação à lei trabalhista coordenado por um grupo de pequenos empresários do Sindinova atraiu o interesse de muitas empresas no município. Em Toritama, o problema do despejo de produtos químicos no rio era comum a todas as lavanderias e o programa para ajudá-las a cumprir a lei também afetava todas elas, mesmo as que não estavam dispostas a cumprir a lei e tiveram de ser fechadas. Em Jaraguá, a ampla inadimplência dos compradores depois da publicidade da venda de produtos piratas e o alto grau de informalidade no município era um problema que afetava todas as empresas e, por essa razão, o programa para incentivar o registro das empresas e promover o desenvolvimento de marcas locais beneficiou a maioria das empresas.

37. Ver, entre outros, Nadví (1999a; 1999b); Locke (2001); e Schmitz (1999).

38. Schmitz (1999) mostra que no Vale dos Sinos, o maior *cluster* industrial de calçados no Brasil, localizado no Estado do Rio Grande do Sul, a presença de muitas associações empresariais que representam os interesses das diferentes empresas (venda no mercado doméstico *versus* exportação) contribuiu para aumentar o conflito entre empresas e para o insucesso de um programa estadual elaborado para ajudar as empresas a desenharem e comercializarem seus próprios produtos. As grandes empresas ligadas a compradores globais boicotaram o programa, o que contribuiu para o seu fracasso. Segundo Schmitz, o programa não deu certo porque as associações empresariais não conseguiram chegar a um consenso.

39. Tandler (1988), em um artigo sobre cooperativas na Bolívia, mostrou que os líderes mais prósperos tiveram um papel importante nos resultados positivos observados em algumas cooperativas bolivianas. Tandler explica que isso aconteceu porque os produtores mais prósperos tinham o mesmo interesse econômico de seus vizinhos mais pobres. Isso é similar à situação encontrada nesses APLs industriais.

É importante observar que em todos esses APLs a maioria das empresas vende apenas para o mercado doméstico. Em nenhum deles as exportações locais foram maiores que 5% da produção local. Assim, além de terem tamanhos similares, as empresas vendiam para o mesmo mercado (mercados de baixo preço) e enfrentavam o mesmo desafio: como promover o cumprimento da lei. É verdade que à medida que o APL se desenvolve e algumas empresas começam a crescer mais que outras, o crescimento desigual das empresas de um mesmo APL pode aumentar as divergências entre empresários. Isso aconteceu, por exemplo, com o APL de calçados no Vale dos Sinos no Sul do Brasil, onde há um grande hiato entre os interesses de PMEs que vendem para mercados domésticos e os interesses de grandes empresas ligadas a compradores globais.⁴⁰

Mas a ausência de empresas grandes e os interesses comuns dos empresários não são suficientes para induzir a ação coletiva. É necessário que alguns dos membros mais prósperos da comunidade empresarial local promovam a organização das empresas locais. E os empresários geralmente fazem isso porque querem participar na formulação de políticas. Eles querem ter voz ativa na formulação de políticas e para exercer essa participação eles precisam se organizar, já que o porte médio desses empresários não permite um grande poder de barganha fora do seu município.

- Associações empresariais: fiscalização e fomento setorial

Há muitos estudos que mostram como associações empresariais ajudam o governo a formular e implementar políticas públicas e a atenuar a resistência dos empresários em relação a mudanças induzidas por essas políticas (SCHNEIDER 2004; LOCKE, 2001; NADVI, 1999b; CRISCUOLO, 2002). As associações empresariais podem ajudar os agentes de desenvolvimento a coordenar a execução de um programa para a promoção setorial; oferecer um fórum para empresários locais se reunirem e discutirem coletivamente seus problemas; trabalhar em conjunto com fiscais da lei na regulação de práticas empresariais locais e na fiscalização; fornecer serviços concretos às empresas, tal como assessoria técnica e gerencial;⁴¹ e assumir um papel catalisador no processo de inovação industrial. Todas as associações empresariais mencionadas acima executaram ao menos uma dessas tarefas e ajudaram as empresas locais a melhorar seus processos de produção e a se adequarem à lei.

Em 2006, por exemplo, o Sindinova, junto com a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), negociou com a Fundação Estadual de Meio Ambiente (Feam) um período de carência para as empresas locais implementarem um sistema de coleta de resíduos industriais e se adequarem à legislação ambiental. Se a associação não tivesse mediado o conflito entre o Ministério Público e os empresários, é provável que as empresas locais não tivessem iniciado os investimentos para a regularização ou que a disputa tivesse sido levada para o âmbito judicial. Nesse caso,

40. Ver Schmitz (1999) sobre o caso do Rio Grande do Sul e Locke e Berger (2001), sobre a crescente diferenciação das empresas nos APLs italianos.

41. Criscuolo (2002) mostra que as associações de empresários na Itália foram importantes para ajudar as empresas a cumprir com suas obrigações fiscais. Essas associações faziam os serviços de contabilidade para seus associados, beneficiando ambas as partes: as empresas que não precisavam arcar com o custo direto de empregar contadores e o sindicato por ter uma fonte estável de recursos.

o Sindinova atuou como mediador entre os empresários e o Ministério Público, uma vez que o Ministério Público pretendia aplicar a lei ambiental imediatamente, contrariando o interesse dos empresários, que alegavam carência de recursos para executar as mudanças no curto prazo.

É possível imaginar que o exemplo acima demonstre algum tipo de troca de favores entre a associação e os fiscais da lei, o que alimentaria a incerteza na aplicação da lei, e assim aumentaria os custos das transações. Mas é justamente o oposto. É o envolvimento conjunto da associação, dos agentes de desenvolvimento do Sebrae e da secretaria de desenvolvimento dos estados, e dos fiscais da lei que torna possível a mudança de uma situação de pura informalidade para o cumprimento de alguns aspectos legais por parte das PMEs. A “melhor” solução (aplicação imediata da lei) é uma opção que não está disponível nesses lugares e a “segunda-melhor solução”, que envolve a implementação gradual da lei e a ajuda às empresas a terem acesso aos recursos para se adequarem à legislação (tributária, fiscal e ambiental) é melhor do que simplesmente isentá-las do cumprimento das normas legais.

O papel da Associação Comercial e Industrial de Toritama (Acit) também foi importante para ajudar o promotor, os fiscais ambientais e os proprietários de lavanderias a alcançarem um consenso em torno do TAC⁴² para que cada lavanderia pudesse se adequar à legislação ambiental. O presidente da Acit foi quem organizou as reuniões entre os empresários e o promotor para debater alternativas de regularização para as lavanderias. No início, o promotor e a agência ambiental consideraram deslocar todas as lavanderias das áreas residenciais para uma área industrial específica, a ser definida pela prefeitura, onde uma unidade de tratamento seria construída. Contudo, durante as negociações entre os empresários e os agentes públicos, o promotor concordou em manter as lavanderias na cidade e adotar uma tecnologia de baixo custo apresentada por uma delas, que poderia ser adequada ao tamanho de cada lavanderia. A solução em Toritama não era a mais eficiente, já que a água despejada pelas lavanderias ainda é considerada poluída pelos padrões da legislação brasileira. Entretanto, a implementação de uma tecnologia de baixo custo permitiu que as lavanderias reduzissem a poluição da água em 50% em menos de dois anos. Assim como nos outros casos, a “melhor” solução simplesmente não era viável e a solução alcançada foi o que se chama em economia de *second-best solution*.

Uma questão final que é preciso ter em mente quando falamos sobre o papel das associações na promoção do desenvolvimento local é entender em quais circunstâncias as associações realmente levam a resultados positivos como os relatados acima, e não ao clientelismo. Quais são os mecanismos de fiscalização que fazem as associações usar os benefícios que recebem do governo para aumentar a competitividade das empresas? Há dois mecanismos que são importantes para explicar por que as associações usam recursos públicos para desenvolver o APL e não para enriquecer seus líderes (ver SCHNEIDER; DONER, 2000). O primeiro é a vulnerabilidade do mercado do setor ou da indústria. Quando as empresas têm de mudar sua maneira tradicional de fazer negócios a fim de continuarem competitivas,

42. O TAC é um acordo extrajudicial entre o Ministério Público e empresas ou agências públicas. Por meio dele, a empresa (ou a agência pública) reconhece que está violando a lei. O TAC estabelece um plano e um prazo para a empresa se adequar à legislação e uma multa a ser paga caso descumpra o acordo até o fim do prazo determinado.

como uma reação a crises, a associação usará os recursos que obtém do governo de forma produtiva. Isso é especialmente verdadeiro quando os líderes empresariais devem se reportar aos membros das associações. Os cursos ministrados pela Sindinova e patrocinados pelo Sebrae, os subsídios para ajudar os produtores locais em Jaraguá a realizar a feira de negócios, e os subsídios do Sebrae para ajudar as lavanderias em Toritama a contratar consultores para a execução do projeto de limpeza da água, são exemplos do uso eficiente dos recursos em um contexto de crise.

Um segundo mecanismo de fiscalização das associações empresariais é o controle imposto pelo estado (agências de desenvolvimento econômico do estado, do município, ou mesmo o Ministério Público) às empresas beneficiárias de seus programas. Os subsídios que o Sebrae e o governo estadual concederam às empresas diretamente ou através das associações, nos casos aqui relatados, assumiram a forma do que Amsden (1989) chama de reciprocidade – quando o poder público concede subsídios ou benefícios às associações ou às empresas em troca de desempenho econômico (ou do cumprimento da lei, nos casos aqui relatados). Em Nova Serrana, o indicador de desempenho era o número de trabalhadores registrados depois dos cursos ministrados pelo Sindinova; em Jaraguá o critério era o número de empresas registradas para participar da feira local; e em Toritama, a quantidade de água poluída despejada pelas lavanderias. Portanto, em cada caso havia um indicador de desempenho para verificar os esforços das empresas no sentido de se adequarem à lei.

Em resumo, os casos relatados acima sugerem que as associações empresariais foram mediadores importantes entre as empresas e o setor público no que se refere ao cumprimento da lei pelas empresas. Em alguns casos, as associações empresariais se tornaram responsáveis não somente pela mediação das negociações, mas também pela concessão de subsídios e assessoria técnica para ajudar as empresas a cumprirem a lei. O duplo papel desempenhado pelas associações na negociação com fiscais da lei e na promoção setorial nos APLs aumentou o interesse dos empresários locais em participar das associações, fortalecendo ainda mais o papel dessas associações. O Sindinova, por exemplo, cresceu, e com o passar do tempo começou a assumir um papel mais ativo nos programas de promoção do APL de calçados.⁴³ O mesmo ocorreu com a associação dos empresários em Toritama, a Acit, que passou desde 2004 a ter papel ativo nas negociações com o governo municipal e o estadual em busca de melhorias de infra-estrutura para cidade.⁴⁴

4.2.3 Atuação conjunta de fiscais e agentes de desenvolvimento

Além dos fatores que explicamos acima, os programas de promoção setorial nos três APLs pesquisados funcionaram porque, de forma direta ou indireta, os agentes de desenvolvimento tiveram de responder aos desafios impostos por fiscais de receita, do

43. Atualmente, as instituições envolvidas na promoção do desenvolvimento industrial em Nova Serrana têm de convidar representantes do Sindinova para participar das reuniões, onde se decide a destinação dos recursos para a promoção do APL.

44. Um dos exemplos mais claros desse papel positivo da associação foi a pressão exercida para que a prefeitura e o estado melhorassem a oferta de água na cidade e construíssem um sistema de saneamento. O MPE ajudou a associação nessas demandas e, em 2005, a prefeitura e o governo do estado assinaram um TAC para a construção de uma nova rede de saneamento na cidade.

trabalho, do meio ambiente ou pelo próprio Ministério Público. Foi justamente essa atuação conjunta de fiscais, agentes de desenvolvimento e associações empresarias que levou ao relativo sucesso dos programas aqui descritos.⁴⁵ A atuação dos fiscais é limitada por vários motivos: em primeiro lugar, é imensa sua carga de trabalho e eles simplesmente não dispõem do tempo necessário para procurar empresas irregulares no interior do Brasil. No Estado de Goiás, por exemplo, os fiscais da receita informaram que se concentram na inspeção de empresas que já são registradas, uma vez que eles devem visitar algo como 100 empresas em dois dias. O mesmo acontece com os fiscais do trabalho. Estes não podem arrombar a porta de uma residência, que é onde muitas dessas empresas informais operam, pois precisam de um mandado judicial de busca ou de um flagrante.⁴⁶ Segundo, o número de fiscais é muitas vezes reduzido⁴⁷ e em muitos casos o seu trabalho depende de denúncias feitas por trabalhadores ou por empresários. Não havendo uma denúncia, é extremamente difícil descobrir uma pequena empresa que opera no quintal de uma residência, sob circunstâncias inseguras, com trabalhadores não-registrados, e às vezes até mesmo com trabalho infantil. Conseqüentemente, os fiscais se beneficiam tanto das denúncias quanto da ajuda de agentes de desenvolvimento que têm acesso às PMEs.

Nos três APLs visitados foi possível perceber o quanto é difícil para os promotores e fiscais promoverem a formalização de empresas e trabalhadores quando os fiscais atuam de forma isolada. Em Jaraguá, a polícia, pressionada pelos advogados de marcas internacionais, tentou em vão banir a pirataria. Um representante do sindicato dos trabalhadores local, perguntado por que razão não denunciava empresários produtores de calças *jeans* falsificadas, disse que “os empresários piratas eram os que pagavam os melhores salários no APL de confecções de Jaraguá”. Portanto, os próprios trabalhadores exerciam pressão sobre o sindicato dos trabalhadores para que os fabricantes envolvidos em cópias ilegais não fossem denunciados. Sob estas circunstâncias, é extremamente difícil para a polícia sozinha coibir a produção de calças *jeans* falsas. Parece que a ação mais eficaz para diminuir a pirataria em Jaraguá foi a feira de negócios anual, em que as empresas só poderiam vender marcas próprias.

É difícil aplicar a lei em locais de elevada informalidade, onde as empresas pequenas e médias são importantes para a economia local. Essa dificuldade é válida até mesmo para os “todo-poderosos” procuradores do Ministério Público. Quando os promotores atuam sozinhos, por exemplo, suas ações legais podem ser revertidas por decisões judiciais, como aconteceu em Jaraguá. O promotor de Jaraguá tentou forçar

45. Em sua pesquisa, Coslovsky (2007) desenvolveu o argumento de que a cooperação entre instituições, a qual caracterizou como um processo de “costura” de uma solução, é em muitos casos induzida por promotores do Ministério Público. Coslovsky argumenta que justamente por terem independência funcional e administrativa, os promotores do MPE são mais livres para formar essas coalizões de instituições voltadas para a solução de um determinado problema.

46. Leonardo Soares, chefe do departamento de fiscalização trabalhista do MTE, relatou a um jornal brasileiro que os fiscais do trabalho só conseguem inspecionar 200 mil crianças empregadas por empresas registradas em comparação aos 2,9 milhões de crianças que provavelmente trabalham no Brasil. Isso acontece porque os fiscais do trabalho não conseguem fiscalizar as empresas não-registradas que operam dentro de residências. Ver Sofia (2007).

47. Por exemplo, desde 1995 o número de fiscais do trabalho não passa de cerca de 3 mil funcionários em todo o Brasil. Esse número é pequeno, é estável, e, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é um dos mais baixos por população na América Latina.

as lavanderias, situadas em áreas residenciais e ao lado do rio, a se realocarem em uma área fora do município. Os proprietários de lavanderias não fizeram os investimentos para a mudança e levaram o caso para a justiça contra o MPE, vencendo tanto na primeira quanto na segunda instância. Em suas decisões, os juízes declararam seu receio de que a exigência de mudança poderia impor um ônus excessivo às lavanderias, resultando em desemprego e ruptura na economia local.⁴⁸ Depois que o MPE foi derrotado em seu caso perante a justiça, o promotor começou uma nova rodada de negociações com os empresários para estabelecer um novo acordo (TAC), concedendo cinco anos para o deslocamento das lavanderias com o apoio financeiro do governo local. Esse TAC já foi renovado, dado que mesmo com o prazo extra as lavanderias não conseguiram se realocar por falta de apoio financeiro.

Um caso similar ao exposto acima aconteceu também em Nova Serrana em 2007. Uma jovem promotora tentou forçar o prefeito a suspender a coleta de lixo industrial, que, por lei, deveria ser coletado por uma empresa privada e depositado em um local diferente daquele em que é despejado o lixo residencial. Porém, os empresários e o prefeito reagiram irritados ao pedido da promotora, já que ela demandava uma solução imediata para o problema. Todos os empresários se recusaram a assinar um acordo com o MPE e se uniram ao prefeito em busca de ajuda na associação empresarial local e estadual para negociarem um plano com a Feam e não com o MPE. A fundação de meio ambiente do estado concedeu um prazo maior para a adequação das empresas à lei ambiental e a Fiemg concedeu subsídios para os investimentos necessários. Mais uma vez, os subsídios foram usados para facilitar o processo de melhoria e a regularização das empresas, e a aplicação da lei pela fundação ambiental do estado ocorreu gradualmente, diferentemente do plano vislumbrado pelo MPE.⁴⁹

Em resumo, a possibilidade de sucesso, quando os fiscais da lei têm ajuda de atores não diretamente ligados à fiscalização (agentes de desenvolvimento) parece ser importante nos casos estudados nesta pesquisa, onde tínhamos casos de extrema informalidade. Dificilmente os fiscais da lei são bem-sucedidos em forçar as PMEs a se adequar à lei por meio da abordagem tradicional de “comando-e-controle”. As pequenas empresas, e em muitos casos as médias, simplesmente carecem de recursos para novos investimentos ou questionam na justiça as medidas exigidas pelo MPE, por exemplo. Em outros casos as pequenas empresas continuarão irregulares com relação às normas trabalhistas porque são “invisíveis” aos fiscais do trabalho: o número de empresas é elevado e o número de fiscais trabalhistas e ambientais é pequeno. O número de fiscais do trabalho em todo o Brasil (3 mil, como já foi mencionado) corresponde aproximadamente ao número de fiscais da receita em apenas um dos estados visitados nesta pesquisa. Portanto, ao que parece, é mais fácil promover a formalização de empresas e trabalhadores em APLs caracterizados por elevada informalidade quando a fiscalização ocorre em conjunto com políticas setoriais que

48. Isso é consistente com a maneira como os juízes exercem a jurisdição no Brasil quando têm de decidir entre o que está escrito na lei e o impacto social de suas decisões (ver PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2006).

49. De acordo com entrevistas que fiz junto à Fiemg e ao Sindinova, a Feam implementou um plano diferente do concebido pelo MPE, pois os empresários não tinham assinado ainda qualquer acordo com o MPE, já que o promotor que tinha iniciado as conversas com os empresários se mudou para uma outra comarca. Antes da chegada de um novo promotor, o Sindinova agiu rapidamente para assinar um acordo com a Feam em condições mais favoráveis.

aumentam o benefício da formalização e diminuem os custos para as empresas arcarem com os custos decorrentes da formalização.

5 CONCLUSÃO

Este artigo analisou três exemplos de APLs de empresas situadas em pequenos municípios (menos de 100 mil habitantes) no interior do Brasil, onde as empresas realizaram melhorias e começaram a cumprir alguns aspectos da legislação após décadas de informalidade nas áreas trabalhista, tributária e ambiental. As empresas floresceram na informalidade até que seu *modus operandi* foi de encontro à lei ambiental (Toritama, PE), à legislação trabalhista (Nova Serrana, MG) e tributária (Jaraguá, GO). Quando isso aconteceu, os agentes de desenvolvimento ajudaram as empresas a fazerem novos investimentos, facilitando assim a transição no sentido de se adequarem às normas fiscais, trabalhistas e/ou ambientais. Entretanto, esse processo tem sido gradual, parcial e, em alguns casos, ainda está em andamento.

Existem três formas de trazer as empresas para a legalidade. A primeira é simplesmente diminuir os custos de transação, reduzindo a regulação sobre o mercado de trabalho, o número de impostos, as exigências impostas pela legislação ambiental etc. Uma segunda forma é simplesmente aplicar a lei, independentemente das conseqüências econômicas e sociais que possam acarretar para as empresas e para os municípios. E a terceira é incentivar a formalização das empresas e de seus trabalhadores por meio de uma estratégia que aumente os benefícios decorrentes da formalização para as empresas. Em muitos casos, as empresas pequenas e médias não cumprem a lei pelo fato de utilizarem uma tecnologia mais barata (embora poluente), não terem um controle adequado dos custos e sofrerem um processo de concorrência desleal de outras empresas etc. Assim, o incentivo adequado para que essas empresas passem a cumprir com a lei envolve uma espécie de papel “tutorial” do estado, em conjunto com o tradicional papel de fiscalização de seus órgãos fiscalizadores. É essa terceira forma que exploramos ao longo desta pesquisa.

É claro que, em alguns casos, a aplicação da lei sem nenhum tipo de negociação e barganha parece ser a forma mais adequada para solucionar um problema como o ocorrido no início de 2008 com algumas serrarias do município de Tailândia, no Estado do Pará, na Amazônia brasileira. Nessa operação conjunta do Ibama, polícia federal, polícia militar e civil, agentes das secretarias estadual do meio ambiente e da fazenda do Pará, foi apreendido o equivalente a 500 carretas de madeira nativa extraída ilegalmente da floresta amazônica. Mas nem sempre o caso de violação da lei chega ao extremo do encontrado nas serrarias de Tailândia e, muitas vezes, uma solução negociada pode ser aquela de menor custo e maior benefício para a população local.⁵⁰

Nos casos analisados nesta pesquisa e descritos neste artigo, a solução negociada muitas vezes com a participação direta do MP como no caso das lavanderias de

50. Mesmo no caso da apreensão de madeira ilegal no município de Tailândia, no Pará, um caso grave de crime ambiental em uma das cidades com maior índice de desmatamento do Brasil, a população local parece ter se revoltado contra os fiscais do meio ambiente por causa do fechamento dos postos de trabalho nas serrarias. Foi necessário o governo enviar a força nacional de segurança para que os fiscais da cidade pudessem retirar a madeira apreendida. Ver Mendes (2008).

Toritama parece ter sido um evidente *second-best* que teve implicações positivas para a população local, governo e empresários.⁵¹ No caso das empresas de confecções de Jaraguá, apesar de algumas ainda fazerem uso de marcas piratas, existe atualmente um claro benefício para empresas que vendem marcas próprias. Se a formalização vai ou não vingar e banir por completo a pirataria na cidade ainda é incerto, mas o poder público por meio principalmente do Sebrae teve uma atuação conciliatória e na direção correta de aumentar os benefícios da formalidade. Mesmo em Nova Serrana, onde o papel do estado foi “mais leve”, o sindicato local patronal com recursos do Sebrae promoveu uma série de ações com as empresas para modificar o processo de produção, permitindo que parte da economia de custos pudesse compensar o custo da formalização das empresas e empregados. A questão-chave de todos esses casos é tentar entender o que possibilita essa solução conciliatória e menos conflituosa em alguns casos e não em outros. Com base nesta pesquisa e nos resultados descritos neste artigo, podemos destacar cinco fatores.

Primeiro, em todos os casos estudados havia uma clara ligação entre a regularização e o lucro. As empresas estavam interessadas em cumprir a lei a fim de obter acesso aos subsídios para participarem das feiras de negócios, por exemplo, ou utilizarem serviços oferecidos pelo Sebrae ou pelo governo do estado através das associações empresariais locais. Isso significa que as empresas podem se adequar à lei em alguns APLs, quando elas têm acesso a subsídios para fazer investimentos para aumentar a produtividade e arcar com os custos da regularização. Os casos aqui abordados parecem sugerir que os subsídios não são necessariamente ruins.⁵²

Segundo, a aliança (nem sempre formal) entre agentes de desenvolvimento, fiscais da lei e associações empresariais descritas neste documento parece ter contribuído para a regularização de várias empresas nos APLs pesquisados. Em Nova Serrana, por exemplo, um pequeno grupo de empresários fez *lobby* junto ao Sebrae e ao governo do estado para apoiar a criação de uma associação empresarial local do setor de calçados em troca do esforço da associação para que as empresas registrassem seus trabalhadores. Já em Toritama a associação foi o canal principal para a melhoria dos padrões ambientais na região, uma vez que seus membros pressionaram o MPE para a aplicação da legislação ambiental em cidades vizinhas.

Terceiro, o legado histórico (falta de experiências de ação cooperativa, por exemplo) nos APLs estudados não influenciaram em quase nada a solução dos problemas descritos. A trajetória econômica natural nesses lugares seria que as PMEs continuassem na informalidade, como tinham feito com sucesso ao longo dos anos

51. Essa solução negociada entre empresários por meio de suas associações, agentes de desenvolvimento e fiscais da lei é também destacada em uma tese de mestrado que estuda o papel das associações dos pequenos produtores – Confederazione Nazionale dell' Artigianato (CNA) – no fomento ao desenvolvimento das pequenas empresas na região de Emilia Romagna (terceira Itália) no período posterior à segunda guerra mundial (ver CRISCUOLO, 2002). Nessa tese, Criscuolo mostra que entre 1945 e 1973, o papel da CNA se voltou para a negociação com fiscais da receita quanto ao valor dos impostos pagos pelas pequenas empresas. Após 1973, o papel da CNA foi mais direcionado para a prestação de serviços contábeis para as PMEs.

52. Locke (2001) descreve alguns casos nos quais o governo concede subsídios ou políticas de promoção setorial por meio das associações dos produtores. Segundo Locke, as associações nesses casos ficavam co-responsáveis pela fiscalização das firmas para que elas se adequassem às exigências do programa governamental. Nos casos analisados por Locke, os subsídios também não são necessariamente negativos.

anteriores. As empresas não se regularizavam porque não se depararam com essa exigência, não havia fiscalização. Mas quando a fiscalização chegou, os agentes de desenvolvimento também atuaram para facilitar a transição das empresas para uma situação de maior formalização. Uma variável exógena que parece ter contribuído e facilitado a atuação de agências públicas e privadas nos casos descritos neste artigo foi a convergência de interesses entre os empresários. Todos tinham porte semelhante; vendiam para mercados de baixa renda e a maioria enfrentava exatamente os mesmos problemas

Quarto, todos os casos pesquisados e descritos neste artigo envolveram a implementação de políticas simples e customizadas para resolver problemas específicos em cada município. O lado ruim é que não existe uma política única (*one size fits all*), onde a mesma política poderia ser exatamente replicada em outro APL. Mas o lado bom é que políticas simples podem funcionar como incentivo importante para a formalização. Em Toritama, por exemplo, décadas de poluição foram resolvidas com uma tecnologia de baixo custo para limpar e reciclar a água. Em Jaraguá, cursos de *design* e o desenvolvimento de marcas próprias para expor na feira local foi um incentivo evidente à formalização.

Quinto, com base nas evidências coletadas para esta pesquisa, parece-nos que os resultados positivos quanto à regularização de PMEs só foram alcançados porque a aplicação da lei foi gradual. É fácil visitar municípios no interior do Brasil e constatar que em muitos deles as empresas estão irregulares. O desafio é descobrir em quais circunstâncias é possível resolver os problemas sem que as empresas sejam necessariamente fechadas. Nos casos abordados neste documento a solução para o problema de informalidade e/ou não cumprimento da legislação ambiental não foi solucionada pelo recurso tradicional de multas e apreensões (abordagem de comando e controle). A aplicação rápida da lei poderia ter causado uma ruptura econômica com aumento do desemprego e da pobreza nesses lugares. Porém, havia uma solução secundária (*second-best solution*) que consistia em aplicar a lei ao mesmo tempo em que associações empresariais, agentes do Sebrae e/ou da secretaria municipal ou estadual de desenvolvimento ajudavam as PMEs a inovarem (em produto e processo) para se adequarem à lei.⁵³ E nos casos estudados, a entrada para a formalidade sempre foi gradual: a porta de entrada foi a legislação trabalhista, em Nova Serrana; a ambiental, em Toritama e a tributária, em Jaraguá.

Uma última observação sobre os resultados desta pesquisa é que, em todos os APLs estudados, a maioria das empresas vendia somente para o mercado doméstico. Assim, não estudamos casos em que o benefício da regularização seria estimulado, por exemplo, pelo acesso a mercados em países desenvolvidos (NADVI, 1999a; POLASKI, 2006) ou mesmo de que forma mudança na legislação facilitaram a

53. Rodrick (2008) faz argumentação semelhante sobre a busca do que se chama na literatura econômica de *second-best solution* para o fomento ao desenvolvimento de países pobres. Segundo Rodrick, "in a second-best (i.e., real) world, the nature of the binding constraint and their interactions with other distortions will influence the desirable arrangements". Assim, no caso da promoção de reformas institucionais para promover o desenvolvimento econômico, Rodrick acredita ser difícil replicar as soluções ótimas que funcionam em países desenvolvidos. Acredito que o mesmo possa ser dito para o combate à informalidade em países em desenvolvimento: não há um modelo nem um arranjo institucional ótimo.

formalização de empresas.⁵⁴ Em todos os casos estudados e relatados aqui, o foco da pesquisa foi entender de que forma o setor público por meio de agentes de desenvolvimento teve uma atuação mais direcionada ao incentivo à formalização.

Como mostrado acima, quando esse agentes de desenvolvimento têm de responder a um desafio concreto, imposto pelos fiscais da lei ou pelo mercado, eles passam a atuar de forma mais convergente com o papel dos fiscais do meio ambiente, do trabalho e da receita. Assim, o desafio não é colocar “as empresas na mira dos fiscais”, mas sim tornar os agentes de desenvolvimento mais próximos aos fiscais da lei e mais comprometidos com a real necessidade das PMEs.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. *Understanding incentives for clustered firms in Brazil to control pollution: the case of Toritama (PE)*. Brasília, 2005.
- AMPPE. Crescimento com respeito ao meio ambiente. *Revista da Associação do Ministério Público de Pernambuco (AMPPE)*, n. 1, p. 8-10, abr. 2006.
- AMSDEN, A. H. *Asia's next giant*. South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.
- ÁVILA, M. *Avaliação geral dos resultados da Pnad de 2005*. Brasília: Ipea, 2006 (Boletim Mercado de Trabalho, n. 31).
- BLACKMAN, A. Informal sector pollution control: what policy options do we have? *World Development*, v. 28, n. 12, p. 2.067-2.082, 2000.
- CARDOSO, J. C. *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*. Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.310). 47 p.
- CÉSAR, M.; TAVARES, E. *Pólo de lavanderias de jeans no oeste Pernambucano*. Histórias de sucesso: indústria têxtil e de confecções, madeira e móvel. Brasília: Sebrae, 2006. p. 55-76.
- COSLOVSKY, S. *Stitching it together*: how public prosecutors produce compliance and promote economic growth in Brazil. São Paulo, Massachusetts Institute of Technology (MIT), 2007.
- CRISCUOLO, A. M. *Artisan associations and small business development in the "Third" Italy*. Massachusetts Institute of Technology, 2002.
- DASGUPTA, N. Environmental enforcement and small industries in india: reworking the problem in the poverty context. *World Development*, v. 28, n. 5, p. 945-947, 2000.
- EXAME. Aqui não se paga imposto. *EXAME*, n. 35, p. 96-99, 2001.
- FILHO, R. M.; SOUZA, J. L. D. O longo prazo começa no curto prazo. *Revista Desafio*, n. 40, p. 8-15, 2008.
- HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. The triple c approach to local industrial policy. *World Development*, v. 24, n. 12, p. 1.859-1.877, 1996.

54. Cardoso (2007) mostra que o emprego com carteira nas empresas optantes pelo Simples (sistema simplificado de arrecadação tributária para micro e pequenas empresas) cresceu mais do que o emprego com carteira nas empresas não optantes entre 1999 e 2005. Enquanto o emprego com carteira cresceu 60,4% entre as empresas optantes do Simples, esse crescimento foi de apenas 39,9% nas empresas não-optantes (ver anexo 6). Assim, a mudança da legislação tributária por meio do Simples parece ter tido um impacto positivo no aumento do emprego formal das micro e pequenas empresas.

- _____. *Governance and upgrading*: linking industrial cluster and global value chain research. IDS, 2000 (IDS Working Paper).
- _____. How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? *Regional Studies*, v. 36, n. 9, p. 1.017-1.027, 2002.
- KAPLINSKY, R. *Spreading the gains from globalization*: what can be learned from value chain analysis. 2000 (IDS Working Paper, n. 110).
- LAZARTE, M. E. J. *Successful public sector enforcement of environmental standards in the Toritama jeans industry in Pernambuco*. Brazil, 2005.
- LIPSKY, M. *Street level bureaucracy*: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOCKE, R.; BERGER, S. *Il caso italiano and globalization*. Cambridge: Industrial Performance Center-MIT, 2001 (Working Paper, n. 00-011).
- LOCKE, R. M. *Remaking the Italian economy*. Ithaca, Cornell University Press, 1995.
- _____. *Building trust*. ANNUAL MEETINGS OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, San Francisco, 2001.
- MENDES, C. Protesto leva força nacional ao Pará. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 23 de fevereiro de 2008.
- MOORE, M.; SCHMITZ, H. *Can we capture the spirit of capitalism?* The investment climate debate. Sussex, Institution of Development Studies, University of Sussex, 2007.
- NADVI, K. Collective efficiency and collective failure: the response of the sialkot surgical instrument cluster to global quality pressures. *World Development*, v. 27, n. 9, p. 1.605-1.626, 1999a.
- _____. *Facing the new competition*: business associations in developing country industrial clusters. ILO, 1999b (Discussion Papers-ILO).
- _____. Global standards, global governance and the organization of global value chains. *Journal of Economic Geography*, v. 8, p. 323-343, 2008.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- OLIVEIRA, M. Da pirataria à formalidade: o renascimento de Jaraguá. *Histórias de sucesso*: experiências empreendedoras. Brasília: Sebrae, 2004.
- OSCAR, N. Faltam fiscais nas ruas de São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 17 de setembro de 2007.
- PINHEIRO, A. C. *Direito e economia em um mundo globalizado*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 963).
- PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. Risco e insegurança jurídica: ainda sobre as barreiras ao investimento. In: PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Rompendo o marasmo*: a retomada do desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2006. p. 189-222.
- PIORE, M. J. *Rethinking Mexico's labor standards in a Global economy*. Cambridge, 2004.
- PIRES, R. *Bringing the law and the firm together*: labor inspectors and the reconciling of social protection with economic development in Brazil. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology (MIT), 2007.
- POCHMANN, M. *O emprego na globalização*: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.
- POLASKI, S. Combining global and local force: the case of labor rights in Cambodia. *World Development*, v. 34, n. 5, p. 919-932, 2006.

PYKE, F.; SENGENBERGER, W. *Industrial districts and local economic regeneration*. Geneva: International Institute for Labour Studies (ILO), 1992.

_____. Industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues. In: _____. *Industrial districts and local economic regeneration*. Geneva: International Institute for Labour Studies (ILO), 1992.

RABELLOTTI, R. Is there an "industrial district model"? Footwear districts in Italy and Mexico compared. *World Development*, n. 23, p. 29-41, 1995.

RAMOS, L. *O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados, e padrões espaciais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.255).

RODRICK, D. *Thinking about governance*. Governance, growth and development decision-making. Washington: The World Bank, 2008. p. 17-25.

SCHMITZ, H. Small shoemakers and fordist giants: tale of a supercluster. *World Development*, v. 23, n. 1, p. 9-28, 1995.

_____. Global competition and local cooperation: success and failure in the Sinos Valley, Brazil. *World Development*, v. 27, n. 9, p. 1.627-1.650, 1999.

SCHNEIDER, B. R. *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. Cambridge University Press, 2004.

SCHNEIDER, B. R.; DONER, R. F. Business associations and economic development: why some associations contribute more than others. *Business and Politics*, v. 2, n. 3, 2000.

SCHRANK, A. *Professionalization and probity in the patrimonial state*: labor law enforcement in the Dominican Republic. MIT/Sloan, 2005 (Iwer Seminar Series, Draft Paper).

SEIDMAN, G. *Beyond the boycott*: labor rights, human rights and transnational activism. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

SOFIA, J. Fiscais encontram dobro de crianças em trabalho ilegal. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 de julho de 2007.

TENDLER, J. What to think about cooperatives: a guide from Bolivia. In: ANNIS, S.; BOULDER, P. H. *Direct to the poor*: grassroots development in Latin America. London: Lynne Rienner, 1988. p. 85-116.

_____. *New Lessons from old projects*: the work of rural development in Northeast Brazil. Washington: The World Bank, 1993.

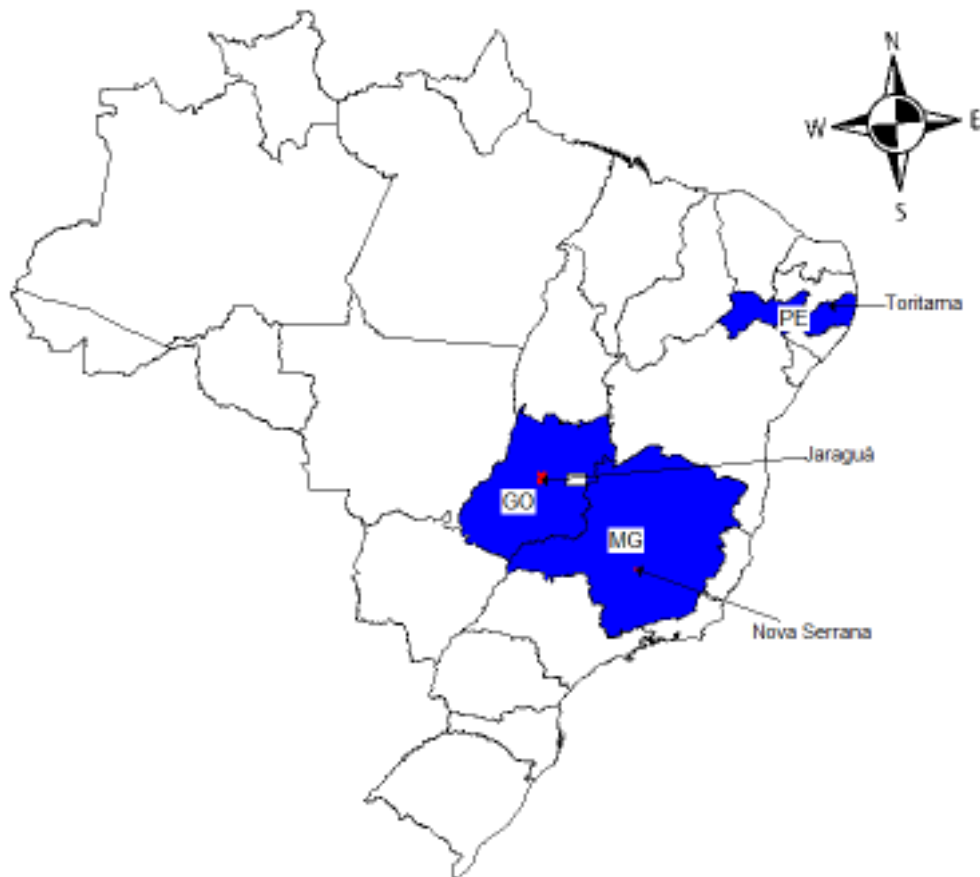
_____. *Small firms, the informal sector, and the Devil's deal*. IDS 2002, Working Paper, v. 33, n. 3).

TURCHI, L.; NORONHA, E. G. *Política industrial e ambiente institucional na análise de arranjos produtivos locais*. Ipea: Diset, 2005. (Texto para Discussão, n. 1.076). 30 p.

ANEXOS

ANEXO 1

Mapa dos APLS: Toritama (PE), Jaraguá (GO) e Nova Serrana (MG)



ANEXO 2

Menores índices de pobreza no Nordeste – 1991 e 2000

<i>Rank</i>	Município	Percentual de pessoas com renda <i>per capita</i> abaixo de R\$ 75,50 – 1991	Percentual de pessoas com renda <i>per capita</i> abaixo de R\$ 75,50 – 2000
1	Fernando de Noronha (Distrito Estadual) (PE)	1,62	2,74
2	Toritama (PE)	27,32	21,29
3	Santa Cruz do Capibaribe (PE)	37,79	25,39
4	João Pessoa (PB)	36,90	27,60
5	Natal (RN)	32,95	28,74
6	Aracaju (SE)	34,51	29,60
7	Paulista (PE)	34,90	30,44
8	Salvador (BA)	35,28	30,70
9	Recife (PE)	38,39	31,51
10	Parnamirim (RN)	43,52	31,91
11	Fortaleza (CE)	41,38	33,30
12	Olinda (PE)	38,19	33,55
13	Caicó (RN)	47,39	34,24
14	Caruaru (PE)	42,29	35,32
15	Lauro de Freitas (BA)	46,90	36,24
16	Cabedelo (PB)	59,15	37,08
17	Barreiras (BA)	50,39	37,40
18	Maceió (AL)	38,44	38,81
19	Jaboatão dos Guararapes (PE)	44,40	39,09
20	Campina Grande (PB)	51,77	39,42
21	Teresina (PI)	50,72	39,46
22	São Luís (MA)	43,75	39,87
23	Feira de Santana (BA)	49,39	40,67
24	Mossoró (RN)	54,85	40,78
25	Carnaúba dos Dantas (RN)	59,60	41,41
26	Vitória da Conquista (BA)	53,95	41,81
27	Jardim do Seridó (RN)	61,27	41,82
28	Imperatriz (MA)	57,00	42,13
29	Camaragibe (PE)	55,66	42,67
30	Abreu e Lima (PE)	50,36	42,85

Fonte: *Atlas de Desenvolvimento Humano* – 2000.

ANEXO 3

Municípios com maior redução de pobreza no Centro-Oeste – 1991 e 2000

Rank	Município	Percentual de pessoas com renda <i>per capita</i> abaixo de R\$ 75,50 – 1991 (a)	Percentual de pessoas com renda <i>per capita</i> abaixo de R\$ 75,50 – 2000 (b)	(b) – (a)
1	Rio Quente (GO)	52,68	16,15	-36,53
2	Gaúcha do Norte (MT)	63,51	27,99	-35,52
3	Planalto da Serra (MT)	70,91	38,93	-31,98
4	Alto Paraíso de Goiás (GO)	66,54	37,60	-28,94
5	Jaraguá (GO)	57,83	30,68	-27,15
6	Nova Aurora (GO)	48,87	22,46	-26,41
7	Orizona (GO)	51,23	24,91	-26,32
8	Santa Cruz de Goiás (GO)	50,32	24,24	-26,08
9	Jateí (MS)	60,95	35,87	-25,08
10	São Luiz do Norte (GO)	66,99	42,06	-24,93
11	Carlinda (MT)	70,07	45,33	-24,74
12	Santo Antônio de Goiás (GO)	50,61	26,15	-24,46
13	Colíder (MT)	52,77	28,34	-24,43
14	Novo Horizonte do Sul (MS)	72,88	48,87	-24,01
15	Professor Jamil (GO)	56,14	32,34	-23,80
16	Bataguassu (MS)	47,80	24,62	-23,18
17	Porto Estrela (MT)	79,57	56,54	-23,03
18	Perolândia (GO)	53,73	31,07	-22,66
19	Hidrolândia (GO)	50,10	27,47	-22,63
20	Santa Rita do Pardo (MS)	54,85	32,34	-22,51

Fonte: *Atlas de Desenvolvimento Humano* – 2000.

ANEXO 4

Número de empregos formais e empresas registradas no setor de confecções em Jaraguá (GO) – 1995-2000-2006

Empresas de confecção registradas em Jaraguá (GO)

	1995	2000	2005
Até 4 vínculos ativos	19	41	110
De 5 a 9	16	43	55
De 10 a 19	17	32	60
De 20 a 49	7	13	19
De 50 a 99	2	2	5
De 100 a 249	0	0	1
Total	61	131	250

Número de empregados registrados no setor de confecções em Jaraguá (GO)

	1995	2000	2006
Até 4 vínculos ativos	45	95	253
De 5 a 9	96	291	363
De 10 a 19	236	455	825
De 20 a 49	252	402	486
De 50 a 99	114	153	319
De 100 a 249	0	0	136
Total	743	1.396	2.382

% do emprego por porte das empresas do setor de confecções em Jaraguá (GO)

	1995	2000	2006
Até 4 vínculos ativos	6	7	11
De 5 a 9	13	21	15
De 10 a 19	32	33	35
De 20 a 49	34	29	20
De 50 a 99	15	11	13
De 100 a 249	0	0	6
Total	100	100	100

Fonte: Rais.

ANEXO 5

Número de empregos formais e empresas registradas no setor de confecções em Toritama (PE) – 1995-2000-2006

Empresas de confecção registradas em Toritama (PE)

	1995	2000	2006
Até 4 vínculos ativos	1	6	60
De 5 a 9	3	7	26
De 10 a 19	2	6	25
De 20 a 49	2	8	19
De 50 a 99	0	0	2
De 100 a 249	0	0	1
Total	8	27	133

Número de empregados registrados no setor de confecções em Toritama (PE)

	1995	2000	2006
Até 4 vínculos ativos	4	19	129
De 5 a 9	19	45	164
De 10 a 19	26	82	319
De 20 a 49	78	274	604
De 50 a 99	0	0	155
De 100 a 249	0	0	109
Total	127	420	1.480

% do emprego por porte das empresas do setor de confecções em Toritama (PE)

	1995	2000	2006
Até 4 vínculos ativos	3	5	9
De 5 a 9	15	11	11
De 10 a 19	20	20	22
De 20 a 49	61	65	41
De 50 a 99	0	0	10
De 100 a 249	0	0	7
Total	100	100	100

Fonte: Rais.

ANEXO 6

Número de empregos formais e empresas registradas no setor de calçados em Nova Serrana (MG) – 1995-2000-2006

Empresas de calçados registradas em Nova Serrana (MG)

	1995	2000	2006
Até 4 vínculos ativos	162	245	234
De 5 a 9	61	109	140
De 10 a 19	31	91	125
De 20 a 49	32	39	106
De 50 a 99	8	19	37
De 100 a 249	4	5	15
De 250 a 499	0	1	1
De 500 a 999	0	0	1
Total	298	509	659

Número de empregados registrados no setor de calçados em Nova Serrana (MG)

	1995	2000	2006
Até 4 vínculos ativos	315	535	512
De 5 a 9	415	740	954
De 10 a 19	443	1.295	1.767
De 20 a 49	937	1.186	3.462
De 50 a 99	521	1.321	2.656
De 100 a 249	490	588	2.242
De 250 a 499	0	266	278
De 500 a 999	0	0	619
Total	3.121	5.931	12.490

% do emprego por porte das empresas do setor de calçados em Nova Serrana (MG)

	1995	2000	2006
Até 4 vínculos ativos	10	9	4
De 5 a 9	13	12	8
De 10 a 19	14	22	14
De 20 a 49	30	20	28
De 50 a 99	17	22	21
De 100 a 249	16	10	18
De 250 a 499	0	4	2
De 500 a 999	0	0	5
Total	100	100	100

Fonte: Rais.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Lucia Duarte Moreira

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Camila Oliveira de Souza

Carlos Henrique Santos Vianna

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9ª andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50/609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8522 – 3515-8426

Fax (21) 3515-8585

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 135 exemplares