

## PEQUENAS EMPRESAS, SETOR INFORMAL E O "PACTO FAUSTIANO"\*.

*Judith Tendler*

Todo mundo parece amar as pequenas empresas. Se instituições grandes ou pequenas, bilaterais ou multilaterais; atores de esquerda ou direita; instituições governamentais ou não governamentais; pessoas de negócios ou acadêmicos, eu mesma incluída. As pequenas empresas têm ganhado um lugar de destaque no âmbito das políticas sociais, onde o microcrédito em conjunto com outros programas voltados ao fomento de pequenas empresas formariam uma rede de proteção que incluiria os mais pobres. Mas é justamente aí onde os problemas começam, como mostrarei ao longo deste artigo.

Durante a última década ou mais, uma miríade de programas, projetos e reformas econômicas focaram sua atenção no setor informal (SI), micro e pequenas empresas (PEs) em geral, como parte da vasta agenda de política social para reduzir a pobreza e o desemprego<sup>1</sup>. Apesar desta bem-vinda atenção, vários planejadores em países em desenvolvimento continuam a olhar os programas voltados a PE/SI "somente" como objeto de política social, em lugar de uma estratégia séria de desenvolvimento econômico. A forma particular escolhida pelos atores que atuam com pequenas empresas (e SI) em diversos países reforça esse olhar, como explicaremos abaixo, como também a dinâmica política que envolve os programas de apoio as pequenas empresas. Este tipo de abordagem acaba por prejudicar, ironicamente, alguns benefícios considerados cruciais para a atual agenda de redução da pobreza e do desemprego: maior observância pelas empresas das leis trabalhistas e das normas ambientais, crescimento contínuo da eficiência econômica e da produtividade nas economias locais e, como conseqüência, melhoria na quantidade e qualidade dos empregos.

A primeira vez que me deparei com o lado "obscuro" das políticas de apoio a pequenas empresas e ao setor informal foi quando entrevistei técnicos de desenvolvimento econômico em Pernambuco. Eu estava curiosa para saber porque eles não tinham incluído, no novo programa de apoio para vários clusters de pequenas empresas no estado, o particularmente vibrante e de longa existência cluster do vestuário, localizado a cerca de duas horas de

\*Artigo originalmente publicado, sob o título "Small Firms, The Informal Sector and the Devil's Deal". *IDS Bulletin* (Institute of Development Studies) Vol 33 N° 3. July 2002. Tradução: Jacob Carlos Lima e Mansuetu Almeida.

<sup>1</sup> Ao especificar que empresas pequenas e/ou informais são o objeto de políticas públicas, não estou excluindo do universo das empresas discutidas aqui algumas empresas pequenas que são parcialmente ou inteiramente formais, e também as empresas que estão produzindo no mesmo setor e na mesma localidade das pequenas empresas, mas que são de tamanho médio. Embora esta definição seja imprecisa e ignore importantes distinções, essa definição é necessária para refletir o fato de que as demandas da pequena empresa normalmente emergem de um conjunto de empresas definidas pelo mesmo espaço que ocupam, pelo mesmo produto e/ou pela mesma cadeia de valor que estão inseridas. Da mesma forma, essa definição vaga serve ao propósito de brevidade, sendo também consistente com a linguagem utilizada internacionalmente pelos estudiosos da questão do desenvolvimento para descrever e justificar os tipos de políticas e programas discutidos neste artigo.

automóvel da capital do estado. Eles explicaram que poderia ser inadequado elevar um cluster de empresas ao status de “pólo de crescimento” quando este era conhecido por não pagar impostos e não observar as regulamentações governamentais<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo, porém, os técnicos não se viam como uma opção para impor essas regulamentações, mesmo que isto funcionasse como uma contrapartida de políticas públicas, porque o cluster estava localizado em dois municípios com mais de 30.000 eleitores.

Após visitar outros lugares e fazer leituras sobre casos em outros países, interpretei o que tinha observado como um acordo não explícito de negócio entre políticos e a miríade de proprietários de pequenas empresas, a maioria no setor informal. Com este acordo, se você vota em mim, não irei coletar os impostos devidos e não farei você arcar com outros impostos, leis trabalhistas e legislação ambiental. Ademais, vou manter a fiscalização (polícia e inspetores) afastada. Chamo esse entendimento tácito de “pacto faustiano” porque provoca e mantém a informalidade como a opção mais atrativa e a formalização como a menos atrativa, o que poderia ser o contrário. Uma vez que esse pacto é feito, torna-se difícil para qualquer uma das partes sair desse acordo como bem mostra o argumento acima que me foi apresentado por técnicos de desenvolvimento econômico.

De certa forma, esse “pacto faustiano” pode representar uma barreira tão significativa para a formalização e desenvolvimento dos clusters de pequenas empresas<sup>3</sup>, como os próprios custos decorrentes da formalização e da obediência à legislação (fiscal, trabalhista e ambiental). A maioria das políticas adotadas para solucionar este problema enfatiza, no entanto, o próprio custo da formalização, a observância à legislação ambiental e impostos trabalhistas como sendo a origem do problema. Reformas são advogadas e concessões especiais na forma de isenções ou redução de taxas são sugeridas para aliviar o “fardo” que os impostos, a legislação trabalhista e ambiental representam para as pequenas empresas. Ademais, vale lembrar que a literatura sobre pequenas empresas e clusters é estranhamente silenciosa sobre a dinâmica política por trás dos programas

---

<sup>2</sup> O não pagamento de taxas e impostos nesta região não é segredo no Brasil. Uma revista de circulação nacional publicou um artigo sobre o dinamismo do cluster, “Aqui não se paga imposto: conheça Santa Cruz do Capibaribe, a cidade que se transformou numa das mecas da informalidade no Brasil”. O secretário da fazenda do estado, José Maria Furtado, por outro lado, disse que os impostos coletados no cluster, não representam 1% do que poderia ser coletado. (*Revista Exame*, 2001).

<sup>3</sup> Pedindo desculpas aos especialistas, eu vou usar a palavra “cluster” neste artigo de forma mais livre do que usualmente definida, pela falta de um melhor termo e para evitar a palavra mais pesada “aglomeração”. Uma definição mais cuidadosa de cluster significa um conjunto de pequenas empresas geograficamente próximas, com significativas relações entre firmas, com dinâmico envolvimento associativo e alguma história de sucesso no crescimento e melhoria da eficiência e produtividade. Em definições mais recentes, outras partes da cadeia de valor no qual essas firmas pertencem também estão presentes para qualificar o cluster. A menor acuidade no uso do termo neste texto requer apenas que a região particular tenha um número significativo de pequenas empresas produzindo o mesmo produto ou na mesma cadeia de valor, a qual pode incluir tanto médias quanto grandes empresas. Novamente, essa definição imprecisa é talvez a forma mais usual que esse termo é utilizado na formulação de políticas.

de apoio às pequenas empresas e ao setor informal<sup>4</sup>.

A dinâmica do “pacto faustiano” reforça atitudes descompromissadas mantidas por vários planejadores do desenvolvimento econômico e por gerentes e diretores de bancos de desenvolvimento referentes a pequenas empresas informais. Quando estes gerentes e funcionários públicos admitem a importância da assistência a pequenas empresas e ao setor informal, esta assistência é vista mais como uma medida de “bem estar social” no âmbito dos órgãos de governo que tratam da política social e não no domínio daqueles órgãos envolvidos com a promoção do desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, o apoio às pequenas empresas é visto como uma medida que ajudaria a reduzir o aumento do desemprego resultante das reformas necessárias e iniciativas voltadas para reestruturar a economia e instituições governamentais para funcionarem em uma economia sem barreiras comerciais.

Nesses termos, as pequenas empresas tornar-se-iam o principal instrumento de preservação e até mesmo de criação de empregos – embora os empregos gerados sejam usualmente de baixa qualidade em empresas com baixa produtividade – em vez de constituir-se em uma oportunidade de estímulo ao desenvolvimento econômico. Nesse caso, os formuladores de política ficariam livres para se dedicarem ao desenvolvimento econômico alhures, pois o custo político da perda de empregos que resultaria da modernização industrial e das reformas econômicas seria reduzido. Assim, de forma geral, os programas de assistência a pequenas empresas teriam o importante papel de ajudar a preservar a “paz social” em lugar de, necessariamente, modernizar a economia local<sup>5</sup>. Nesta mesma perspectiva, vários atores internacionais e organizações não governamentais expressam seu apoio à assistência a pequenas empresas e à economia informal em programas de microcrédito e outros programas que formariam um conjunto de medidas voltadas para a redução da pobreza.

<sup>4</sup> Há algumas exceções. Entretanto, não fazem parte da literatura de pequenas empresas, mas sim de estudos de cientistas políticos em diferentes países, inclusive nos novos países industrializados. Por exemplo, um estudo que narra um acordo semelhante entre governo e empresas informais é o estudo de Cross (1998). Nesse estudo, Cross documenta como a informalidade contínua foi fundamental para o governo apoiar a organização dos ambulantes (vendedores de rua) e negociar uma série de demandas desses vendedores. Em um estudo sobre a taxação em Zambia, Rakner(2001) afirma que o governo “pode ter restringido o aumento da base tributária para incluir o emergente setor econômico informal e não prejudicar o apoio político da maioria que fala Owambo. Cientistas políticos italianos que estudaram a Itália do período pós-guerra destacaram explicitamente a importância das políticas clientelistas – na forma de regulação para proteger pequenos negócios, a abordagem negligente da coleta de impostos dos autônomos, etc. - direcionada a esses grupos. Ver Jonathan Hopkin and Alfio Mastropaolo(2001).O trabalho de Suzanne Berger sobre o tema na Itália e França está citado na próxima nota. Para uma interpretação sobre como a política de pequenas empresas na economia norte americana afeta pontos de vista e políticas, veja-se Brown, Hamilton, Medoff ( 1990).

<sup>5</sup> Utilizar o setor de pequenas empresas para manter empregos e a paz social não é exclusivo do atual período, ou dos países menos desenvolvidos. No trabalho sobre a economia política da política industrial na França e Itália, publicada há mais de 20 anos, a cientista política Suzanne Berger explicitamente ligou os programas pró-pequenas empresas e regulamentações que se desenvolveram na França e Itália durante os anos 70 com o objetivo simultâneo de se perseguir uma estratégia de industrialização baseada no fomento de grandes empresas por esses governos. Ela chamou atenção para o fato desses dois países terem seguido explicitamente uma política industrial de modernização de grandes firmas e, ao mesmo tempo, terem promulgado uma legislação pró-pequenas empresas. É desse trabalho que tirei a expressão “preservar a paz social”. Veja Berger (1980 e 1981).

O “pacto faustiano” representa muito mais para os clusters de pequenas empresas (em setores informais) do que apenas fazer *vista grossa* à violação das leis. Governos freqüentemente concedem a pequenas empresas tipos variados de apoio no qual sempre existe algum benefício para todos – linhas especiais de crédito, anistia de débitos quando os tempos são ruins, isenções gerais de certos impostos e regulamentações. As isenções representam uma forma de reduzir o custo da pequena empresa (ou afastá-las do crescimento) sem nenhum esforço de sua parte. Essas isenções são também “universalistas” ou “distributivas” pois beneficiam *todas* pequenas empresas – se elas querem ou não crescer, se estão procurando melhorar ou não sua eficiência, em qualquer que seja o setor<sup>6</sup>.

Para maximizar o número de eleitores satisfeitos, este tipo de apoio a pequenas empresas é ideal para manter e incrementar a lealdade eleitoral. Esta longe, no entanto, de ser a forma ideal de estimular o desenvolvimento econômico local sustentável e aumentar o número e a qualidade do emprego gerado. Atualmente, a maneira mais consensual de apoio público no fomento ao desenvolvimento econômico local não possui esse caráter universalista de redução “artificial dos custos<sup>7</sup>”. Na verdade, tem-se exatamente o oposto. O governo deve estrategicamente identificar e tentar remover os gargalos para melhorar a eficiência, produtividade, e implementar ações de marketing para o setor como um todo. Antes que algum apoio significativo seja dado pelo governo, exige-se um largo envolvimento das empresas do setor no processo de descoberta dos principais problemas e o que fazer para saná-los. Essa forma de atuar acaba por beneficiar, pelo menos em um primeiro momento, apenas aquelas empresas mais capazes e mais interessadas em melhorar sua produção, situação esta que, freqüentemente, as conduzem para uma posterior formalização. As histórias de clusters dinâmicos de pequenas empresas freqüentemente revelam este tipo particular de estratégia de apoio público que, por sua vez, tem sido central para a formação de economias locais dinâmicas e para a redução do desemprego.

---

<sup>6</sup> Eu me desculpo por alguma confusão que possa criar por utilizar o termo “universalista” da literatura de política social. Na literatura de política social, para países desenvolvidos e em desenvolvimento, o termo “universalista” tem significado oposto ao termo “focalização”. É descrito como incluindo mais beneficiários – geralmente, a classe média, como também a classe baixa – do que uma abordagem que, embora seja mais focalizada nos pobres, perde apoio político por deixar a classe média de fora desses programas. Recentemente, vários pesquisadores – em países desenvolvidos e em desenvolvimento – têm argumentando que as abordagens focalizadas, embora ideais em alguns aspectos por restringir benefícios para aqueles que se pretende ajudar, são difíceis de serem administradas. Conseqüentemente terminam por alienar a classe média cujo apoio político é necessário para implementar essas políticas em um primeiro momento. Aplicando o termo “universalista” aqui para os temas relacionados ao desenvolvimento econômico e apontando seus problemas, não significa, portanto, que eu esteja criticando a abordagem universalista com respeito à política social. Ao contrário, eu resolvi utilizar este termo por ele ser útil para mostrar que iniciativas com maior apoio político são aquelas que beneficiam um número grande de eleitores, ainda que ao custo de reduzir as intenções e objetivos do programa.

<sup>7</sup> A expressão “redução artificial dos custos” será utilizada ao longo deste texto para caracterizar medidas de políticas baseadas em isenções da legislação fiscal, ambiental e trabalhista, e reduções de impostos. Em inglês, essas políticas são chamadas de “burden-relieving policies”.

Uma vez que o "pacto faustiano" é feito entre empresas e políticos, torna-se complicado politicamente para os governos realizarem a estratégia de apoio setorial específica explicada acima, porque essa estratégia não beneficiaria automaticamente todas as pequenas empresas. Na verdade, os benefícios para a região como um todo – como o rompimento do gargalo existente na infra-estrutura ou a ligação de produtores locais com compradores de fora através de feiras de negócios – podem demorar a ocorrer e, por serem mais difusos, seus efeitos seriam sentidos por um número maior de empresas apenas indiretamente. Essas características são exatamente o oposto daquelas oriundas da política de redução "artificial" dos custos via isenções e subsídios – efeito imediato, automático, universal, eminente, e diretamente disponível para cada firma como unidade individual.

A classificação de empresas pelo seu tamanho (micro, pequena, média ou grande) ao invés de uma classificação baseada em produtos ou setores para propósitos de política pública, reforça a tendência em direção a abordagem de redução artificial dos custos. "Pequena" pode encampar um conjunto diverso de empresas rústicas e sofisticadas, produzindo em diferentes setores e localizadas em diferentes lugares. Por exemplo, no caso da formação de lobbies para demandar redução de impostos, ser "pequeno" poderia representar tanto uma pequena empresa de fabricação de tijolos localizada no interior, quanto uma sofisticada firma de software da capital. Dada essa grande heterogeneidade, a única forma que uma associação pode beneficiar a maioria dos seus membros é apelando para o *maior denominador comum* – o tamanho da firma. Mas o tipo de política mais adequada quando o denominador comum é o tamanho da firma é justamente a política de redução artificial dos custos por meio de subsídios e isenções, uma vez que seus efeitos são universais e distributivos. Isso explicaria o porque de encontrarmos, freqüentemente, associações de pequenas empresas fazendo mais lobby por isenções e subsídios do que por políticas estratégicas de apoio setorial. Nesse sentido, o "tamanho" é também o *menor denominador comum*, pois as políticas de subsídios e isenções são as menos prováveis para levar ao desenvolvimento local sustentável.

Ninguém negaria a importância do associativismo de pequenas empresas nas histórias de vários clusters dinâmicos. Organizar e fazer lobby de acordo com o tamanho da empresa podem ser o único caminho que as pequenas empresas teriam para competirem com empresas maiores e mais poderosas pela atenção dos formuladores de políticas. Ao mesmo tempo, a atenção dada pelos governos e agentes de desenvolvimento às empresas de acordo com seu (pequeno) tamanho – e as associações de pequenas empresas – pode também funcionar inadvertidamente na mesma direção do "pacto faustiano".

O grande volume de pesquisa sobre pequenas empresas e clusters não nos diz muito sobre as circunstâncias que os interesses e demandas universais vão dominar as demandas estratégicas das associações, muitas menos a

seqüência na qual interesses universais e a correspondente política de redução artificial de custos cedem lugar, miraculosamente, para uma abordagem mais estratégica de apoio setorial. Complicando a história, as duas abordagens podem coexistir na mesma associação<sup>8</sup>. Além disso, reunir pequenos empresários e fazer lobby por uma agenda estratégica requer um trabalho mais árduo e por um período de tempo mais longo - mais deliberação, análise e consenso - do que apenas fazer lobby por isenções e subsídios. Nesse sentido, as isenções universalistas que caracterizam o “pacto faustiano” teriam um maior apelo para as associações de pequenas empresas por serem mais fáceis, da mesma forma que são mais atrativas para os políticos por causa dos maiores rendimentos político-eleitorais que proporcionam.

A ênfase nas dificuldades que as pequenas empresas informais têm para arcar com os custos da legislação fiscal, trabalhista e ambiental desvia nossa atenção na busca oportunidades para que as empresas passem a respeitar essa legislação, ao invés de serem isentas dessas leis. Embora seja comum se pensar que pequenas empresas necessitam de proteção frente a esses custos “excessivamente” onerosos, existem vários casos nos quais pequenas empresas têm arcado com esses custos e, contrariamente a uma política de isenções, passaram a apresentar um melhor desempenho. Essas empresas tornaram-se mais eficientes, passaram a produzir mercadorias de alta qualidade, e ganharam acesso a mercados mais exigentes em qualidade.

De que forma os clusters dinâmicos evoluíram de uma situação em que estavam antes - caracterizados pela baixa produtividade de empresas pequenas - para a situação em que estão hoje? Muito dos estudos sobre clusters deixaram de formular esta questão particular, porque têm se dedicado a entender o funcionamento de clusters em um determinado momento ou de identificar políticas ótimas para a promoção de clusters. No entanto, é a seqüência evolutiva presente nas histórias de clusters que vai revelar lições sobre como promover o dinamismo de pequenas empresas sem comprometer - em contraste com a abordagem de redução artificial dos custos - o objetivo de aumentar a obediência à lei, reduzir os problemas ambientais, proteger o direito dos trabalhadores, e aumentar a qualificação desses trabalhadores. As histórias sobre a evolução de clusters dinâmicos vão também gerar *insights* para que se entenda a seqüência de eventos e outras circunstâncias sobre as quais os atores locais fazem a transição de políticas direcionadas para a redução artificial dos custos para ações mais estratégicas e transformativas.

De forma rudimentar, tenho em mente cinco casos recentes de importantes avanços no crescimento da eficiência, produtividade e outros benefícios setoriais em clusters de pequenas empresas nos quais as exigências foram aumentadas ao invés de perdoadas. Em três desses casos, os avanços foram provocados, em parte, por proibições impostas repentinamente por

---

<sup>8</sup> Eu agradeço a Lowe (2002) por apontar estas possibilidades para mim- baseado no caso de Jalisco, México.

países importadores para as exportações de países em desenvolvimento. A Alemanha proibiu a importação de artigos de couro produzidos com certos produtos químicos utilizados pelas mercadorias fabricadas no cluster de Tamil Nadu na Índia; os Estados Unidos proibiram a importação de instrumentos cirúrgicos de precisão do Paquistão, produzidos no cluster de Sialkhot, por problemas com a qualidade do aço; e El Salvador proibiu a importação de queijo da Nicarágua porque não era feito com os novos padrões de higiene adotados pelo país importador<sup>9</sup>. Nesses casos, os países importadores têm sido importantes compradores destes produtos por algum tempo. As empresas agindo através de instituições coletivas, públicas, e público-privadas previamente existentes, investiram para arcar com o custo das novas exigências, retomando as exportações e tornando-se mais competitivas. No entanto, não se deve considerar a proibição de importações como sendo uma política ótima para forçar o *upgrading* de empresas pequenas em clusters.

Os dois exemplos restantes não necessitaram de proibições de importações pelos países clientes como incentivo, e por isso apresentam outro caminho possível para resultados similares. Estes dois casos foram também provocados por problemas no mercado internacional, ou seja, a competição crescente com as empresas do cluster decorrente da entrada de produtos melhores ou mais baratos fabricados em outros países. Um caso envolveu um cluster de calçados no sul do Brasil e outro, um cluster de mármore na Andaluzia, Espanha<sup>10</sup>.

É importante notar que, em ambos os casos, as associações de pequenas empresas primeiro fizeram lobby junto ao governo por medidas típicas de redução artificial dos custos, como isenções de taxas, anistia de débitos e subsídios. Contudo, contrariando a prática usual, os governos rejeitaram explicitamente essa abordagem de redução artificial dos custos como caminho para enfrentar a crise provocada pela competição externa. Fazendo suas próprias contra-exigências, as agências governamentais envolvidas propuseram um tipo diferente de negociação em troca de apoio: exigiram que as empresas se juntassem, se engajassem em um longo e difícil exercício de identificação de problemas e propusessem soluções específicas ao setor.

No caso Andaluz, o cluster de mármore tinha declinado através dos anos, em parte por causa do crescimento da competição no mercado internacional da indústria de mármore italiana. O Ministério do Planejamento ofereceu a seguinte proposta: as empresas tinham que trabalhar conjuntamente, decidir quais eram os problemas existentes e como poderiam superá-los, e então chegar com uma proposta sobre o que fazer. Além disso, o ministério exigiu 100% de consenso entre as empresas do setor, em troca do

<sup>9</sup> Para o caso Alemanha/Índia, veja Pillai (2000); sobre o caso EUA/Paquistão, veja Nadvi (1999), e sobre El Salvador, veja o estudo em andamento de Pérez-Alemán (2000). Vale notar que, no caso EUA/Paquistão, Nadvi relata que houve mais sucesso em incrementar a qualidade do aço de precisão do que a melhora das relações de trabalho e da legislação ambiental.

<sup>10</sup> Sobre o caso Andaluz, veja Barzelay [2000]; sobre o caso brasileiro eu agradeço a Luiz Miranda do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

que ofereceu assistência técnica e facilitou o processo, prometendo financiar qualquer proposta de melhoria para o setor que pudesse surgir. Essa negociação foi também um “pacto”, mas em certa medida, o oposto do “pacto faustiano”: o que foi exigido em retorno não foi lealdade política, mas um conjunto de ações que poderiam levar a um grande dinamismo econômico.

De forma semelhante, no caso brasileiro, a associação de pequenos produtores de calçados enfrentou o crescimento esmagador das importações de calçados baratos nos anos 90, pressionando o governo do estado do Rio Grande do Sul para aliviar taxas e impostos do setor. O governo negou esse alívio, mas propôs um tipo diferente de troca. Ofereceu financiar e apoiar a participação dessas empresas numa importante feira de negócios - um evento anual organizado na região produtora de calçados de Franca, no estado de São Paulo - para melhorar a visibilidade de seus produtos no mercado nacional. Como resultado, as vendas cresceram significativamente, aumentando a arrecadação de impostos sobre as vendas em um montante superior à quantia despendida nesse apoio.

O caso gaúcho ilustra como negociações estratégicas podem ter retornos políticos tão fortes como aqueles decorrentes de medidas artificiais de redução de custos. Os empresários do cluster de calçados do estado, localizado a poucas horas da capital, tinham antes votado contra o partido no poder por ocasião deste acordo - o Partido dos Trabalhadores (PT). Contudo, vários dos pequenos empresários que se beneficiaram da experiência da feira de negócios tornaram-se simpáticos ao PT, ocasionando a primeira ruptura dos laços políticos tradicionais dos empresários do setor calçadista da região.

Obviamente, nem todas pequenas empresas em clusters são capazes de responder com sucesso como aconteceu nesses casos. Mas a simpatia geral na agenda de fomento a pequenas empresas para proteger essas empresas organizadas em grupos - muitas vezes em nome da única fonte de emprego nas economias locais - dos custos “excessivos” das legislações fiscais, trabalhistas e ambientais, distrai a atenção sobre a possibilidade das firmas arcarem com esses custos de uma maneira que deixaria tanto as empresas quanto à economia local mais forte. Esse resultado econômico positivo poderia ocasionar um crescimento mais sustentável do nível de emprego do que aquele que resultaria de uma política universal de proteção às pequenas firmas; sem mencionar a melhora na arrecadação de impostos, relações de trabalho e impactos ambientais.

A tese que defendo neste artigo é que a ampla simpatia pelas pequenas empresas como uma categoria especial - e, em particular, sua “inabilidade” para pagarem impostos e para se enquadrarem nas normas ambientais e trabalhistas - tende a enfraquecer outros pontos importantes na estratégia de redução da pobreza, incremento do emprego, desenvolvimento e melhoria da governabilidade. Entre os pontos importantes desta agenda, destaca-se a redução da degradação ambiental (para o qual as pequenas empresas podem ser as maiores responsáveis); a proteção ao direito dos trabalhadores se

organizarem; melhorias na saúde e na segurança do trabalho; expansão da cobertura da segurança social, da saúde, e de outras garantias sociais para os trabalhadores pobres; aumento da arrecadação de impostos governamentais para financiar de forma mais eficiente os serviços públicos, e, assim, iniciar uma parceria entre empresas e governo – neste caso, para promover um estilo mais inclusivo de desenvolvimento econômico.

Pesquisadores e instituições de financiamento podem contribuir para o rompimento do “pacto faustiano”, ao explorar os caminhos pelos quais pequenas empresas informais passam para o mercado formal e florescem neste mercado, melhorando as relações de trabalho, a qualificação dos trabalhadores e ajudando a melhorar as práticas ambientais. Esses casos – onde aglomerações de empresas tiveram sucesso em obedecer às exigências das leis tornaram-se mais competitivas e melhores – necessitam ser identificados e documentados como lições a serem aprendidas. Isto poderia auxiliar os formuladores de políticas públicas – particularmente em nível subnacional, onde cada vez mais as políticas de fomento acontecem – a descobrirem outros caminhos e, conseqüentemente, outros resultados possíveis. Demonstrando que esses resultados são possíveis e com os formuladores de políticas públicas familiarizados com os resultados positivos de casos concretos e os caminhos que conduzem a esses resultados, pode-se também contribuir para a redução da antipatia generalizada dos atores ligados ao desenvolvimento econômico em diversos países quanto à necessidade de se observar às leis ambientais e trabalhistas.

Em resumo, a política favorável às pequenas empresas como categoria é desejável por várias razões. Ao mesmo tempo, o desejo de proteger pequenas empresas da legislação local pode tornar-se perigosa quando combinada com a dinâmica política do “pacto faustiano”. O perdão de impostos, obrigações ambientais e trabalhistas que resultam da boa vontade dos gestores públicos frente às dificuldades das pequenas empresas pode prejudicar, mais do que ajudar, as economias locais, se essa forma de fomento às pequenas empresas condená-las à estagnação econômica, degradação do meio ambiente e violação dos direitos trabalhistas. Como resultado teríamos o aumento do desemprego e da pobreza, assim como também aumentaria, desnecessariamente, o custo das políticas sociais de redução da pobreza.

### **Bibliografia**

- AQUI NÃO se paga imposto: conheça Santa Cruz do Capibaribe, a cidade que se transformou numa das mecas da informalidade no Brasil (2001). *Revista Exame*, Vol 35, edição 733, No. 3, pp. 96-99, 7 fevereiro.
- BARZELAY, Michel (2000). Managing Local Development: Lessons from Spain. *Policy Sciences* 24 (3 August): 271-290.
- BERGER, Suzanne (1980). The Traditional Sector in France and Italy. In

- BERGER, Suzanne, PIORE, Michael(Orgs). *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 88-131.
- BERGER, Suzanne (1981). The Uses of the Traditional Sector in Italy: Why Declining Classes Survive. In BECHAFFER, Frank, ELLIOT, Brian (Orgs). *The Petite Bourgeoisie*. New York: Saint Martin's Press, pp. 71-89.
- BROWN, Charles, HAMILTON, James, MEDOFF, James (1990). *Employers Large and Small* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- CROSS, John(1998). *Informal Politics: Street Vendor and the State in Mexico City*. Stanford, California: Stanford University Press.
- HOPKIN, Jonathan, MASTROPAOLO, Alfio (2001). From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences. In PIATTONI, Simona. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: the Europe an Experience in Historical and Comparative Perspective* Cambridge: Cambridge University Press.
- LOWE, Nichola (2002). *Trainers by Design: Small Firm Upgrading and Inter-Firm Learning in Jalisco, Mexico*, Ph.D. dissertation, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology (em andamento).
- NADVI, Khalid (1999). Collective Efficiency and Collective Failure: The response of the Sialkot surgical instrument cluster to global quality pressures. *World Development* 27, no. 9:1605-1626.
- PÉREZ-ALEMAN, Paola (2000). *Decentralized Production, Organization and Institutional Transformations: Large and Small Firm Networks in Chile and Nicaragua*. Paper apresentado no Third Meeting of the Institute for Latin American and Iberian Studies, Columbia University, International Working Group on Subnational Economic Governance in Latin America from a Comparative International Perspective. San Juan, Porto Rico, 25-28 de agosto.
- PILLAI, Poonam(2000). *The state and collective action: successful adjustment of the Tamil Nadu leather clusters to German environmental standards*. Master's Thesis, Department of Urban Studies and Planning, M.I.T.
- RAKNER, Lise (2001). The Politics of Revenue Mobilisation: Explaining Continuity in Namibian Tax Policies. *Forum for Development Studies* No.1, June, p. 142.

#### RESUMO

*Pequenas empresas, setor informal e o "pacto faustiano"*

Nos dias de hoje, todo mundo incentiva as pequenas empresas e os atores que trabalham com essas empresas, sejam eles pequenos ou grandes, organizações governamentais ou não governamentais, de direita ou de esquerda. Alguns caracterizam as pequenas empresas como sendo objeto da política social e que, portanto, programas de fomento à pequenas empresas pertenceriam as secretarias de política social e do trabalho. Outros vêem o

fomento à pequenas empresas como uma estratégia de desenvolvimento econômico "sério", dando ênfase à melhoria na eficiência coletiva, produtividade e acesso a mercados. Infelizmente, a combinação da visão social com a inevitável dinâmica política local das pequenas empresas geram uma mistura (não intencional) que prejudica não apenas a agenda econômica e de *upgrading*, mas também certos aspectos da própria agenda social, com destaque para o meio ambiente, relações de trabalho, medidas de segurança e saúde no trabalho. Este artigo explica como isto acontece, especialmente se os atores envolvidos no fomento às pequenas empresas prestassem atenção as histórias que explicam o dinamismo de alguns clusters de pequenas empresas em países em desenvolvimento.

Palavras-Chave: Setor informal; Pacto Faustiano; Pequenas Empresas.

#### ABSTRACT

*Small Firms, the Informal Sector and the "Faustian Pact"*

These days, everybody loves small firms and their clusters—donors large and small, governments and non-government organizations, left and right. Some characterize small firms (SFs) as the proper subject of social policy and safety nets, and house SF programs in departments of social welfare or labor. Others see SFs as the stuff of "serious" economic development, and focus on upgrading their collective efficiency, productivity, and market access. Unfortunately, the combination of the social-policy view with the inevitable local politics of SFs generates a brew that inadvertently undermines not only the upgrading agenda, but certain aspects of the social-policy agenda itself—namely, better environmental, labor, and health-and-safety practices and protections. This article explains how this happens, and shows that things don't always need to turn out that way, especially if donors and others pay attention to the histories lying behind today's thriving SF clusters in developing countries.

Keywords: Informal Sector; Faustian Pact; Small Firms.