

CULTURA EMPREENDEDORA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ESTRATÉGIA PARA FORTALECER O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MUNICIPAL

Gustavo Souza da Silva¹
Israel Robinson Paiuca²
Cristina Schmidt³

RESUMO

Este artigo pretende refletir acerca da importância de se criar instrumentos de participação na área do desenvolvimento econômico municipal, com o objetivo de fortalecer a cultura empreendedora e envolver as micro e pequenas empresas nos processos de formulação, avaliação e implementação de políticas públicas. Tais empreendimentos são importantes atores na economia brasileira, por contribuírem significativamente com o Produto Interno Bruto (PIB) e por serem responsáveis por grande parte da geração de empregos no país. Se, por um lado, as políticas públicas de regulação e estímulo são implementadas pelo Poder Público em benefício dos micro e pequenos negócios, por outro, elas são criadas de cima para baixo e tendem a ser desconhecidas pela maior parte dos empreendedores, o que resulta em falta de identidade, informação e formação para as compreender e se apropriar efetivamente delas.

Palavras-chave: Empreendedorismo; Cultura empreendedora; Políticas Públicas; Participação; Micro e pequenas empresas.

ENTREPRENEURIAL CULTURE AND PUBLIC POLICIES: SOCIAL PARTICIPATION AS A STRATEGY TO STRENGTHEN THE MUNICIPAL ECONOMIC DEVELOPMENT

ABSTRACT

This article intends to reflect on the importance of creating instruments of participation in municipal economic development area, with the aim of strengthening the entrepreneurial culture and involve the micro and small enterprises in the process of formulation, evaluation and implementation of public policies. Such ventures are important actors in the Brazilian economy, contributing significantly to the gross domestic product (GDP) and to be responsible for much of the generation of jobs in the country. If, on the one hand, the public policies of regulation and stimulus are implemented by the Government in favour of micro and small businesses, on the other, they are created from the top down and tend to be unknown by most

¹ Bacharel em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo e Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade de Mogi das Cruzes-SP (UMC). É jornalista, pesquisador, assessor de imprensa, redator. E-mail: gustavosilva94@outlook.com

² Graduado em Administração com Habilitação em Comércio Exterior pela Universidade Paulista, MBA em Logística Nacional e Internacional pelo Centro Universitário Fundação Santo André e mestrando em Políticas Públicas pela UMC. É professor e consultor na área de Comércio Exterior e Logística Internacional. E-mail: ipaiuca@hotmail.com

³ Pós-doutora pela Cátedra UNESCO/Umesp. Doutora em comunicação e Semiótica pela PUC-SP; Professora e pesquisadora do Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes – UMC, dos Cursos de Comunicação da UMC, e nos Cursos de Direito e Pedagogia na Faculdade Bertioga – FABE. Coordena o Grupo de Pesquisa Comunicação, Diversidade e Cidadania CNPq/UMC. E-mail: cris_schmidt@uol.com.br



entrepreneurs, what results in lack of identity, information and training for the understanding and effectively appropriating them.

Keywords: Entrepreneurship; Entrepreneurial culture; Public Policies; Participation; Micro and small enterprises.

JEL: O1, O10.

1 INTRODUÇÃO

As micro e pequenas empresas (MPEs) são importantes atores na economia do país, sobretudo para o desenvolvimento econômico dos municípios. Segundo dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2014), tais empreendimentos vêm crescendo em quantidade nas últimas décadas e respondem por mais de um quarto do Produto Interno Bruto (PIB). Isso significa que os cerca de 9 milhões de negócios de micro e pequeno porte foram responsáveis por 27% da riqueza produzida no território nacional no início desta década. Com relação aos postos de trabalho, as MPEs eram fontes de 44% dos empregos formais em serviços e cerca de 70% das vagas no comércio.

Nos anos 2000, indicadores constatavam que as micro, pequenas e médias empresas representavam mais de 98% do total dos negócios nas economias de países desenvolvidos, onde eram responsáveis por mais de 60% dos empregos gerados e mais de 50% do PIB (SARFATI, 2013). Esses números evidenciam a importância do empreendedorismo para a economia nacional, estadual e municipal. Para esta última mais ainda, pois, é nas cidades que a vida em sociedade se concretiza, que as políticas públicas são implementadas e efetivadas, que os cidadãos conseguem postos de trabalho, consomem e movimentam o mercado.

Não à toa os países com economia desenvolvida contam com mais políticas de empreendedorismo e cultivam mais a cultura empreendedora do que os países em desenvolvimento (SARFATI, 2013). O investimento nesse tipo de atividade, por meio de políticas de fomento e regulação aplicadas pelo poder estatal, tende a ser um dos principais fatores para o bom andamento da economia, cujos resultados ultrapassam o campo financeiro, refletindo-se socialmente, culturalmente e interferindo na qualidade de vida da população (LOPES, 2016).

Se a lógica das sociedades de mercado tem a produção e o consumo como vetores imprescindíveis para o desenvolvimento, só é viável garantir êxito nesse tipo de regime se seus cidadãos tiverem trabalho, receberem salário e serem, por fim,

consumidores. Diante da complexidade do sistema produtivo e financeiro — do qual emergem crises econômicas e sociais em diversos países —, faz-se necessário que o Estado intervenha com políticas de desenvolvimento econômico voltadas para o empreendedorismo. Na verdade, essas políticas existem no Brasil, mas precisam ser melhoradas e ampliadas, principalmente na esfera local.

Nesse sentido, pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) elaboraram a cartilha “Desenvolvimento de Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo em Estados e Municípios” (GRIN et al., 2012), com o objetivo de proporcionar, aos gestores públicos, instrumentos para a construção de um ambiente saudável economicamente. Os pesquisadores partem do pressuposto de que o fomento à atividade empreendedora é importante e contribui para a economia local, com geração de oportunidades de negócios, de emprego e de melhoria na renda, cujos frutos incidem na qualidade de vida da população.

Os estudiosos consideram, contudo, que os arranjos institucionais, a legislação e as políticas públicas não têm ajudado os empreendimentos a prosperarem e se desenvolverem, o que, somado a outros inúmeros fatores econômicos e políticos, resultam na conjuntura atual de alto desemprego, falência de empresas, redução no investimento, no consumo e, por conseguinte, de desaceleração da economia (GRIN et al., 2012). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)⁴, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dá conta de que 13,4 milhões de pessoas estão sem trabalho no país atualmente, cuja taxa de desocupação se encontrava na faixa de 12,7%, em abril de 2019.

Em contraposição a um cenário de recessão, este mesmo relatório da FGV afirma que o Estado tem papel central na criação de um ambiente empreendedor saudável e que potencialize a economia local, gere desenvolvimento e reduza as desigualdades sociais. Apesar do crescimento expressivo de MPEs e da criação de políticas públicas voltadas para o setor empresarial nos últimos anos, a estabilidade dessas empresas é questionada por autores como Barboza, Fonseca e Ramalheiro (2017). Eles contestam a eficácia das políticas de apoio aos micro e pequenos negócios a partir de dados do Sebrae, os quais mostram que, desde os anos 1990,

⁴ Informação obtida no site do IBGE. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24283-desemprego-sobe-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho>>. Acesso em: 31 maio 2019.

empreendimentos desse porte apresentam significativas taxas de falência, que ultrapassam os 25% nos dois primeiros anos de atividade.

Panoramas de tal natureza revelam que é necessário avaliar as variáveis que permeiam as atividades dos micro e pequenos negócios, a burocracia e as políticas públicas em vigor. Mais do que isso, é pertinente que essa avaliação seja realizada por meio de instrumentos de participação e controle social, envolvendo representantes das MPEs nesse processo de redesenho estratégico no âmbito estatal, bem como fortalecendo o acesso à informação e à formação para que colaborem com a elaboração de políticas mais eficazes e tenham maior capacidade para compreendê-las e se apropriar delas.

Em sociedades democráticas, a participação da sociedade civil e de setores privados nos processos de formulação, avaliação e deliberação de políticas públicas e ações governamentais tem sido pertinente, na medida em que se encontra prevista institucionalmente no arcabouço estatal e é defendida em larga escala por estudiosos, com vistas a alcançar a amplitude, qualidade e eficácia na implementação de políticas aplicadas na realidade regional (BANDEIRA, 1999).

No Brasil, inclusive, há experiências consolidadas nesse sentido, de modo que a própria Constituição Federal de 1988 prevê a criação de mecanismos participativos e associativos para atuar junto ao Poder Público Municipal, como os conselhos gestores de políticas (BORBA e LÜCHMANN, 2010; GOHN, 2002; SANTOS, 2016).

A Lei Complementar nº 123, de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, prevê uma série de benefícios, normas e mecanismos para efetivar as políticas públicas de desenvolvimento — simplificando, por exemplo, o recolhimento de tributos, desburocratizando os processos de abertura de empresas e promovendo incentivos. No artigo 76 do capítulo XIII, inclusive, de que trata do apoio e da representação das MPEs, está explícito que, para o cumprimento da lei, bem como para desenvolver e acompanhar as políticas públicas voltadas para esse tipo de negócio, o Poder Público deve incentivar a criação de fóruns com participação de órgãos públicos e de entidades representativas do setor de empreendedorismo (BRASIL, 2006).

Segundo dados do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), contudo, estima-se que haja, atualmente, pouco mais de 40 conselhos de desenvolvimento econômico espalhados pelos municípios brasileiros, incluindo

idades como São Paulo e Rio de Janeiro. Já a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, de 2001⁵, aponta que existiam, à época de sua realização, 924 conselhos municipais voltados para a Promoção do Desenvolvimento Econômico nas 5.560 cidades brasileiras.

Ou seja, de acordo com o levantamento realizado pelo IBGE junto aos executivos locais, os colegiados de participação social na área desenvolvimento econômico estavam presentes em pouco mais de 16% dos municípios, no início da década passada.

Ora, considerando que a atuação de um órgão como esse, em tese, pode contribuir significativamente para a qualidade da governança local na implementação de políticas de desenvolvimento, na medida em que envolve interação entre Estado e atores da sociedade civil vinculados a essa área estratégica, é possível inferir que a quantidade de conselhos de desenvolvimento econômico é ínfima nas cidades do país, diante das demandas do setor econômico em nível local, da importância das micro e pequenas empresas na produção de postos de trabalho e da crise econômica generalizada que o Brasil enfrenta desde meados de 2014 (FREITAS; JONER, 2018).

É a partir desse pressuposto que o presente artigo pretende suscitar uma discussão inicial acerca da importância da existência de conselhos municipais na área do desenvolvimento econômico, cujo objetivo consista em promover e ampliar a participação de micro e pequenos empreendedores na governança local e nas decisões governamentais que afetam o setor econômico, visando melhorar as economias locais, bem como disseminar e fortalecer a cultura empreendedora.

Trata-se de um estudo qualitativo, de caráter exploratório, teórico e interdisciplinar, cuja proposta é apresentar um panorama sobre a existência dos conselhos de desenvolvimento econômico na esfera local em contraposição à crise econômica e, a partir de dados nacionais e regionais compilados pelo IBGE, debater a necessidade de se criar e/ou ampliar canais que viabilizem a interação entre atores do setor privado — especialmente pequenos e microempreendedores — e do Poder Executivo Municipal nos processos que se referem à formulação, gestão, controle e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento econômico. Entendendo, dessa forma, que esse modelo de governança compartilhada pode contribuir para uma

⁵ Última edição da MUNIC-IBGE a levantar dados acerca da quantidade de conselhos municipais relativos à área de Desenvolvimento Econômico no Brasil.

melhora na efetividade das ações governamentais no setor e efetivar, afinal, benefícios para a economia local e também para o ambiente social das cidades.

2 CULTURA EMPREENDEDORA E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

O conceito de cultura vem sendo explorado por autores de diferentes épocas, ideologias e áreas do conhecimento, assim como suas inúmeras manifestações e complexidades referentes a processos e períodos históricos, povos, costumes, línguas, religiões, territórios etc. Na verdade, a abrangência do termo cultura é enorme e pode ser estendida a praticamente qualquer expressão e atividade humana. Logo, a ideia de que determinado grupo ou comunidade não tem cultura por produzir, reproduzir e consumir certo estilo musical, por exemplo, é veementemente equivocada.

Terry Eagleton (2005), filósofo e crítico literário, resgata a essência do que, etimologicamente, significa cultura, considerando a palavra como uma das mais complexas e abrangentes dos idiomas, cuja origem vem da natureza, ou seja, da “lavoura”, do “cultivo agrícola”. Nessa perspectiva, cultura passou a ser entendida como atividade que se cultiva — daí a conotação a hábitos, costumes e tradições que ganham força e se perpetuam, na medida em que se repetem e são passados de geração em geração. Do ponto de vista semântico, conforme destaca o pensador britânico, a palavra cultura acompanha a trajetória e as mudanças históricas da própria humanidade, como o êxodo massivo das zonas rurais para os centros urbanos, a hegemonia da religião na Idade Média, as revoluções na Europa, a Revolução Industrial, entre outras.

No campo das artes, a propósito, há um complexo e extenso esforço para categorizar e compreender os diferentes tipos de cultura no contexto das sociedades urbanas e industrializadas, como as culturas erudita, popular e de massa. Teixeira Coelho (2006), com base em Dwight MacDonald, aborda outros três tipos: culturas superior, média e inferior.

A primeira diz respeito aos produtos da classe erudita, da elite letrada, sofisticada e porta-voz da crítica cultural. As pinturas do Renascimento e as composições de Beethoven são alguns exemplos. Já a cultura média, também chamada de *midicult*, está vinculada ao âmbito dos valores pequeno-burgueses, cujas

produções artísticas são mais fáceis de serem interpretadas, como as alegorias das escolas de samba. Quanto à cultura de massa, ou massiva, pode-se falar de uma apropriação e facilitação dos produtos da cultura superior com o objetivo de venda e consumo em grande escala. Resulta da dinâmica e da lógica dos meios de comunicação de massa e da indústria cultural (COELHO, 2006).

Poder-se-ia, ainda, analisar a cultura sob diversas perspectivas e correntes teóricas, desde a religiosa e linguística até a política e moral, além de outras. O foco aqui, porém, é a cultura empreendedora, o empreendedorismo e seus efeitos na economia local. Por empreendedorismo entende-se um conjunto de capacidades vinculadas a inovação, criatividade, liderança, habilidade social, entre outras competências que tenham o objetivo de solucionar problemas econômicos, sociais ou pessoais (SOUZA, 2001).

Uma pessoa empreendedora, desse modo, é aquela que tem visão de inovar, de estabelecer objetivos e criar meios para alcançá-los; é quem tem estímulo de aprender a aprender sozinho. Há outras vertentes conceituais que entendem a iniciativa empreendedora como um processo que vai além de criar propostas e projetos para oferecer valores sociais e econômicos a uma população. Segundo essa visão, empreender consiste em promover maneiras concretas de disseminar riquezas por meio de ideias, conhecimentos e artes. Dessa forma, o empreendedorismo não se limitaria a atividades lucrativas (SANTIAGO, 2009).

Há um consenso geral entre os acadêmicos mais recentes da área que consideram a cultura empreendedora um tema novo na literatura científica e que, portanto, está em processo de construção e consolidação epistemológica. No entanto, a maior parte dos estudos vai de encontro à perspectiva de que a cultura empreendedora é fundamental para o desenvolvimento econômico, sobretudo o regional, na medida em que cria e visualiza oportunidades, promove inovação tecnológica e gera maior quantidade de empregos (SCHMIDT; DREHER, 2008).

Consultando os clássicos, é possível encontrar em Joseph Schumpeter a concepção de empreendedorismo como uma busca de novos caminhos e conquistas, ou seja, possibilidades no universo dos negócios que gerem riqueza econômica. O economista e sociólogo austríaco considerou o empreendedorismo e o “espírito empreendedor” como elementos primordiais para a construção e o desenvolvimento de uma empresa. Já o psicólogo americano David McClelland analisou a atividade

empreendedora como resultado de um processo psicológico de motivação e de necessidade de realização. O sociólogo alemão Max Weber, por sua vez, contribui com o estudo sobre a prática empreendedora, a partir de análises referentes a atitudes de sujeitos inseridos em sistemas de valores religiosos, sociais, familiares, econômicos e educacionais, compreendendo o culto ao trabalho e o “espírito do capitalismo” de arrecadar e acumular riquezas (SANTIAGO, 2009; SOUZA, 2001).

Com base nessa síntese conceitual do que é empreendedorismo, pode-se dizer que a cultura empreendedora está estritamente inserida no contexto do capitalismo e pode ser apropriada por qualquer indivíduo, embora ainda exista a ideia comum de que empreender é um dom divino reservado a alguns poucos indivíduos privilegiados, cujo destino é ser rico para promover oportunidades de trabalho aos mais pobres. Segundo Eda Souza (2001), o fato de o empreendedorismo ser uma tendência mais frequente em alguns contextos do que em outros, pressupõe que a cultura, a percepção de espaço, bem como os valores são fatores importantes para o desenvolvimento da cultura empreendedora nos territórios.

Dedicar-se ao empreendedorismo pode ter relação com a estrutura familiar, com a formação educacional e religiosa e a percepção de identidade. São aspectos que interferem consideravelmente no desenvolvimento do indivíduo e na sua visão de futuro. Não se pode, porém, deixar de mencionar outras causas para o ingresso na atividade empreendedora, como a necessidade de renda diante de crises econômicas e escassez de empregos. Seja lá qual for o cenário e a motivação dos indivíduos, a cultura empreendedora tem mostrado uma função significativa no fortalecimento das economias locais.

Diante do *boom* no número de micro e pequenas empresas — acompanhado de sua devida formalização — que o Brasil conheceu a partir dos anos 2000, convém compreender qual o papel do Estado na construção de um cenário favorável ao desenvolvimento econômico por meio de políticas públicas e, por consequência, qual a importância de envolver os atores ligados ao empreendedorismo na governança local, sobretudo nos processos de gestão de políticas de desenvolvimento econômico.

3 O PAPEL DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Cidades que cultivam e promovem a cultura empreendedora tendem a produzir maior crescimento econômico, gerar mais empregos, reduzir desigualdades sociais e desenvolver inovação. Apesar de todos esses fatores positivos, alguns estudos apontam que a legislação, ações governamentais e políticas públicas na área do desenvolvimento econômico no Brasil têm dificultado a ascensão dos negócios, em vez de facilitar (GRIN et al., 2012). Dessa forma, entende-se que é papel do Estado, e desafio dos gestores públicos, desenvolver condições para que o empreendedorismo cresça, a partir do fortalecimento da cultura empreendedora.

A redução do Estado e sua ausência na intermediação dos negócios não se mostra, historicamente, uma solução eficaz para o enfrentamento desses problemas, como defendem os entusiastas do liberalismo clássico teorizado por Adam Smith. Fatos como a Grande Depressão, de 1929, e a crise financeira, em 2008, ambas ocorridas nos Estados Unidos, revelam a importância da atuação do Poder Público na mediação das relações referentes ao mercado. Não se trata de restringir e controlar o potencial das empresas, mas sim de criar regras objetivas para que a economia funcione de modo sustentável e não resulte em grandes crises e na elevação da desigualdade.

É justamente nessa perspectiva que o Estado deve agir, em favor da expansão da cultura empreendedora (ou empreendedorismo), por meio de políticas públicas de fomento e apoio ao empreendedorismo, com o fim de fortalecer o desenvolvimento econômico. O conceito de política pública é sintetizado por Secchi (2016) como uma diretriz elaborada técnica e politicamente para enfrentar um problema público, ou seja, é um conjunto de ideias abstratas que se efetivam por técnicas e instrumentos como programas, campanhas, obras, leis, prestação de serviço, impostos etc.

No campo do desenvolvimento econômico, as políticas públicas são elaboradas e aplicadas para fomentar o espírito empreendedor e também para contribuir com o crescimento das empresas e da economia de um modo geral. Nesse sentido, existem duas categorias de políticas voltadas para o ambiente dos negócios: as regulatórias e as de estímulo.

Pode-se dizer que as políticas regulatórias são responsáveis pelas normas do jogo empresarial, tais como: regras de entrada e saída de negócios, regras

trabalhistas, sociais e ambientais; regras de propriedade, de propriedade intelectual; regras tributárias etc. Em geral, essas políticas beneficiam todos os tipos de empreendedores, por produzirem ambientes positivos de desenvolvimento econômico (GRIN et al., 2012; SARFATI, 2013). Sem essas normas, o mercado seria desregulado, geraria desequilíbrios estrondosos entre as empresas e prejudicaria, assim, a economia, os postos de trabalho e a sociedade no geral.

Já as políticas de estímulo consistem em ações que visam criar um ciclo virtuoso de empreendedorismo. Algumas delas estão relacionadas à promoção de cultura e educação empreendedora, ao desenvolvimento de incubadoras, programas de inovação e tecnologia, programas de fomento à internacionalização, entre outros. Alguns estudos defendem, inclusive, que a disseminação e o fortalecimento da educação e cultura empreendedora devem ocorrer em todos os níveis educacionais, desde o básico ao superior, para que a formação escolar e acadêmica incrementem o empreendedorismo e desenvolvam indivíduos com maior capacidade de abrir negócios nas próximas gerações (GRIN et al., 2012; SOUZA, 2001).

As políticas públicas regulatórias e de estímulo, portanto, devem fundamentar e pautar a atividade empreendedora em todos os níveis, sobretudo os que se referem às MPEs, para que o ambiente dos negócios seja saudável, sustentável, equilibrado e que promova desenvolvimento econômico na esfera municipal. A título de informação, as microempresas são definidas legalmente como aquelas com renda bruta anual igual ou superior a R\$ 360.000,00. Já as pequenas empresas (ou empresas de pequeno porte) são as que apresentam anualmente renda bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (BRASIL, 2006).

4 A EXISTÊNCIA DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

A criação de conselhos gestores de desenvolvimento econômico como forma de fortalecer e disseminar a cultura empreendedora nos municípios é defendida, neste artigo, a partir dos seguintes argumentos: 1) a Constituição Federal prevê, no artigo 29 e inciso XII, a “cooperação de associações representativas no planejamento municipal” (BRASIL, 1988); 2) os conselhos municipais são importantes instrumentos de democracia, cidadania, participação e controle social de políticas públicas e ações governamentais; 3) e constituem espaços institucionalizados que contribuem com a

fiscalização, avaliação e melhora das políticas de desenvolvimento econômico municipal.

Segundo o relatório GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*), de 2016, que avalia o comportamento das variáveis relacionadas ao empreendedorismo no Brasil e em diversos países, a recessão econômica brasileira, que teve início em meados de 2014, incidiu nas atividades empreendedoras. Na prática, esse cenário de crise diminuiu o empreendedorismo influenciado por oportunidades e, diante dos elevados índices de desemprego, resultou em um aumento no empreendedorismo por necessidade.

O levantamento mostra que a taxa de novos empreendedores alcançou o valor de 19,6%. Ou seja, a cada 100 brasileiros, 20 haviam começado uma atividade empreendedora há menos de 42 meses, em 2016. Esse percentual garantiu ao Brasil a oitava posição em um ranking composto por 31 países, cujo desenvolvimento econômico é impulsionado pela eficiência, isto é, em que a economia é marcada predominantemente pelo avanço da industrialização e por ganhos em escala (GRECO, 2016). Os dados demonstram que há um número expressivo de pessoas envolvidas no empreendedorismo no país, cuja tendência é aumentar ainda mais.

Logo, é importante criar mecanismos institucionalizados de participação social nos processos de elaboração, fiscalização e deliberação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico municipal. Envolver os representantes das MPEs nesses espaços consultivos e decisórios possibilita que esses atores contribuam com as políticas, emitindo opiniões e expondo suas dificuldades cotidianas.

Muitos autores defendem a tese de que a participação da sociedade civil organizada é imprescindível para o desenvolvimento nacional, regional e local (PRESOTO; WESTPHAL, 2005). Um deles Bandeira (1999), que critica a prática de elaborar ações e políticas de cima para baixo, sem o envolvimento de atores e representantes sociais, inseridos no contexto cotidiano dos sujeitos-alvo, que entendem seus problemas e podem contribuir efetivamente com os processos deliberativos.

O problema da falta de participação é consequência de diversas variáveis implicadas nos processos políticos, culturais e sociais em países como o Brasil, a exemplo do baixo nível de cidadania e também da cultura política. Ambos estão relacionados e dizem respeito ao modelo institucional de Estado construído social e

historicamente em determinado território, bem como à crise da democracia representativa, em que os cidadãos não acreditam mais na eficiência dos governos, na influência das práticas civis nas ações governamentais e na falta de identidade com as decisões tomadas na esfera pública e estatal (GOMES, 2015; RODRIGUES, 2015).

Com efeito, a baixa participação da sociedade, orientada pela cultura política de países como o Brasil — com cidadania frágil, conseqüente de um histórico escravista, colonialista, baixo grau de escolaridade e desigualdade social perplexa —, resulta no fracasso de muitas políticas, ações e programas governamentais. O modelo de implementação *top-down* (de cima para baixo), sem diálogo e envolvimento de representantes da sociedade, contribui com a elaboração defasada de políticas públicas que, conseqüentemente, não atingem seus objetivos, nem são conhecidas e reconhecidas pela comunidade (BANDEIRA, 1999).

Não há dados recentes nem precisos de quantos conselhos municipais de desenvolvimento econômico existem no Brasil hoje. De acordo com informações disponibilizadas no site do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁶, estima-se que haja pouco mais de 40 órgãos desse tipo espalhados pelos municípios brasileiros.

Panorama semelhante é apresentado pela MUNIC-IBGE (2001). Os números dão conta de que haviam 924 conselhos em todo o país no início da década passada, montante que corresponde a pouco mais de 16% de colegiados municipais voltados para o setor do desenvolvimento econômico.

⁶ Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/Plone/o-conselho/o-cdes>. Acesso em 18 de outubro de 2018

Tabela 1 - Existência de conselhos municipais de desenvolvimento econômico no Brasil

Classes de tamanho da população dos municípios	Total de municípios	Existência	
		Sim	Não
Total	5 560	924	4 635
Até 5 000 hab.	1 371	169	1 202
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	391	2 296
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	280	995
De 100 001 a 500 000 hab.	194	70	124
Mais de 500 000 hab.	32	14	18

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2001).

Percentualmente, é possível notar que a existência de conselhos municipais de desenvolvimento econômico é maior nos municípios mais populosos. Nas cidades com até 5 mil habitantes, por exemplo, os colegiados estavam presentes em apenas 12,3%, enquanto que nos municípios com população entre cinco e 20 mil habitantes, os órgãos haviam sido criados em 14,5%. A presença de conselhos sobe gradualmente nas cidades com população entre 20 mil e 100 mil habitantes (21,9%) e entre 100 mil a 500 mil (36%). Nos municípios com população superior a 500 mil habitantes, a existência de conselhos de desenvolvimento econômico era de 60,8%.

O tamanho de população interfere na quantidade de demandas (*input*) da sociedade e na necessidade de o Estado responder a essas demandas (*output*). Em sua essência, como consta na Constituição, os conselhos gestores, principalmente os de regime paritário, funcionam com o objetivo de auxiliar o Poder Público a elaborar propostas eficientes, racionais e politicamente viáveis para resolver os problemas públicos que se manifestam na esfera da sociedade civil. Logo, quanto maior for a população e o território, maior se torna, naturalmente, a necessidade de criar canais de governança compartilhada para dar conta da complexidade e amplitude das demandas. Isso não exime, porém, a necessidade de criação de colegiados dessa natureza em cidades menores.

Em nível regional, considerando as grandes regiões e as unidades da federação, também é visível algumas similitudes e diferenças entre elas no tocante à existência de conselhos municipais de desenvolvimento econômico.

Tabela 2 - Número de conselhos municipais de desenvolvimento econômico por região

<i>Região</i>	<i>Total de municípios</i>	<i>Total de conselhos</i>	<i>Percentual</i>
Norte	449	62	13,8%
Nordeste	1.792	237	13,2%
Sudeste	1.668	229	13,7%
Sul	1.188	343	28,8%
Centro-Oeste	463	53	11,4%
<i>Total</i>	<i>5.560</i>	<i>924</i>	<i>16,6%</i>

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2001).

As semelhanças ficam por conta da média percentual abaixo de 15% referente à existência de conselhos municipais de desenvolvimento econômico nas quatro grandes regiões que abrangem as unidades federativas brasileiras, com exceção do Sul, que apresenta um montante maior e destoa em relação às demais.

Resguardadas todas as ponderações plausíveis quanto ao período longínquo no qual esses dados foram coletados, fato é que o panorama corresponde até em maior medida ao dado apresentado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social — criado em 2003 e regulamentado pelo decreto nº 8.887, de 2016. Diante disso, comparado à quantidade total de cidades brasileiras e diante das demandas que urgem na atualidade, o número de colegiados voltados para esse setor é ínfimo.

Se comparado ao número de conselhos municipais de outros setores, então, essa carência no âmbito do desenvolvimento econômico fica ainda mais evidente. Em 2001, por exemplo, os conselhos de saúde estavam presentes em quase 98% dos municípios brasileiros, seguidos pelos conselhos de assistência social (93%), direitos da criança e do adolescente (77%) e educação (73%), segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Vale destacar, a propósito, como informa a Tabela 1, que do total de conselhos municipais de desenvolvimento econômico em todo o país, mais de 80% foi instituído com regime paritário, ou seja, cuja estrutura é composta por metade de membros representantes da sociedade civil e a outra metade formada por representantes do Poder Público.

Essa variável é importante porque naturalmente leva a análise para a questão acerca da qualidade da atuação dessas instituições nas arenas decisórias. Isto é, se sua existência pode significar, de fato, um indicador de melhora no desempenho da economia municipal e regional, ou se os órgãos constituem nada mais que mecanismos jurídico-formais, cuja eficácia não se concretiza na prática em virtude de problemas estruturais, de natureza legislativa, administrativa ou de engajamento dos próprios atores da sociedade civil que atuam no setor, vulgo pequenos e microempreendedores.

5 POTENCIAIS E LIMITAÇÕES DOS CONSELHOS GESTORES NA DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER DECISÓRIO

Conceitualmente, os conselhos gestores de políticas públicas, independentemente do setor, não devem se restringir ao caráter meramente consultivo e burocrático, como geralmente ocorre na prática. Gohn (2002), uma das principais referências no assunto, compreende que os referidos órgãos foram legalmente instituídos como novos atores deliberativos na arena política, com a prerrogativa da gestão descentralizada e participativa.

Diversos autores reafirmam essa proposição, considerando os conselhos gestores como importante conquista da democracia, na perspectiva de abrirem espaços para processos decisórios mais plurais, justos e legítimos, considerando que a legislação prevê o regime paritário na composição dos órgãos, ou seja: metade representante da sociedade civil e movimentos organizados e metade representante do Poder Executivo Municipal (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; GOHN, 2002; PINHEIRO e CANÇADO, 2014; RIBAS; MEZA, 2018).

Conforme já mencionado, a Lei Complementar nº 123, promulgada em 2006, segue essa linha de pensamento na instituição do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, o qual garante benefícios, regras e instrumentos voltados para os micro e pequenos negócios, por meio de políticas públicas de desenvolvimento, fomento, simplificação de recolhimento de tributos e desburocratização.

Tratando do apoio e da representação desse tipo de empreendimento, o capítulo XIII prevê no artigo 76 que o Poder Público deve incentivar a criação de fóruns com participação de órgãos públicos e de representantes das MPEs, com o objetivo

de garantir o cumprimento da legislação, assim como para desenvolver e acompanhar as políticas públicas de empreendedorismo (BRASIL, 2006).

No mesmo capítulo, ainda consta que as instituições de representação e apoio empresarial têm como obrigação promover programas de sensibilização, acesso à informação, orientação, apoio, educação fiscal, entre outros com o objetivo de estimular a formalização de empreendimentos e empregos, assim como de ampliar a competitividade entre as MPEs.

Nesse sentido, a atuação dos conselhos fortaleceria esses programas, na medida em que funcionariam como esfera pública de consulta, discussão e deliberação. Seriam, desse modo, importantes para a ampliação da democracia e cidadania, sobretudo enquanto espaços de governança descentralizada que visam à implementação das políticas no âmbito municipal.

O caráter condicional dos verbos no tocante aos benefícios da criação e desenvolvimento de colegiados vinculados ao setor de desenvolvimento econômico é teoricamente razoável e abre espaço para questionamentos quanto à capacidade de esses órgãos viabilizarem uma maior representação e participação na gestão pública municipalizada por parte dos micro e pequenos empreendedores, bem como sobre suas potencialidades de incidirem nas políticas públicas perante o Executivo e os demais atores que permeiam as arenas decisórias no arcabouço estatal.

A mesma literatura que aponta os inúmeros benefícios democratizantes da existência de conselhos gestores de políticas na esfera local mostra, concomitantemente, que essas experiências de governança e democracia participativa contam com problemas significativos, caracterizando um antagonismo que reflete nada menos que o próprio sistema político que rege país desde a redemocratização (ABRAMOVAY, 2001; GOHN, 2002; LAVALLE et al., 2016; TATAGIBA, 2005).

Os problemas, só para citar alguns, são relativos ao caráter deliberativo e às condições desiguais de participação entre conselheiros do governo e da sociedade civil, como horário das reuniões, acesso à informação, capacidade para dominar a linguagem técnica da administração pública etc. (GOHN, 2002); fragilidades de poder decisório, de peso e influência nos processos inerentes ao desenho e à gestão das políticas públicas — variáveis resultantes da frágil ancoragem institucional e societal dos conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012); desvio de funções essenciais, tempo

demasiadamente dedicado a questões de cunho administrativo, regimento interno, falta de recursos para dar cabo a necessidades triviais para uma atuação mais efetiva, problemas de representatividade (LAVALLE et al., 2016); entre tantos outros.

Amparado no arcabouço teórico sobre os conselhos gestores e demais instituições participativas, que começou a ser construído a partir do início dos anos 1990 por inúmeros autores vinculados às Ciências Sociais Aplicadas, o levantamento do IBGE referente à quantidade de conselhos municipais existentes no Brasil levou em consideração outras três variáveis para analisar as características dos colegiados, a saber: a periodicidade das reuniões no ano de 2001, a paridade ou não paridade na composição dos órgãos, e a existência de fundo especial na área — esta é uma das questões mais debatidas na bibliografia sobre os conselhos de políticas (GOHN, 2002).

Tabela 3 - Características dos conselhos municipais de desenvolvimento econômico

Municípios, por existência e características dos Conselhos Municipais de Promoção do Desenvolvimento Econômico											
Existência de conselhos		Características									
		Realizou reuniões em 2001						Paritário		Existência de fundo especial na área	
Sim	Não	Periodicidade					Não				
		Total	Muito frequente	Frequente	Pouco frequente	Irregular					
924	4 635	860	446	174	27	213	64	719	141	281	579

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2001).

A metodologia adotada pelo IBGE na coleta dos dados junto às prefeituras dos 5.560 municípios espalhados pelo país considerou, no que se refere às reuniões, a classificação “muito frequente” como periodicidade mensal ou de menor espaço de tempo; “frequente” como periodicidade bimestral ou trimestral; e “pouco frequente” como periodicidade semestral. Percebe-se nesse quesito que as categorias “muito frequente” e “irregular” se destacam no balanço de reuniões no ano em questão. Do total de 860 encontros ordinários e extraordinários realizados em um ano, conforme prevê a legislação de cada município, 51,8% foi muito frequente e 24,7% foi irregular.

Além disso, no tocante à paridade, quase 80% dos conselhos municipais de desenvolvimento econômico reservam metade das cadeiras a representantes da sociedade civil e a outra metade a representantes do governo, garantindo, assim, seu caráter de espaço voltado para a interação e participação social.

Os dados também mostram que mais de 60% dos colegiados que atuam no setor do desenvolvimento econômico dos municípios não contam com fundo para destinação de recursos, como ocorre geralmente com os conselhos de assistência social, por exemplo.

Tais informações revelam algumas poucas características dos conselhos municipais de desenvolvimento econômico e até corroboram em certa medida com o que apontam inúmeros estudos de caso envolvendo os colegiados que atuam em diversos setores da administração pública.

Todavia, as muitas implicações que atrapalham o funcionamento dos conselhos como espaços de participação social e governança, como bem afirma Abramovay (2001, s/n): não anulam o fato de que sua simples existência abre “caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que as MPEs são importantes atores na economia brasileira, por terem participação significativa no PIB e por serem grandes fontes de geração de emprego. Nesse sentido, o Estado precisa atuar efetivamente na criação e implementação de leis e políticas públicas de regulação e estímulo para fomentar a atividade econômica e mediar as relações empreendedoras. O problema é que esse processo geralmente é realizado de cima para baixo, ou seja, sem o envolvimento de representantes do empreendedorismo que atuam no território municipal.

Tal prática segue a perspectiva da democracia representativa tradicional, de gestão conservadora, cuja atuação é por vezes tecnocrática, reflete pouco as necessidades dos beneficiários das políticas públicas e não resulta em eficiência. Os autores discutidos neste trabalho demonstram que há falhas nas ações governamentais de empreendedorismo que, na prática, não ajudam as MPEs a se desenvolverem nem a economia local aumentar a geração e riqueza e reduzir as desigualdades sociais.

Falta de acesso à informação e à formação, de apoio, bem como os processos altamente burocráticos, não informatizados, e a limitação de incentivos são algumas das questões que poderiam ser discutidas nos municípios por meio dos conselhos gestores de desenvolvimento econômico — que praticamente inexistem na maior parte dos municípios brasileiros ou se existe, precisam ser melhorados. É necessário fazer valer as potencialidades desses colegiados de promover interação e participação de representantes do Poder Público, dos empreendedores, de intelectuais e da sociedade civil organizada.

Entende-se que essa participação efetiva e plural nos processos de criação, implementação, deliberação e avaliação de políticas públicas permite que as ações sejam mais efetivas e gerem melhores resultados para as economias locais, na medida em que se fundamentem em demandas sociais e experiências empíricas. Além disso, o envolvimento dos empreendedores é um fator importante para a democracia e governança local, cujos efeitos incidem na disseminação e fortalecimento da cultura empreendedora, assim como numa maior identificação com as políticas e, portanto, na capacidade de se apropriar delas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, vol. 5, nº 43, São Paulo: Set/Dez. 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300011>. Acesso em: 24 jan. 2019.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política**: balanços e perspectivas. SciELO, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/24439>>. Acesso em: 27 set. 2018.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**, 1999. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2758>>. Acesso em: 27 set. 2018.

BARBOZA, Ricardo Augusto Bonotto; FONSECA, Sergio Azevedo; RAMALHEIRO, Geralda Cristina de Freitas. O papel das políticas públicas para potencializar a inovação em pequenas empresas de base tradicional. **REGE - Revista de Gestão**, v. 24, n. 1, p. 58–71, 2017.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/5365>. Acesso em: 24 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/cCivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em:
3 out. 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**: lei complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 26 out. 2018.

COELHO, Teixeira. **O que é Indústria Cultural**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

FREITAS, Giovana Souza; JONER, Henrique. A economia brasileira no início do século XXI: Um olhar estendido até a crise de 2015. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 40, agosto de 2018, Salvador, p. 10-27. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v2i40.5493>. Acesso em: 28 jun. 2019.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, v. 0, n. 07, p. 09–31, 2002.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, n. 27, ago. 2015, quadrimestral. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3323/2581>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

GRECO, Simara Maria de Souza Silveira (Coord.). **Global Entrepreneurship Monitor: Empreendedorismo no Brasil**, 2016. Disponível em: <<http://www.ibqp.org.br/gem/>>. Acesso em: 12 out. 2018.

GRIN, Eduardo José; ACOSTA, Felipe Guerra; SARFATI, Gilberto; *et al.* **Desenvolvimento de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em estados e municípios**. Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15751>>. Acesso em: 11 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001. Rio de Janeiro: Coordenação de Indicadores Sociais, 2003. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=22278>. Acesso em: 4 jun. 2019.

LAVALLE, Adrian Gurza *et. al.* O que fazem os Conselhos e quando fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 3, jul/set. 2016, p. 609-650. Disponível em: www.redalyc.org/service/redalyc/downloadPdf/218/21848739001/6. Acesso em: 24 jan. 2019.

LOPES, Herton Castiglioni. *Regulação no Brasil ao longo dos anos 1990 e 2000*. Uma esposição dos principais empecilhos e estímulos ao desenvolvimento econômico. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 1, n. 33, abril de 2016, Salvador, p. 119-131. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v1i33.4044>. Acesso em: 28 jun. 2019.

PINHEIRO, Lauro Santos; CANÇADO, Ailton Cardoso. Participação Popular e Instrumentos Institucionalizados de Participação em Nível Local. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 19–26, 2014.

PRESOTO, Lucia Helena; WESTPHAL, Márcia Faria. **A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioxa - SP**. Saúde e Sociedade, v. 14, p. 68–77, 2005.

RIBAS, João André Nascimento; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração societal? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 45-54, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/5261>. Acesso em: 24 jan. 2019.

RODRIGUES, Marta. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2015.

SANTIAGO, Eduardo. Vertentes teóricas sobre empreendedorismo em Shumpeter, Weber e McClelland: Novas referências para a sociologia do trabalho. **Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 02, p. 87–103, 2009.

SANTOS, Sandra Ávila dos. **Políticas públicas no estado democrático de direito: uma análise da legitimidade dos conselhos gestores e da judicialização das políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/6049>>. Acesso em: 24 jan. 2019

SARFATI, Gilberto. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 25–48, 2013.

SEBRAE. **Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira**. Brasília: Sebrae, 2014. Disponível em: <<https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SCHMIDT, Carla Maria; DREHER, Marialva Tomio. **Cultura empreendedora: empreendedorismo coletivo e perfil empreendedor**. **REGE Revista de Gestão**, v. 15, n. 1, p. 1–14, 2008.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. **A disseminação da cultura empreendedora e a mudança na relação universidade-empresa**, 2001. Disponível em: <<https://cladista.clad.org//handle/123456789/2010>>. Acesso em: 11 out. 2018.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Revista de Sociologia e Política**, n. 25, Curitiba, nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>>. Acesso em: 24 jan. 2019.