

# Políticas públicas aos pequenos produtores

**Marcelo Neri**

Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV  
www.fgv.br/cps, cps@fgv.br

*O mercado de crédito brasileiro atende mais o consumidor do que ao produtor, é de curto prazo e privilegia a alta renda*

Empreendemos aqui um mergulho no funcionamento da chamada economia subterrânea que fica tradicionalmente à margem das políticas e das estatísticas oficiais. Iniciamos com a análise da evolução temporal da população, da renda e do nível educacional dos contas-próprias e empregadores na última década. Posteriormente, tratamos das políticas de apoio a este segmento, tais como o acesso ao mercado de crédito e os fatores que facilitam e dificultam a regularização das empresas informais.

Dada a natureza da Pesquisa Nacional de Amostras a Domicílio (PNAD), tratamos inicialmente mais da pessoa física e menos da jurídica dos microempresários, aqui entendido como os que trabalham por conta-própria, ou como empregador. Cabe ressaltar que a principal distinção entre estes se refere ao número de funcionários: os contas-próprias seriam atividades análogas às dos empregadores, porém sem empregados.

No período de 1993-2003, observamos uma expansão de 40% da população ocupada como empregador e 23% por conta-própria. O perfil educacional apresentou uma melhora substancial, pois os anos completos de estudo dos empregadores passaram de nove anos, em 1993, para 9,7 anos, em 2003. Entre os trabalhadores por conta-própria estas estatísticas correspondem a 4,9 anos e seis anos, respectivamente. A educação está relacionada à cidadania como a capacidade de geração de renda dos microempresários, sendo uma variável fundamental na análise.

A renda do empregador, em 1997, era 3,9 vezes a renda média dos ocupados — em 2003, correspondia a 3,2. Ou seja, a renda relativa dos empregadores brasileiros apresentou uma queda de 18%, enquanto que o rendimento relativo dos contas-próprias caiu de um para 0,8 (20%). O conjunto dos contas-próprias é muito heterogêneo na medida em que abrange desde dentistas e advogados até ambulantes, constituindo um retrato representativo da diversidade encontrada no mercado de trabalho nacional.

Após apresentar as características gerais dos contas-próprias brasileiros e para todos os tamanhos de empresa, seria interessante direcionar nossa análise para os pequenos negócios, que possuem



até cinco empregados e encontram-se na área urbana, a partir dos dados da PNAD. Isto é, a PNAD nos permite restringir o estudo do universo mais geral para aquele coberto pela pesquisa Economia Informal (ECINF), aplicada pelo IBGE a cerca de 50 mil unidades produtivas sob os auspícios do Sebrae Nacional, em 2003.

Fazendo um *zoom* a partir dos dados da PNAD, que abrange praticamente todo o território nacional, para chegar ao universo urbano de cobertura da ECINF, verifica-se que apenas 2,9% dos empregadores encontram-se na área rural. Esse percentual é mais expressivo quando analisamos os contas-próprias (21,7%). Isso significa que a ECINF ao realizar a pesquisa apenas na área urbana, acaba por excluir uma parcela significativa da população de conta-própria. E a ECINF, por também se restringir aos empregadores com até cinco empregados, exclui de sua pesquisa cerca de 26% dos empregadores (mais de seis empregados), segundo os dados da PNAD.

**Renda** — Analisando a educação dos empregadores e contas-próprias, percebe-se uma diferença significativa quando levamos em consideração em qual área se situa, como por exemplo, a educação média dos trabalhadores por conta-própria chega a ser duas vezes maior na área urbana comparada à rural, e essa diferença é ainda maior quando comparada à metropolitana. O mesmo ocorre para a variável renda média, ou seja, a renda média tanto dos contas-próprias quanto dos empregadores é maior nas áreas urbanas, porém essa diferença é maior entre os trabalhadores contas-próprias, onde essa diferença chega a ser de 70%, e para os empregadores com menos de cinco empregados, cerca de 20%.

A longevidade dos empresários informais é um dado interessante da pesquisa, na medida em que evidencia que a maior parte deles é proprietário há mais de cinco anos — 56%, em 2003, e 50%, em 1997. Os negócios informais apresentam uma alta mortalidade, porém, como demonstrado nos dados para os empresários, isso não ocorre, pois eles se caracterizam por ter “várias vidas” e estar sempre passando de um negócio para outro.

Agora não só pela heterogeneidade apresentada entre os setores rurais e urbanos, como pela característica do negócio e

## Zoom renda média (2003)

	Empregador				Conta própria
	Total ocupados	Até 5 anos	De 6 a 10 anos	11 ou mais	
Total	669,19	1.701,50	2.677,68	4.298,70	559,31
Rural	348,20	1.303,62	1.583,69	4.323,09	326,28
Urbana	628,75	1.608,13	2.642,66	3.735,58	546,08
Metropolitana	865,93	1.947,12	2.799,77	5.196,29	768,53

Fonte: CPS/FGV Processando os Microdados da PNAD/IBGE.

da própria exigência do trabalho de campo, faz sentido restringir a ECINF aos segmentos dos menores produtores urbanos e deixar a análise do seu complemento para outras pesquisas de campo, como o Censo Agrícola do IBGE.

O objetivo final do diagnóstico aqui discutido é subsidiar a aplicação de políticas de incremento das atividades nano-empresariais nas áreas urbanas. Em particular, enfatizamos a análise dos recursos de pequenos empresários e empreendemos um estudo de caso dos microempresários do Brasil. Constatamos, por exemplo, que mais forte do que a escassez de recursos privados, seja capital físico, humano ou social, é a escassez de serviços financeiros e políticas públicas. Neste sentido o universo aqui analisado se constitui num laboratório privilegiado acerca dos constrangimentos e carências que devem ser combatidos através da ação pública e de suas possíveis interações com ações privadas.

Na escolha de um elenco de políticas incentivadoras das atividades nano-empresariais, seja como porta de saída da pobreza, seja como políticas fomentadoras das atividades produtivas em geral, devemos avaliar a efetividade da restrição de escassez dos diversos tipos de recursos enfrentada pelos microempresários — aqui estamos mais especificamente interessados na aplicação de políticas de assistência, formalização e crédito produtivo popular.

No caso de políticas nano-empresariais, é fundamental identificar não só o potencial gerador de lucro do conjunto de ativos como também a pobreza, o risco e a capacidade de arrecadação associada. Outro elemento fundamental para a determinação do potencial de crescimento das unidades é diferenciar a alocação de recursos para consumo e para investimento no interior das pequenas firmas/unidades familiares. Pois existe uma ligação estreita entre o lado pessoa física dos nano-empresários com o lado pessoa jurídica, mesmo que informal, dos seus respectivos negócios. A sobreposição destas duas facetas implica que o entendimento da estrutura e funcionamento destas empresas deve levar em conta as características dos seus donos e de suas famílias.

**Crédito** — O mercado de crédito brasileiro privilegia mais o consumidor do que ao produtor. É mais de curto do que de longo prazo e atinge mais a alta do que a baixa renda. A escassa oferta de microcrédito é de natureza pública, e não privada, gerando potenciais ineficiências alocativas. Estes vieses podem ser sintetizados no que Vega-Gonzalez, professor da Universidade de Ohio e especialista em microcrédito, chamou de “mistério brasileiro” numa palestra no BNDES, em 1997. Mas por que o crédito produtivo popular privado pouco se desenvolveu? De lá para cá houve a implementação de diversas políticas de microcrédito, entretanto o percentual de empresas que estavam endividadas se manteve constante ao compararmos os anos de 1997 e 2003 (17,1%). Ou seja, o “mistério brasileiro” continuaria atual. A partir desses dados de

	2003 (%)	1997 (%)
Utilização de crédito nos últimos três meses	6,1	5
Origem dos recursos (crédito)		
Bancos público ou privado	58,1	43,4
Com amigos e parentes	15,8	32,6
Com o próprio fornecedor	15,8	11,4
Com outras empresas ou pessoas	7,9	9,5
Outra origem	1,6	3,0
Indicadores de formalização		
Licença municipal ou estadual		
Possui	22,65	25,05
Não possui	74,28	74,95
Tem constituição jurídica		
Possui	11,53	13,22
Não possui	88,38	86,78
Filiação a sindicato ou órgão de classe		
Filiado	10,67	10,79
Não-filiado	89,30	88,27

Fonte: ECINF/IBGE-Sebrae.

endividamento e de acesso a crédito não é possível afirmar que o fato de as empresas informais continuarem a recorrer pouco a empréstimos advém da falta de acesso a crédito ou porque os juros altos inibiram a demanda. As empresas podem estar evitando o financiamento numa conjuntura imprópria por conveniência, ou instinto de sobrevivência.

Saindo da análise de estoques de dívida para fluxos de crédito. Em 1997, apenas 5% dos negócios obtiveram crédito ou financiamento nos três meses anteriores, enquanto que em 2003, 6,1%. Estes recursos foram, em grande parte, obtidos através de amigos e parentes (32,64%) e em bancos públicos ou privados (43,42%), representando 76,06% dos créditos, em 1997. Já em 2003, o crédito por meio de bancos foi mais expressivo (58%) e por amigos e parentes menos significativa (15,8%) comparado ao ano anterior da análise. Em suma, observamos um ligeiro incremento no fluxo de crédito e um aumento da composição destes fluxos pelas vias do setor financeiro.

Em 1997, em termos de formalização, 25,1% das nano-empresas possuíam licença municipal ou estadual, caindo para 22,7%, em 2003. Já a posse de constituição jurídica, baixou de 13,2 para 11,5%. A alta e a crescente informalidade observada no segmento das nano-empresas torna a expansão de políticas de apoio patrocinadas pelo Estado um grande desafio no Brasil. Há que se fazer uma opção sobre a forma de realizar este apoio no varejo, o que implicaria aumentar substancialmente a capilaridade da rede de oferta de serviços de instituições como o Sebrae. Outra alternativa é adotar medidas de provisão de infra-estrutura que facilitem a aplicação de políticas públicas e a oferta de serviços privados ao segmento. Neste caso se atacaria na escala do problema ao nível nacional. Por exemplo: o desenho e proposição da nova lei geral das microempresas, hoje em discussão. Este processo afetaria diretamente o grau de formalização neste segmento e, indiretamente, a ampliação do crédito produtivo popular. Outras medidas de natureza macro seriam o desenho e financiamento de esquemas de provisão de informação como no caso da própria ECINF. ▣