

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE GARANTIA DE CRÉDITO

Nelson Casarotto Filho

Universidade Federal de Santa Catarina

E-mail: casarotto@deps.ufsc.br

João Amato Neto

Universidade de São Paulo

E-mail: amato@usp.br

RESUMO

Pequenas e médias empresas (PMEs) são fundamentais para garantir ocupação produtiva e renda distribuída. Os *clusters* regionais, os arranjos produtivos locais (APLs) ou ainda os sistemas locais de produção (SLPs), especialmente na Europa, são fenômenos de aglomerações de PMEs que visam a promoção de ações conjuntas, tendo em vista a obtenção de eficiências coletivas por meio de mecanismos de integração, dentre os quais os instrumentos de garantia coletiva – ou mutualista – de crédito. Desta forma as PMEs podem então ter acesso facilitado ao crédito. O presente artigo busca, inicialmente, resgatar as principais tendências em termos das diferentes formas de cooperação e de ações conjuntas entre pequenas e médias empresas, que visam, em última instância, viabilizar a obtenção das chamadas eficiências coletivas. Em especial, analisa uma forma específica de ação conjunta que é o de garantia coletiva ou mutualista de crédito, abordando alguns dos principais casos internacionais, para então realizar uma avaliação das possibilidades de aplicação deste instrumento de crédito para o Brasil.

Palavras-Chave: Garantia Mutualista; Desenvolvimento Local; Pequenas e Médias Empresas.

ABSTRACT

Micro, small and medium enterprises (MSMEs) are essential to ensure productive occupation and well-distributed income. Regional clusters, local productive arrangements (LPAs) or local production systems, especially in Europe, are phenomena of agglomeration of MSMEs that aim to promote joint actions for the attainment of collective efficiencies by using integration mechanisms, such as the collective – or mutual – credit guarantee tools. This facilitates the access of MSMEs to credit. As a first step, this paper proposes to gather the main trends regarding different forms of cooperation and joint actions between small and medium enterprises, whose purpose is to achieve the so-called collective efficiencies. Most particularly, it analyzes a specific form of joint action: the collective or mutual credit guarantee, while discussing some of the main international cases. Then, it evaluates the possibilities of applying this credit tool in Brazil.

Key words: productive cooperation networks; mutual guarantee; micro, small and medium enterprises; local development; agglomeration of firms.

1 INTRODUÇÃO

No contexto do processo de globalização e de reestruturação industrial, onde impera o paradigma de produção enxuta, ágil e flexível, assiste-se a uma profunda mudança nas relações intra e inter-empresas, principalmente de pequenas e médias organizações voltadas para a cooperação (redes de cooperação produtiva) ou aglomerados ou aglomerações produtivas de empresas - conhecidos internacionalmente como *clusters* ou, no Brasil, por arranjos produtivos locais, APLs- (COSTA E SOUTO-MAIOR, 2006). De uma maneira geral pode-se constatar que o espaço para o desenvolvimento regional resulta do confronto de dois vetores: o primeiro é a escala para projetos de desenvolvimento. Deve haver um mínimo de escala, dependente principalmente de população e renda. O segundo é o da cooperação. Deve haver um tamanho máximo, dependente de vocação econômica, cultura, história, língua (este último fator em outros países). O Brasil, com várias experiências, está buscando este espaço em vários estados como por exemplo, os Coredes – Conselhos Regionais de desenvolvimento, no Rio Grande do Sul, ou as SDRs - Secretarias de Desenvolvimento Regional, em Santa Catarina, ou ainda os Pactos de Cooperação do Ceará. Vale ressaltar que nenhuma chegou ao ponto de criar um nível intermediário de governo, tal qual o exemplo das províncias italianas. A eficiente intervenção para o desenvolvimento das Aglomerações Produtivas, sem dúvida, passa por essa discussão. Quando se tem o espaço de uma aglomeração produtiva, coincidente ou aproximado ao espaço formal de governo numa microrregião, torna-se mais fácil a conjugação de esforços público-privados visando a promoção do território e o conseqüente impacto no valor dos produtos da região.

Mas, mesmo sem governos microrregionais, o país tem apresentado um grande número de soluções baseadas em articulações microrregionais, tais como consórcios intermunicipais, programas de intervenção para o desenvolvimento de aglomerações produtivas (programas de APLs); Cooperativas de Produção; Cooperativas de Crédito; ONGs de Microcrédito, Agências de Desenvolvimento e mais recentemente, instrumentos de garantia Mutualista.

Por outro lado, sabe-se que é indiscutível a importâncias das pequenas empresas na geração de renda, na distribuição de renda, na geração de empreendedores, na ocupação intensiva dos três setores da economia, alargando as cadeias produtivas regionais. Também

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE GARANTIA DE CRÉDITO

é reconhecida a dificuldade das PMEs terem acesso ao crédito, por uma série de fatores, entre os quais destacam-se, principalmente, o custo do dinheiro e as garantias reais (dado que essas empresas, via-de-regra, não apresentam escala suficiente para se viabilizarem como clientes de um banco). Mas a união delas em mecanismos cooperativos que possam prestar garantia com qualidade bancária, também permite que esse mesmo mecanismo negocie “em bloco” com bancos, prestando serviços de consultoria financeira para as empresas e análise de crédito para os próprios bancos, reduzindo o custo do dinheiro emprestado.

O presente artigo, tendo por base o **Fórum Nacional Sistemas de Garantias de Crédito** (SEBRAE, BACEN, FEBRABAN, 2005), abordará os principais “cases” internacionais e depois uma avaliação das possibilidades para o Brasil.

2 O FENÔMENO DOS CLUSTERS E DOS SISTEMAS LOCAIS DE PRODUÇÃO: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA AS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS (MPMES)

Historicamente observa-se que, de maneira geral, o grande problema das MPMEs é não possuir competência para dominar e gerir todas as etapas da cadeia de valor. Neste sentido, a formação de redes de cooperação pode ser uma solução para uma série de problemas de ordem técnica e gerencial destas empresas, pois a rede passa a dominar todas as etapas da cadeia, e cada empresa desempenha sua função de acordo com sua competência essencial. Atuando isoladamente, as MPMEs têm um baixo poder de barganha em relação às grandes.

Além disso, outro fator limitante para tais empresas refere-se à falta de confiança que as grandes empresas têm em fornecedores de porte menor. Através das redes de cooperação, as MPMEs adquirem maior confiabilidade junto a seus clientes e ampliam o poder de negociação com as grandes empresas.

O fenômeno das aglomerações de empresas operando em uma dada cadeia produtiva, conhecido como *clusters* ou arranjos produtivos locais (APLs), vem motivando pesquisadores, formuladores de políticas públicas e empresas, principalmente as de pequeno e médio portes, na perspectiva de criação de modelos alternativos de desenvolvimento auto-sustentável. Na literatura encontram-se diversas denominações a este

fenômeno para a concentração de empresas (aglomerações) em uma determinada área geográfica – *clusters* regionais, distritos industriais, redes locais de cooperação, sistemas produtivos locais, arranjos produtivos locais, *milieux* (ambientes) inovadores, parques tecnológicos, sistemas locais de inovação, etc. O clássico conceito de *cluster* revela “*concentrações geográficas de empresas e instituições interligadas em um setor particular, onde se pode encontrar indústrias correlatas e de apoio, ou outras entidades importantes como instituições governamentais, associações governamentais, centros de pesquisa etc.*” Em anos mais recentes ganhou destaque, também, o conceito de arranjo produtivo local (APL), apresentado pelo *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES): “*APL é uma concentração geográfica de empresas e instituições que se relacionam em um setor particular. Inclui, em geral, fornecedores especializados, universidades, associações de classe, instituições governamentais e outras organizações que provêem educação, informação, conhecimento e/ou apoio técnico e entretenimento.*” (BNDES, 2003). Se tal questão vem ganhando maior atenção nos últimos anos, o fato é que já desde o final do século XIX o fenômeno dos distritos industriais já merecia uma reflexão por parte dos autores. Um conjunto de conceitos relativos às aglomerações industriais, tais como *externalidades, retornos de escala e o papel das ações conjuntas (joint actions)* não são tão recentes neste debate. Em seus clássicos Marshall já os apontava em seu estudo sobre os distritos industriais na Inglaterra, no final do século XIX. Já mais recentemente nas décadas de 70 e 80 verificou-se que as economias em todo mundo passavam por uma greve recessão, resultando em deteriorações no trabalho e condições sociais como aumento do desemprego. Entretanto, alguns lugares como Oyonnax na França; Jutland na Dinamarca; Baden-Württemberg na Alemanha; Småland na Suécia; área de Barcelona na Espanha; Vale do Silício ao redor de Los Angeles, nos EUA; Cambridge na Inglaterra e partes do Japão estavam conseguindo vencer essa recessão, e por isso chamaram a atenção da *Organização Internacional do Trabalho* (DA VEIGA, 1999b).

Dentre todas as regiões européias, a que mais é destacada na literatura pelo sucesso obtido é a Terceira Itália, região que compreende a área norte e nordeste da Itália (MACHADO, 2003; PYKE; BECATTINI; SENGENBERGER, 1990; AMATO NETO, 2000). Tais arranjos relacionam-se tanto com novos padrões de localização de investimentos, que rompem com as tradicionais tendências baseadas em critérios

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE GARANTIA DE CRÉDITO

convencionais das *vantagens competitivas tradicionais*. Buscam-se, agora, *vantagens competitivas dinâmicas*, tais como: a existência de uma infra-estrutura local adequada, proximidade com centros de pesquisa e desenvolvimento, oferta de mão-de-obra qualificada, acesso aos modernos meios de transporte e de comunicação e outras.

Constituindo-se uma oportunidade para as MPME's, o estudo e políticas voltados aos *clusters* se mostram imprescindíveis nos países em desenvolvimento como o Brasil, onde 52,8% da força de trabalho estão nas micro e pequenas empresas, mas que por sua vez apresentam uma taxa de mortalidade de 39% no primeiro ano de atividade (SEBRAE, 2003). No caso brasileiro, ainda que não se encontrem no mesmo nível dos distritos industriais como os da Terceira Itália, pode-se identificar alguns exemplos destas aglomerações de relativo sucesso: Vale dos Sinos, produtor de calçados no Rio Grande do Sul e o de cerâmica de revestimento no Estado de Santa Catarina.

3 COOPERAR PARA MELHOR COMPETIR: ACORDOS COOPERATIVOS E COOPERATIVISMO

As repostas a essas questões têm enveredado por dois caminhos: O primeiro chamado de indutivo, refere-se ao surgimento do cooperativismo de caráter idealista ligado à tradição socialista (PINHO, 1994). O segundo caminho são os chamados acordos cooperativos, ou também, “alianças estratégicas” entre empresas, que, como visto anteriormente, intensificaram-se a partir dos anos oitenta. Tais acordos se definem, particularmente, em uma literatura sobre os movimentos de aproximações entre empresa, principalmente as grandes empresas, na qual a indústria automobilística é uma referência exemplar (AMATO NETO, 2000). Cooperar nesse sentido pode ser definido com um caminho dedutivo, na medida em que as vantagens desses acordos são definidas na prática de sua formalização, com a conquista de mercados e a obtenção de competências internas.

Ao se comparar o cooperativismo com os chamados acordos cooperativos, considera-se que ambos buscam a integração entre elementos distintos, entre empresas distintas e entre indivíduos distintos. Nesta perspectiva, tanto as dificuldades que incidem nessa integração (parcial) entre empresas, quanto o processo de democratização, de participação igualitária entre sócios em uma cooperativa, implicam na superação dessas distinções, e têm seu trajeto marcado por elas.

Pode-se inferir, portanto, que a identidade cultural constitui-se em um elemento de vantagem nas aproximações entre indivíduos. Nesse sentido, pode-se compreender a maior incidência de empresas cooperativas, na qual a identidade cultural dos sócios é um elemento relevante para explicar a natureza do empreendimento. Tanto as cooperativas mais conhecidas mundialmente, Mondragon, *Kibutzin*, quanto as brasileiras, Holambra e a Cooperativa Agrícola de Cotia, são alguns exemplos na qual a identidade pode representar uma vantagem no processo de integração entre indivíduos.

Esse fato, ainda, pode ser visto sob duas óticas opostas: de um lado a cultura pode ser uma barreira para acordos cooperativos; mas para as cooperativas, tem sido um elemento de vantagem, o que vem a corroborar com a tese de Sachwald (1996), na qual, sob o enfoque da “Teoria da Firma”, as barreiras de entrada são na verdade características intrínsecas do mercado e que tais barreiras não destoariam da teoria geral da empresa. Tal fato apresenta, também, outro elemento de oposição interessante. Se no cooperativismo a identidade é um fator favorável para a realização da cooperação, nos acordos entre empresas as diferenças culturais representam um desafio à integração, ainda que, por outro lado, é a razão de se estabelecer tal integração, pois pelas diferenças entre os parceiros e na perspectiva de uma complementaridade de recursos ou de competências, é que justifica a razão do acordo (MORAES, 2005).

Assim, as empresas que buscam cooperação têm em sua mudança organizacional um desafio maior, quanto maior for a diferença entre as organizações. Mas é através dessa integração parcial que elas se habilitam a novas funções e a novos mercados.

O tempo de vida de uma empresa cooperativa tem-se apresentado dentro do ciclo de crescimento e declínio, e o seu fim, não é visto como um processo natural como no caso dos acordos cooperativos. O tempo de existência de uma cooperativa é previsto sobre valores grandiosos, da transformação da sociedade. Porém, se os valores dos acordos cooperativos fossem assim transpostos para as cooperativas, o tempo de existência de uma cooperativa seria o tempo necessário para que seus sócios atingissem seus objetivos ali estipulados e, depois de conquistados, poderia subsistir ou findar-se. Por exemplo, se a cooperativa é formada para combater o desemprego de seus sócios, sua existência como cooperativa acaba no momento que seus sócios assim deixarem de se sentir. E, como constatado, as cooperativas, após consolidarem-se, estabelecem novas condições para a

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE
GARANTIA DE CRÉDITO

entrada de sócios: *o princípio da porta aberta... encontra-se praticamente defasado, pois sua aplicação às diversas realidades cooperativas resulta, o evidente – como nas cooperativas de consumo -, ou inviável – como nas cooperativas de trabalho associado. No fundo, a porta está aberta ou fechada, independente da existência do princípio e, sem diminuir por isso, seu caráter cooperativo*”. Se no período inicial de sua formação, sua constituição obedece a modelos de gestão de participação democrática, de forma a satisfazer o rigor de uma empresa definida como democrática, o desenvolvimento posterior dessa empresa sofre o dilema entre o compromisso de ampliar aquele modelo inicial ou de se estabilizar para garantir os avanços conquistados anteriormente (GUTIERREZ, 1996).

Alguns autores procuram demonstrar que Mondragón tem tido um desenvolvimento coerente com os princípios do cooperativismo, através de um processo constante de reaplicação da renda acumulada, ampliando os quadros de sócios cooperativos. Mas demonstra também que no ciclo desenvolvimentista de uma empresa, seu caráter inicial deve transformar-se, e sua contribuição aos novos trabalhadores, fica no modelo de organização deixado, como um exemplo a ser seguido ou em benefícios indiretos como o aumento da renda social do país. *“Em Mondragón, a necessidade de competir no âmbito da União Européia levou à adoção de medidas centralizadoras, com a redução da autonomia das cooperativas no complexo; aumentou a margem de trabalho assalariado e a diferença entre retirada máxima e mínima. Para uma parte dos trabalhadores a única vantagem que o cooperativismo lhes dá é segurança no emprego. Aumenta a distância entre a cúpula de velhos cooperadores e a base de operários que não viveram os anos heróicos de sua criação, na Espanha de Franco”* (SINGER, 2000).

Sem dúvida, a experiência da região da Emilia Romagna, na Itália, é a que mais tem chamado a atenção, pelo sucesso do processo de intervenção para o desenvolvimento das suas aglomerações produtivas (lá chamadas de distritos industriais). A partir da Agência de desenvolvimento da Emilia Romagna (ERVET), criada em 1974, foi elaborado um plano de valorização dos distritos industriais existentes nas várias províncias da região, tornando-os Sistemas Produtivos Locais. Segundo CASAROTTO (2001), um Sistema Produtivo Local pode ser definido como uma região fortemente estruturada, contendo um ou mais *clusters*, com um planejamento territorial com alta interação público-privada, com respeito à cultura

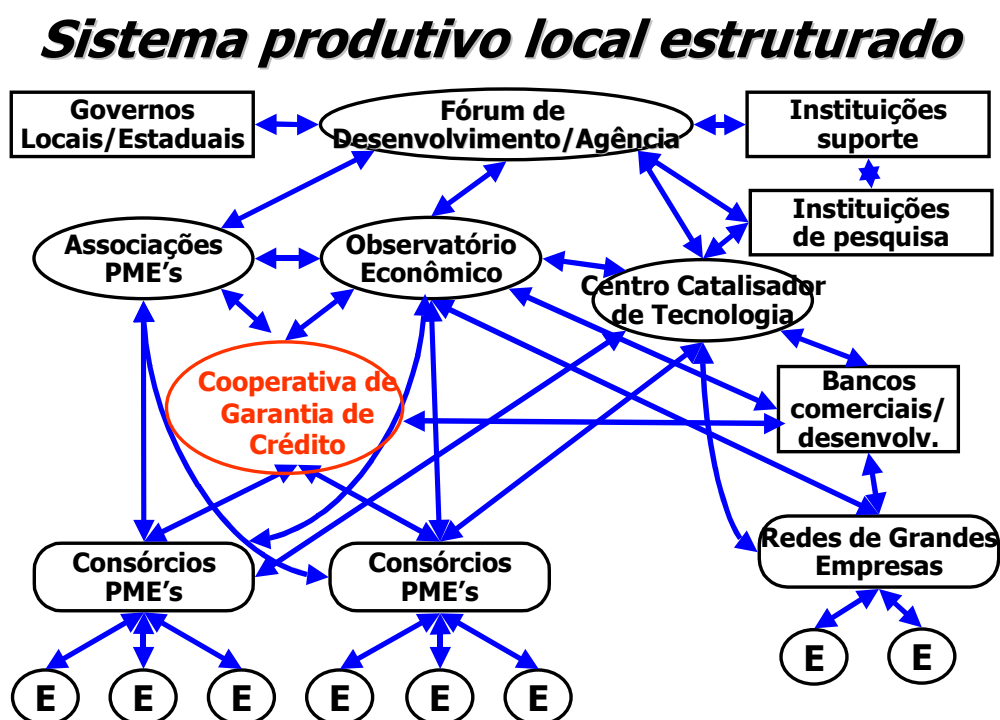
REAd – Edição 57, Vol 13, N° 3 set-dez 2007

e com o objetivo de assegurar a **qualidade de vida** dos habitantes. E nisso está embutido o conceito de competitividade da região, e não apenas a competitividade das empresas da aglomeração produtiva.


Enquanto a abordagem tradicional da análise de cluster busca melhorar a competitividade das empresas, a abordagem do Desenvolvimento Local, ou de estruturação de um Sistema Produtivo Local busca a qualidade de vida na região. A macro rede formada e os mecanismos de integração são fruto de um planejamento territorial mais abrangente que a simples análise da cadeia produtiva ou análise do cluster.

Um Sistema Produtivo Local, típico do Norte da Itália, pode ser resumido pela Figura 1.

FIGURA 1: Representação da macrorrede de um Sistema Produtivo Local, com ênfase no instrumento de garantia de crédito – Fonte: Casarotto de Pires (2001).



OBS: **E** Pequenas empresas

 Aparato institucional existente

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE GARANTIA DE CRÉDITO

○ Instrumentos de integração a serem criados para dar competitividade

Essa figura apresenta uma série de mecanismos de integração regional, normalmente de caráter virtual. Nota-se por cima, uma ADR, ou Agência de Desenvolvimento Regional, territorial. Uma moderna agência é considerada um instrumento de integração de quarto grau, pois atua sobre toda a região e, seus sócios são os entes públicos e privados que trabalham pelo desenvolvimento da região. Logo abaixo apresentam-se dois instrumentos de integração de terceiro grau: um observatório econômico (ou centro de informação) e um centro catalisador de tecnologia (na Itália conhecido como *Parco Scientifico-Tecnologico*). Esses instrumentos são também virtuais e atuam no desenvolvimento do cluster em si e seus sócios normalmente são os principais atores da cadeia produtiva desse cluster e parceiros públicos.

São ainda apresentados mecanismos de segundo grau como associações empresariais e cooperativas de garantia de crédito e, por fim, mecanismos de integração de primeiro grau como os consórcios de empresas.

Ainda segundo CASAROTTO e PIRES (2001), aí reside a grande diferença entre os Sistemas Produtivos Locais italianos e os chamados Arranjos Produtivos Locais (APLs) brasileiros: os instrumentos de integração do primeiro ao quarto grau. Os instrumentos de terceiro e quarto grau acima descritos, são fruto de cooperação público-privada entre os governos locais e as entidades patronais. Os instrumentos de primeiro e segundo grau revelam o alto grau de cooperação entre os empresários na criação de consórcios e associações patronais pró-ativas. Portanto, a palavra-chave é cooperação!

O interesse recai particularmente num tipo de instrumento cooperativo, que são as cooperativas de garantia de crédito, ou mais genericamente, instrumentos de garantia mutualista., abordados no próximo item.

4 INSTRUMENTOS DE GARANTIA MUTUALISTA

Entre vários outros fatores de sucesso no desenvolvimento da micro e pequena empresa está o apoio creditício. E o problema normalmente, não é de disponibilidade de recursos. O problema é como fazer o dinheiro chegar às micro e pequenas empresas. Por READ – Edição 57, Vol 13, N° 3 set-dez 2007

exemplo, pesquisa feita pelo SEBRAE-RS (AGC, 2005) mostrou que 60% das micro e pequenas empresas apontou o crédito como seu maior problema e que, dentro do problema crédito, 46% apontaram a exigência de garantias reais como o principal problema e 40% apontaram a taxa de juros elevada como o grande problema.

Na grande maioria dos países, pelo mundo todo, existem mecanismos garantidores de crédito, que facilitam a chegada do dinheiro às micro e pequenas empresas com taxas de juros similares às oferecidas às grandes empresas. Segundo Pombo e Herrero, 2001 (apud Baumgartner, 2004), as sociedades de garantia de crédito despontaram no início do século XX, mais precisamente em 1917, na França, tendo havido um forte impulso a partir dos anos 50.

Um dos modelos que se destaca quanto à organização e apoio às micro e pequenas empresas, é o da Itália, em especial o da Região da Emília Romagna. Esta experiência positiva tem sido objeto de estudos e visitas, por parte de brasileiros, nos últimos anos. Na Itália, o sistema financeiro evoluiu bastante no que tange à disponibilização de recursos e desburocratização do acesso ao crédito às micro e pequenas empresas. Tal evolução deve-se, basicamente, pela credibilidade do Sistema de Cooperativas de Garantia de Crédito e seu conseqüente baixo índice de inadimplência (atualmente, em torno de 0,6% na indústria, segundo TREVISAN, 2005). Este sistema teve início na década de 60 e é constituído por pequenas cooperativas locais, compostas pelas próprias empresas, entidades empresariais e governo, com orientação solidária de melhorar o poder de barganha junto ao sistema bancário. Elas prestam garantias entre 50 e 80% do valor financiado, além de analisar e processar as solicitações de financiamento para os bancos e disponibilizar consultoria para as empresas. Essas cooperativas, de caráter provincial, agrupam-se em Consórcios de Garantia Financeira, que resseguram normalmente a operação em 50% da garantia prestada pela cooperativa singular.

Hoje na Itália, o sistema conta com aproximadamente um milhão de associados e é considerado o de maior sucesso. Sua característica é de atuar por pequenas regiões, que são as províncias. Sua regulamentação se deu através da legislação do cooperativismo de crédito, pois uma cooperativa de garantia de crédito é um cooperativa de crédito que optou por se utilizar exclusivamente da modalidade operacional fiança bancária. Hoje, na Itália, está em curso uma análise do sistema, buscando uma legislação específica e uma

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE GARANTIA DE CRÉDITO

concentração dessas cooperativas para que ganhem escala. Mas há um grande questionamento nacional: cooperativas maiores, em espaços territoriais de maior área física, teriam a mesma capilaridade, desburocratização e efeito sobre o desenvolvimento regional?

O Sistema Espanhol de Sociedades de Garantia Recíproca, também muito observado, conta com cerca de setenta mil associados. As Sociedades de Garantia Recíproca espanholas operam em regiões de maior porte e têm, portanto, escala maior. Diferentemente do sistema italiano, que começou de forma espontânea para depois ser regulamento, o sistema espanhol foi primeiramente projetado e regulamentado para depois ser implementado. Está ainda longe de ter a penetração e a capilaridade do sistema italiano, mas transmite muita segurança.

Portugal também possui um sistema de sociedades de garantia mútua – Sistema Português de Garantia Mútua (SPGM, 2005), já tendo atendido cerca de mil e duzentas pequenas empresas. Segue a linha espanhola e conta com quatro sociedades: Norgarante, no Porto e Braga; Lisgarante, em Lisboa; Garval, no Algarve e Agrogarante para o setor rural e agro-industrial. Os principais acionistas da Holding SPGM são o Governo Português (através do IAPMEI – equivalente ao Sebrae), os principais bancos privados e as associações patronais. Existe um Fundo de Contragarantia mútua para o resseguro das carteiras das CGMs.

Na América do Sul, também diversos países dispõem de Sociedades Garantidoras. Na Argentina, por exemplo, são sete mil e quinhentos associados.

Embora tenha se abordado países que adotaram o modelo sociedades ou cooperativas garantidoras, vale ressaltar que existem no mundo três grandes modelos de garantia coletiva de crédito:

1 – Sistemas Nacionais: São sistemas de países, como o SBA americano, FGPC, o FAMPE e o FUNPROGER, brasileiros, que podem até ser interessantes aos bancos, mas, por serem “oficiais” e não locais, não geram comprometimento local, e, conseqüentemente, não contribuem para o sucesso dos empreendimentos. Contribuem apenas para o retorno financeiro aos bancos. Mas de qualquer forma ajudam a disponibilizar mais crédito.

2 – Fundos garantidores locais: os fundos locais têm a vantagem de gerar comprometimento local, mas, como o nome diz, são apenas fundos. Também têm seu mérito.

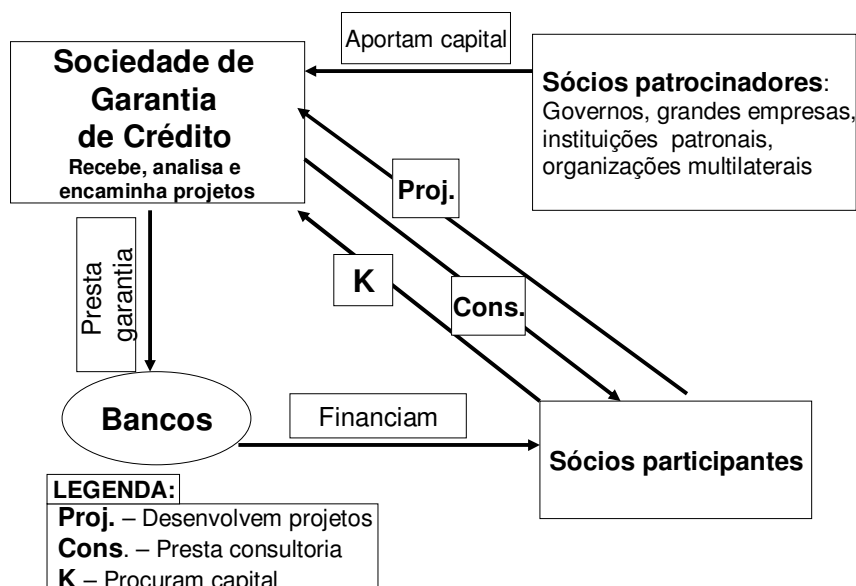
3 – Associações garantidoras: Esse modelo é a forma mais avançada, pois, além de terem o fundo garantidor, as associações (sociedades ou cooperativas) também prestam serviços aos associados, especialmente de elaboração e análise de projetos em convênio com os Bancos. O grande exemplo é o já citado das Cooperativas de Garantia de Crédito da Itália. No Fórum Italo-latinoamericano sobre “Desenvolvimento e Pequenas Empresas”, promovido pelo BID e Governo Italiano, em fevereiro de 2000, em Verona, e vivenciado por um destes autores, três dos palestrantes italianos, dentre os quais o então primeiro ministro Massimo D’Alema, colocaram o sistema de Cooperativas de Garantia de Crédito como divisor de águas para o desenvolvimento das pequenas e médias empresas na Itália, pois o aval de cunho local é extremamente eficaz porque, ao direcionar os empresários locais a encontrarem solução para os casos–problemas particulares, aumenta a confiança e o inter-relacionamento, fatores de alta significância ao desenvolvimento regional .

Na Itália, esse modelo contribuiu para que as empresas se unissem em redes, consórcios e outras formas de associativismo, para terem segurança de que, juntas, poderiam pagar os financiamentos, sem comprometer a cooperativa de garantia na honra do aval. Além do mais, contribuiu para a desburocratização do crédito, pois os bancos puderam ter confiança de torná-las seus agentes e a elas entregar a análise do projeto, praticamente recebendo o contrato para assinar. Afinal, o crédito estava garantido. As cooperativas de garantia de crédito (provinciais), por sua vez, se unem em Consórcios de Garantia de Crédito (regionais) que resseguram as operações, o que dá mais credibilidade ao processo.

A figura 2 apresenta um esquema básico de sociedade de garantia de crédito, que recebe as solicitações de apoio de seus sócios participantes, analisa as operações e as encaminha aos bancos, prestando a garantia. Normalmente essas sociedades, na Europa, possuem também sócios patrocinadores, com participação e decisão limitadas, que reconhecem na sociedade um instrumento de desenvolvimento regional.

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE
GARANTIA DE CRÉDITO

Figura 2 : Esquema básico de uma Sociedade de Garantia de Crédito (adaptado de TROSTER, 2005)



5 O CASO BRASILEIRO

O apoio ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas no Brasil tem merecido cada vez mais a atenção das diversas esferas governamentais e entidades voltadas ao fortalecimento das mesmas. Entretanto, muito ainda há por fazer para que este segmento, tão importante para a economia, passe a desempenhar o seu papel com a representatividade obtida em outros países mais avançados.

No Brasil, houve sempre um crônico problema no apoio financeiro às pequenas empresas, motivado pela elevada taxa de juros praticada, bem como pelas dificuldades de ordem burocrática de acesso ao crédito (documentação, garantias, prazos, etc.) cujos números de referência já foram apontados no estudo do SEBRAE-RS (AGS, 2005). Hoje em dia, é justamente o segmento das microempresas e empresas de pequeno porte, que necessitam empréstimos entre R\$10.000,00 e R\$ 100.000,00, aquele que ainda enfrenta as maiores dificuldades de acesso ao crédito. Para as microempresas ou empresas informais, que necessitam de financiamentos de até R\$ 10.000,00, existem as ONGs de Crédito

Solidário (microcrédito), apoiadas por programa específico do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, além de mecanismos multilaterais como o Banco Mundial. Já para as que necessitam um volume de crédito um pouco maior (acima de R\$ 10.000,00), surgem as associações de garantia de crédito como uma possível alternativa.

Em relação ao Brasil existem algumas boas experiências em andamento. Na Região Sul, por exemplo, o BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul e que atua nos três estados do sul do Brasil, tem trabalhado em parceria com as Cooperativas de Crédito no crédito rural. Para os financiamentos de investimentos fixos, as cooperativas de crédito prestam garantia, cumprindo um papel semelhante ao das cooperativas de garantia de crédito italianas. Em 2006, cerca de 7 mil operações de investimento fixo com recursos do BNDES (PRONAF, Fundo de Safra, Finame e BNDES Automático) foram efetivadas através das cooperativas de crédito rural. Nas operações de valores até R\$ 10.000,00 reais, o aval é prestado diretamente pela cooperativa de crédito, sem necessidade de garantia real. Para operações entre R\$ 10.000,00 e R\$ 100.000,00, a cooperativa de crédito articula localmente o aval da cooperativa de produção, ou empresa integradora ao qual o produtor rural está ligado, ou ainda o aval do fornecedor do equipamento. Em Santa Catarina, particularmente, as Cooperativas de crédito Rural do Sistema SICCOOB, criaram, cada uma, um fundo garantidor, para quando não for possível articular o aval da cooperativa de produção ou empresa integradora.

Existe uma experiência bem sucedida também no setor de serviços com a Transcredi, cooperativa de crédito das empresas transportadoras da região de Concórdia, Santa Catarina. Em 2004, por exemplo o BRDE efetivou 58 contratos para compras de caminhões e reboques, num total de R\$ 15 milhões, através da Transcredi. O convênio é bem utilizado atualmente e a inadimplência é insignificante.

Recentemente (2007) o BRDE assinou convênio com os sistemas SICRED (Sistema de Cooperativas de Crédito) no Paraná e CECRED (Central de Cooperativas de Crédito) em Santa Catarina, ambos de cooperativas urbanas de crédito, visando atingir as empresas industriais, comerciais e de serviços.

Mas é importante salientar que a experiência italiana recomenda a criação de Cooperativas de Garantia de Crédito e não Cooperativas de Crédito. E há uma explicação lógica: a cooperativa de crédito é, na realidade, um banco e, como banco, terá seus

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE
GARANTIA DE CRÉDITO

objetivos de retorno e risco nas operações, talvez conflitando com os objetivos dos associados, quando estes necessitarem de crédito de longo prazo a baixo custo. Particularmente no caso brasileiro, essa situação se agrava, pois a aplicação em curto prazo apresenta risco menor e maior retorno, haja vista a representatividade das taxas de juros de curto prazo. Já a cooperativa de garantia de crédito terá como objetivo intermediar e garantir o crédito, conseguindo, em associação com outras cooperativas, barganhar junto aos bancos as condições dos financiamentos para os seus associados, como fazem as cooperativas da Emilia Romagna.

Vale ressaltar que, perante a legislação italiana do cooperativismo de crédito, uma cooperativa de garantia de crédito é uma cooperativa de crédito restrita a operações de garantia.

A principal experiência nacional no setor industrial acontece em Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul. Lá, existe em fase inicial de operação, a Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha, cuja área de abrangência é a do COREDE (Conselho Regional de Desenvolvimento) da Serra Gaúcha. É uma experiência que conta com apoio financeiro do BID e do Sebrae Nacional e que pode servir de base para um programa nacional.

Como entraves e sugestões para se desenvolver esses mecanismos garantidores no Brasil, pode-se dizer:

1 – Falta uma legislação específica para Consórcios Permanentes de Pequenas e Médias Empresas. Na Itália, por exemplo, existe a figura da SCRL – *Società consortile a responsabilità limitata* ou Sociedade Consorciada de Responsabilidade Limitada (PROPERSI e ROSSI, 1998), que não se tem no Brasil. Também faltam maiores facilidades para a criação de cooperativas de empresas, que é uma outra opção para cooperação entre empresas na Itália. No item 3 chamou-se a atenção para a palavra-chave cooperação, nas diferenças entre as aglomerações produtivas no Brasil e na Itália. A existência de mecanismos legais de cooperação favoreceria a diminuição das diferenças.

2 – É necessário que a garantia prestada por instituições como nos “cases” citados, tenha status de garantia bancária, ou seja, que efetivamente substitua garantia real, o que facilitaria em muito a diminuição da burocracia. É necessária a ativa participação do Banco Central no processo de criação de um marco regulatório, o que já vem ocorrendo.

3 – No lugar de criar programas centralizadores como FGPC ou FAMPE, seria interessante um programa nacional de criação de mecanismos locais de garantia coletiva (SANTOS, 2005). O BNDES, por exemplo, deveria montar um programa de criação de mecanismos locais, através de seus agentes, e utilizar o FGPC num segundo piso, ou seja, seria um apoio a instrumentos “regarantidores” ou “resseguradores”, ou então seria um instrumento garantidor complementar ao mecanismo local.

4 – Vale lembrar que, na Itália, primeiro houve a criação do mecanismo (desde a década de 60), para depois acontecer a regulamentação, que colocou as Cooperativas de Garantia em igualdade aos Bancos de Crédito Cooperativo (TREVISAN, 2005). Para o caso brasileiro, possivelmente acontecerá o inverso, ou seja, primeiro virá o marco regulatório para depois vir a promoção do programa. Então, é necessário que esse marco regulatório seja suficientemente aberto para permitir que vá-se descobrindo, aos poucos, o modelo mais adequado ao Brasil: quais formas jurídicas: cooperativas, sociedades, associações? devem ser equiparadas a instituições financeiras já num primeiro piso ou apenas no segundo piso? qual o porte e o espaço geográfico? Como será a participação governamental? Essas são perguntas que só o tempo e experiência responderão.

5 – Por fim, é necessário registrar um debate que está acontecendo na Itália. O acordo de Basiléia II parece estar “forçando” um aumento de escala das Cooperativas de Crédito, através de fusões (MARANGONI, 2005). Mas isso as fará perder a característica microrregional. Não se pode perder de vista o que se disse no início deste texto: em desenvolvimento regional deve-se ter um mínimo de escala, mas também um máximo de espaço territorial, caso contrário não se consegue cooperação. E cooperação é a palavra-chave para o sucesso de um mecanismo de desenvolvimento regional. Deve-se resistir à

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE GARANTIA DE CRÉDITO

tentação do tamanho, do grande, da concentração, que é uma característica mais recente do sistema bancário brasileiro.

6 – Caso se opte por criar cooperativas de crédito com função restrita de prestação de garantia, a princípio não haveria necessidade de grandes regulamentações. São entidades financeiras e, portanto, as análises de crédito feitas por seus técnicos são reconhecidas como de instituições bancárias. Também a garantia prestada tem valor de garantia bancária. Seria, sem dúvida, a maneira mais rápida de se implementar o processo.

6 CONCLUSÕES

Os desafios do desenvolvimento auto-sustentável em países emergentes como o Brasil, exigem uma ampla gama de alternativas e de iniciativas tanto do poder público como dos agentes privados. Os fenômenos das aglomerações de empresas (clusters ou arranjos produtivos locais) e das redes de cooperação produtiva envolvendo empresas de pequeno porte (micro, pequenas e médias) já se constituem em foco de maior atenção face a tais desafios. Neste contexto a questão do crédito para a viabilização dos empreendimentos individuais e coletivos (conjuntos das empresas) ganha relevância fundamental.

O presente artigo abordou a cooperação empresarial e seus reflexos no desenvolvimento regional, concentrando-se, basicamente, num instrumento fundamental para o desenvolvimento das MPMEs, que é a garantia mutualista de crédito. O desenvolvimento de um cluster ou arranjo produtivo local e o conseqüente desenvolvimento regional passa pela existência de eficientes instrumentos de garantia mutualista. Apresentou-se com mais detalhes o sistema italiano de garantia de crédito. Mostrou-se que, além da Itália, vários outros países dispõem de mecanismos de garantia coletiva ou mutualista de crédito e que o Brasil já possui algumas experiências válidas, mas que muito há de se fazer, especialmente na definição de um marco regulatório. O Fórum Nacional Sistemas de Garantias de Crédito, realizado em São Paulo nos dias 31 de outubro e 01 de novembro de 2005, sob promoção do SEBRAE Nacional, do Banco Central do Brasil e da Federação Brasileira de Bancos, mostrou que há sérios problemas de acesso ao crédito para as MPMEs brasileiras e que os instrumentos garantidores atuais como o FGPC,

o FAMPE e o FUNPROGER não são efetivos. Mas mostrou também que há grande interesse das instituições na implementação de um modelo brasileiro de Garantia de Crédito, e que os primeiros passos já estão sendo dados. Por fim, foram apontadas algumas sugestões, dentre as quais uma flexibilização do marco regulatório, para que o Brasil possa ir aprendendo aos poucos a construir seu modelo, como por exemplo, a operação por cooperativas de crédito com fins específicos de prestação de garantias (próximo ao modelo italiano) ou por associações de garantia de crédito (modelos espanhol, português e argentino). Também apontou-se que faltam instrumentos legais que favoreçam a cooperação inter-empresas, tais como as sociedades consorciadas italianas ou maiores facilidades para a formação de cooperativas de empresas, bem como instrumentos cooperativos entre empresas, associações patronais e poder público. Isso facilitaria não só a criação de mecanismos de garantia coletiva, como o próprio desenvolvimento dos nossos Arranjos Produtivos Locais.

REFERÊNCIAS

AGC – Apresentação da Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha – in: **Fórum Nacional: Sistemas de Garantia de Crédito**, São Paulo, SEBRAE/BACEN/FEBRABAN, 2005.

AMATO NETO, J., **Redes de Cooperação produtiva e clusters regionais**, São Paulo, Atlas, 2000.

BAUMGARTNER, Regiane, **Propostas para implementação de um sistema de garantia de crédito mutualista como alternativa de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas no Brasil**, dissertação de mestrado, EPS, UFSC, 2004.

BERTINI, S. et alli- **Análise da Competitividade do setor agroalimentar de Santa Catarina**, Florianópolis, BRDE/FDRI, 1998.

BIANCHI, Patrizio - **Le politiche industriali dell'Unione Europea**, Il Mulino, Bologna, 1995.

BIANCU, Paolo Leone- **Desenvolvimento turístico para o estado da Bahia pela comparação com o sistema da região da Sardenha**, dissertação de mestrado, EPS, UFSC, 2003.

COOPERAÇÃO ENTRE PEQUENAS EMPRESAS, GARANTIA MUTUALISTA E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE
GARANTIA DE CRÉDITO

CASAROTTO Filho, N. e PIRES, L.H. – **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local** - 2ª ed. , São Paulo, Atlas, 2001.

CASAROTTO, Rosangela M. - **Redes de empresas na indústria da construção civil: definição de funções e atividades de cooperação**, tese de doutorado, EPS-UFSC, Florianópolis, 2002.

CASAROTTO Filho, N. et alli – **A experiência italiana para o desenvolvimento de pequenas indústrias em Santa Catarina**, Florianópolis, Fórum Catarinense de Desenvolvimento, 1996.

COSTA, H e SOUTO-MAIOR, A . **Sistemas produtivos locais em turismo: relacionamentos estratégicos e aglomeração territorial como vantagens competitivas**. Revista OIT, vol 1, ago 2006. 22p.

CHAMALA, Shankariah- **Overview of participative action approachs in Australian land and water management**, in: Chamala, S. e Keith, K. – Participative approachs for landcare, Brisbane, AAP, 1999.

COSENTINO F., PYKE, F. e SENGENBERGER, W.- **Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali**, Bologna, Il Mulino, 1997.

DA VEIGA, J. E. **Luzes de constelações econômicas**. *O Estado de São Paulo*, 17 set. 1999.
Economia, p.B2.

ESSER et alli, **Competitividad sistémica: competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas**, Berlin, IAD, 1994.

GOMES, Gustavo Maia, **Desenvolvimento e Política Regional na União Européia**, IPEA, Rio, 1997.

GUTIERREZ, A.C.M. – **Los principios Cooperativos Del siglo XIX: uma interpretación critica**, Revista de Fomento Social 51- pp.83-118.

LORENZONI, Gianni (org.) - **Accordi, reti e vantaggio competitivo**, Bologna, Etaslibri, 1992.

MARANGONI, Mario – **La normativa italiana sui confidi, in: Fórum Nacional: Sistemas de Garantias de Crédito**, São Paulo, SEBRAE/BACEN/FEBRABAN, 2005.

MELLO, Ricardo Alexandre. **Sociedade de garantia solidária como alternativa de acesso ao**

REAd – Edição 57, Vol 13, N° 3 set-dez 2007

crédito para micro e pequenas empresas no Estado de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2002. 216 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

MORAES, L. E. **Acordos cooperativos e cooperativismo**, Enegep, 2003, Ouro Preto, MG.

PINHO, D. & AMARAL, C. M. **Cooperativas brasileiras de trabalho: atividade solidária, criação de Emprego e qualidade de Vida.** São Paulo. FAPESP/UNIMED do Brasil/ IPE/ FIPE, 1993. 205 p.

PINHO, D., **Sindicalismo e Cooperativismo: Evolução Doutrinária e Problemas Atuais.** São Paulo – Instituto Cultural do Trabalho. 1964. 119p.

PORTER, M. **Vantagem competitiva** – editora Campus – R. Janeiro – 1989 – 539

POMBO, Pablo y HERRERO, Alfredo. **Los sistemas de garantías para la pyme en una economía globalizada.** 1ª ed. España: Egondi Artes Gráfico, 2001.

PROPERSI, Adriano e ROSSI, Giovanna – **I Consorzi**, Milano, Il Sole 24 Ore, 1998.

SANTOS, Carlos Alberto, **Experiências Brasileiras sobre sistemas de garantia de crédito**, São Paulo, SEBRAE/BACEN/FEBRABAN, 2005.

SEBRAE, BACEN, FEBRABAN. **Fórum Nacional: Sistemas de Garantia de Crédito**, <http://www.uasf.sebrae.com.br/uasfareas/uasfgarantias/eventos/sgcdoc>, São Paulo, 2005.

SINGER, P. **Economia solidária: um modo de produção e distribuição.** In: SINGER, Paul e SOUZA, André Ricardo (orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego.* São Paulo: Contexto, 2000.

SPGM- O Sistema Português de Garantia Mútua, in: **Fórum Nacional: Sistemas de Garantias de Crédito**, São Paulo, SEBRAE/BACEN/FEBRABAN, 2005.

STAMER, J.M. – **Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil**, Policy Paper, n. 23, São Paulo, FES, Março/1999.

TREVISAN, Nichola, CONFIDI- Modelo Italiano, in: **Fórum Nacional: Sistemas de Garantias de Crédito**, São Paulo, SEBRAE/BACEN/FEBRABAN, 2005.

TROSTER, Roberto L. – **Sistemas de Garantia de Crédito** – Febraban, in: **Fórum Nacional: Sistemas de Garantias de Crédito**, São Paulo, SEBRAE/BACEN/FEBRABAN, 2005.

ZALESKI, Neto, J. – **Formação de redes flexíveis no contexto do progresso regional**, Tese de doutoramento, Florianópolis, EPS/UFSC, 2000.