

Reflexões sobre as políticas de apoio às pequenas empresas brasileiras no período recente

Maria Carolina A. F. de Souza*

Marisa dos Reis A. Botelho**

Desde o início da década de 80, assiste-se a uma intensificação na definição e na implementação de políticas direcionadas às pequenas empresas (PEs) em diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento. A avaliação das práticas recentes de política industrial (PI) para PEs nos países da Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) revela que há uma forte intervenção dos governos (nos níveis nacional e regional/ local) visando atingir esse segmento de empresas. O amplo espectro de políticas para PEs recomendadas e efetivamente implementadas — desde o estímulo à criação até o fomento de todas as atividades concernentes ao desenvolvimento das PEs, como financiamento, tecnologia e mão-de-obra — caracterizam uma intervenção ativa dos governos e o posicionamento desse segmento de empresas como um dos elementos importantes de PI.

Essas políticas têm procurado, prioritariamente, estimular estruturas organizacionais em que as empresas de pequeno porte atuem de forma conjunta e cooperativa ou estejam associadas a instituições voltadas para o seu desenvolvimento. As políticas procuram atingir as estruturas constituídas espontaneamente (*clusters* de PEs, por exemplo) ou estimular a sua constituição (os pólos tecnológicos, as incubadoras de empresas, a organização de PEs em redes, a formação de consórcios, são os principais exemplos). O objetivo explicitado tem sido o de criar e reforçar, via políticas, formas positivas de participação de PEs nas estruturas industriais.

* Professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Doutora em Economia pelo IE-Unicamp.

** Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Doutora em Economia pelo IE-Unicamp.

As políticas direcionadas às PEs objetivam também, em maior ou menor grau, incrementar os níveis de emprego. Essa preocupação é recorrente na exposição e no detalhamento das justificativas para a definição dessas políticas. Os determinantes dessa opção política encontram-se na impossibilidade de intervenção governamental nos procedimentos das grandes empresas (GEs) quanto às dispensas de mão-de-obra e na necessidade dos governos, em vários níveis, de apresentar soluções para o problema do desemprego.

A partir dessas referências, este trabalho objetiva avaliar as políticas para as PEs brasileiras no período recente. A recuperação e a análise das principais ações e as mudanças no aparato institucional direcionado às empresas de pequeno porte serão complementadas com uma breve caracterização das pequenas empresas que, tipicamente, estão presentes na estrutura produtiva e que, de alguma forma, mesmo que subordinada, participam de sua dinâmica. Essa caracterização tem como base os resultados de uma pesquisa de campo junto a uma amostra de PEs.

Na primeira seção, apresenta-se uma análise sucinta da forma como foram encaminhadas as políticas direcionadas à indústria desde os anos 80. Na segunda, são expostas as principais ações e mudanças no aparato institucional de apoio às PEs nesse período. As informações da pesquisa de campo são analisadas na terceira seção. A última seção é dedicada às considerações finais.

1 - Política industrial no período recente

Desde os anos 80, não houve a implementação de uma política industrial (PI) no Brasil. As diversas ações direcionadas à indústria não foram implementadas como um conjunto articulado que propiciasse o avanço do processo de industrialização.

O último grande esforço nacional de avanço substantivo no processo de industrialização deu-se, nos anos 70, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a despeito das dificuldades de implementação de algumas de suas metas. Houve, naquele período, a internalização de diversas indústrias, com conseqüente diversificação do parque industrial do País. Com isso, a estrutura industrial brasileira do início dos anos 80 aproximava-se das economias desenvolvidas, em termos da integração intersetorial e da diversificação da produção (Coutinho, Ferraz, 1994).

Ao longo dos anos 80, houve diversas tentativas de implementação de políticas industriais a partir do diagnóstico da necessidade de incrementar o

processo de industrialização e tornar a indústria brasileira mais competitiva.¹ Entretanto os avanços efetivamente alcançados foram pouco significativos, e as baixas taxas de crescimento industrial verificadas contribuíram para definir esse período como a “década perdida” (em contraposição ao vigoroso processo de reestruturação produtiva levado a cabo nos países desenvolvidos).

Nos anos 90, o processo de reestruturação industrial iniciado foi fundamentalmente estimulado pela política de abertura comercial e bastante restrito em relação à totalidade da indústria brasileira. Houve uma aceleração na implementação de medidas indutoras da competição, especialmente o incremento no processo de liberalização comercial, enquanto as políticas promotoras da competitividade não foram incrementadas. Os incentivos à capacitação tecnológica e à reestruturação industrial, mesmo quando objeto deliberado de política, não tiveram os efeitos esperados. Esse resultado deve-se, de um lado, às restrições ao crescimento impostas pela política macroeconômica, especialmente aquelas decorrentes dos altos juros praticados ao longo desse período. De outro lado, os resultados negativos provocados pela liberalização comercial sobre diversos setores industriais não puderam ser revertidos sem políticas específicas. No início de 1997, o Governo reconheceu a crise por que passaram alguns setores, especialmente aqueles com forte potencial exportador e debilitados com a sobrevalorização cambial, e começou a definir políticas de cunho setorial (FSP, 1997).

Embora ainda caminhando, a reestruturação aponta para um aumento da participação de produtos importados, revertendo o processo de substituição de importações que havia sido acelerado no pós-guerra. Os setores industriais mais afetados foram segmentos de bens de capital, a produção de matérias-primas, insumos e componentes e alguns bens finais de consumo.²

Entre os setores mais atingidos pela política econômica implementada nos últimos anos estão alguns nos quais a presença de PMEs é significativa. A título de ilustração, destacam-se o setor de autopeças e o complexo têxtil-vestuário. As empresas nacionais do setor de autopeças passaram por um

¹ Para uma síntese das propostas de política industrial definidas e das medidas efetivamente implementadas, ver Costa (1994) e Suzigan e Villela (1997).

² No período 1989-96, a produção do setor de máquinas e equipamentos foi reduzida em mais de 30%. Entre 1994 e 1996, a produção de autopeças, componentes eletrônicos e têxteis diminuiu cerca de 8%, enquanto os setores de vestuário, calçados e artefatos de tecidos tiveram a sua produção diminuída em 12% (Laplane, Sarti, 1997). Essa tendência tem sido parcialmente revertida após 1999, com a mudança na política cambial.

processo de reestruturação determinado pelas exigências das montadoras (em termos de atualização tecnológica e incremento da qualidade) e pelo processo de abertura comercial. Como resultado, houve uma diminuição drástica do número de empresas, em especial das de menor porte, dadas a substituição de produtores locais por estrangeiros e a participação crescente de empresas multinacionais e de *joint-ventures*.³

As mudanças estruturais que estão ocorrendo na indústria brasileira não têm, portanto, beneficiado as empresas de pequeno porte enquanto segmento. Houve avanços importantes, como, por exemplo, os benefícios decorrentes da implementação da Lei nº 8.864 e alguns projetos definidos no âmbito do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Sebrae), detalhados a seguir. Entretanto esses avanços ainda não foram suficientes para mudar o tipo de inserção que essas empresas têm na estrutura industrial brasileira. A expressiva e crescente participação das PEs no emprego desde os anos 80 não tem sido considerada nas políticas para a indústria, mesmo em um contexto de elevação dos níveis de desemprego. As principais debilidades estruturais das empresas de pequeno porte no Brasil não estão sendo suficientemente enfrentadas, situação que se agrava à medida que há mudanças importantes na participação dessas empresas na estrutura industrial, em nível internacional.

A partir desse quadro genérico, a seção seguinte será dedicada a um detalhamento maior das diversas medidas e ações voltadas às PEs brasileiras no período recente.

2 - As principais ações direcionadas às pequenas empresas no período recente

A principal ação de PI direcionada às PEs nos anos 80 foi a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Estatuto da Microempresa, em 1984 (Lei nº 7.256 de 27.11.84). Esse estatuto estabeleceu, para empresas com faturamento anual de até 10.000 ORTNs (cerca de US\$ 40.000), "(...) normas relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial" (Gonçalves, Koprowsky, 1995, p.19).

³ Lemos e Diniz (1998) mostram o desenvolvimento desse processo para a empresa Fiat, situada em Minas Gerais.

Além desse estatuto, também a Constituição de 1988 tratou das empresas de pequeno porte no seu Artigo 179:

"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei" (Ibid., 1995, p.19).

Apesar de essas leis terem sido aprovadas em função de demandas das instituições representativas das PEs, elas não tiveram impactos imediatos sobre o segmento das empresas de pequeno porte, dado que a sua implementação não foi regulamentada (o que só veio a ocorrer, com algumas modificações, em 1994).

Nos anos 90, houve mudanças importantes no aparato institucional de apoio às PEs. Tais mudanças foram definidas, em um primeiro momento, em consonância com as proposições mais gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) definida no Governo Collor.

Uma das principais mudanças foi a transformação do antigo Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cebrae), órgão do Governo Federal, no Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa, uma instituição "para-estatal" na qual, entretanto, o Governo tem assento no Conselho Deliberativo Nacional e cujo controle das contas é feito pelo Tribunal de Contas da União (Souza, Suzigan et al., 1998). A principal fonte de financiamento da Instituição é a contribuição compulsória de 0,3% da folha de pagamentos das empresas.

Outra mudança importante foi representada pela participação do BNDES (através do Bndespar — BNDES Participações S/A) em programas para PMEs. O BNDES, tendo passado também por mudanças nesse período, manteve a sua tradição histórica de ser a fonte básica de financiamento de longo prazo existente no Brasil. Entretanto foi somente na década de 90 que a presença mais direta junto ao segmento de PMEs passou a ganhar espaço no rol dos objetivos definidos para sua atuação, dado que as linhas de financiamento oferecidas pelo Banco de forma direta (acima de US\$ 5 milhões) excluíam naturalmente as pequenas empresas.

O principal programa implementado pelo BNDES nesse período foi o Consórcio de Capitalização de Empresas de Base Tecnológica (Contec), criado em 1991. O objetivo principal é financiar empresas cujas atividades estejam voltadas para a inovação tecnológica. O BNDES financia as empresas selecionadas mediante participação (capital de risco), com posterior

desinvestimento (venda da participação do BNDES, prevista para ser realizada em Bolsa de Valores) (Suzigan, Villela, 1997; Soledade et al., 1996).

As PEs também foram consideradas nas políticas de incentivo à indústria regulamentadas no período 1993-94, no Governo Itamar Franco. Em 28 de março de 1994, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei nº 8.864, que tratava de estímulos às PEs.

A Lei nº 8.864 regulamentava alguns itens já propostos pelo Estatuto da Microempresa e pelo Artigo 179 da Constituição de 1988. De acordo com a regulamentação:⁴

- as microempresas foram definidas pelo faturamento de até 250.000 UFIRs, e as empresas de pequeno porte as que faturavam até 700.000 UFIRs;
- em termos de isenção fiscal, permaneceu a concessão existente na legislação anterior (dado que não ocorreu alteração na legislação específica), ou seja, as isenções tributárias estavam restritas às empresas com faturamento até 96.000 UFIRs;
- constituição de um fundo de aval ou fiança como garantia de crédito para microempresas e empresas de pequeno porte; as operações do Fundo de Aval deveriam ser lastreadas por uma parte da contribuição social das empresas (até 5%). Em julho de 1995, foi firmado o convênio com o Banco do Brasil, que deu início às operações do Fundo (as diretrizes e normas ficaram sob responsabilidade do Conselho Deliberativo do Sebrae);
- as verbas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), mediante aprovação do Codefat, poderiam ser utilizadas pelas instituições federais em programas de geração de emprego e renda em PMEs (o Governo instituiu recentemente o Programa de Geração de Emprego e Renda, o Proger, com esses recursos);
- a regulamentação da desburocratização das legislações previdenciária e trabalhista, bem como da facilitação de acesso ao crédito, dependia da emissão de atos complementares pela Administração Federal.

A forma como a Lei nº 8.864/94 foi regulamentada (após vetos presidenciais ao texto definido pelo Congresso Nacional) não correspondeu às expectativas das instituições representativas das empresas de pequeno porte. Dentre outras, a principal crítica feita por essas instituições à Lei foi a de contrariar a definição de microempresa (faturamento até 250.000 UFIRs) para efeito de isenção de impostos.

⁴ As informações seguintes encontram-se em Gonçalves e Koprowsky (1995).

Algumas alterações ocorreram nos últimos anos com respeito aos critérios de enquadramento tributário das PEs. A implementação do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) em 1996 introduziu um sistema simplificado de pagamento de impostos, com alíquotas progressivas de acordo com o faturamento das PEs. Esse tipo de ação, detalhada a seguir, tem sido importante para o segmento das PEs.

A partir desse quadro genérico, pode-se avaliar as principais mudanças ocorridas no período recente, considerando-se, em especial, o financiamento, o financiamento e as ações direcionadas ao desenvolvimento tecnológico, as questões do emprego e da desburocratização.

Financiamento

A estabilização econômica, em conjunto com algumas iniciativas governamentais e do Sebrae, determinou uma melhoria nas condições de financiamento às PEs brasileiras a partir de meados dos anos 90. As principais linhas de financiamento disponíveis às PEs no Brasil são as oferecidas por bancos oficiais. Nos últimos anos, a maior parte dessas linhas está sendo operada em convênios com o Sebrae (que indica as linhas de crédito e auxilia a confecção do projeto a ser financiado).

Em termos gerais, as principais linhas de financiamento convergem em relação a prazos de pagamento, taxas de juros e garantias exigidas. Para o financiamento ao investimento normalmente são cobradas taxas de juros que variam entre 5% e 12% a.a + TR (ou Taxas de Juros de Longo Prazo - TJLP), prazos de pagamento de até 60 meses e garantias que se situam entre 150% e 200% do valor a ser financiado (normalmente com hipoteca). Alguns programas admitem a utilização do Fundo de Aval.

O Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE) foi constituído com o objetivo de minimizar um dos principais problemas encontrados pelas PEs para a obtenção de financiamento, a saber, a exigência de garantias reais por parte dos bancos. Essa exigência, muitas vezes, impossibilita a obtenção do financiamento, principalmente quando da criação de pequenas empresas.

Com esse objetivo, o Fundo foi instituído experimentalmente em 1995 pelo Sebrae. Os recursos para a implementação do Programa são provenientes do próprio Sebrae e da cobrança, pelos bancos, de uma taxa para a concessão do aval. O Programa, regulamentado em novembro de 1997, complementa as garantias exigidas pelos bancos para a concessão de financiamento às micro e pequenas empresas (MPes).

Financiamento ao desenvolvimento tecnológico

Dentre as principais mudanças no financiamento às PMEs no período recente, destaque deve ser dado para a atuação do BNDES. A principal mudança, além da atuação direta junto a essas empresas, é a forma de financiamento, qual seja, o capital de risco (especialmente o Programa Contec).

O Contec⁵, programa instituído pelo BNDES em 1991, foi o primeiro programa brasileiro de financiamento à inovação tecnológica em PMEs através de capital de risco. O Programa financia, desde então, empresas com faturamento de até R\$ 15 milhões (que não pertençam a grupos econômicos com patrimônio líquido superior a R\$ 30 milhões) e que desenvolvam atividades voltadas para a inovação tecnológica.

O investimento do BNDES (através da Bndespar) nas empresas selecionadas é realizado mediante participação acionária direta, debêntures conversíveis em ações e bônus de subscrição (sem garantias reais). Prevê-se o desinvestimento posterior pela abertura do capital da empresa na Bolsa de Valores.

Como avaliação do Contec, ressalte-se, de um lado, a importância do Programa em função do seu pioneirismo e da abertura de uma nova modalidade de financiamento às PMEs. Foi somente com a instituição do Contec que o BNDES passou a operar diretamente com empresas de menor porte (até então, o limite mínimo dos financiamentos feitos diretamente pelo BNDES era de US\$ 5 milhões). Entretanto essa vantagem é, na prática, anulada em função da pouca abrangência do Programa em relação ao universo das PMEs brasileiras.

Embora o alvo explícito do Programa seja o financiamento dessas empresas, há, de fato, um distanciamento do universo das PMEs brasileiras. A Lei nº 8.864/94 define como pequena empresa aquela que possui faturamento igual ou inferior a 700.000 UFIRs (menos de R\$ 700.000 em valores atuais), enquanto o BNDES fixa o limite de R\$ 15 milhões para a obtenção do aporte de capital. Obviamente, não é possível a uma PE, assim definida, a captação desses recursos, o que torna razoável supor que as empresas participantes do Programa devam ser caracterizadas como médias empresas. Ademais, a exigência de transformação em sociedade anônima (com todas as obrigações inerentes a essa forma societária) para a obtenção dos aportes de capital naturalmente afasta a quase-totalidade das empresas de pequeno porte.

⁵ As informações desta seção foram extraídas de Soledade *et al.* (1996) e Pinto (1997).

O número de empresas que obtiveram financiamento do Contec reforça essa avaliação. Até 1996, 23 propostas de investimento haviam sido aprovadas e R\$ 23 milhões efetivamente desembolsados (mais R\$ 5 milhões estavam comprometidos com propostas aprovadas).⁶

As informações sobre a atuação do BNDES junto às empresas de pequeno porte mostram que, apesar da anunciada disposição dessa instituição em atuar mais diretamente junto a esse segmento de empresas e da implementação de alguns programas, ainda há um longo caminho a percorrer. Os programas do BNDES atingem parcela muito pequena das PMEs brasileiras em função da concepção que os orienta, qual seja, a de operações com capital de risco. Não há uma tradição forte no Brasil de operações de empréstimos via mercados de capitais (em comparação com países desenvolvidos, especialmente os EUA), em especial para as PEs. Portanto, a despeito da intenção positiva de se abrirem novos caminhos para o financiamento das PMEs brasileiras, o tempo necessário para que se estabeleça essa cultura será, provavelmente, muito longo.

Nesse sentido, pode-se avaliar que a atuação do BNDES junto às PEs é bastante insuficiente. Considerando-se que essa instituição assumiu, especialmente a partir de 1994, parte importante das funções típicas de gestor da PI (além de ser a fonte tradicional de financiamento de longo prazo, assumiu o comando das privatizações), pode-se dizer que a mudança de atitude em relação às PEs ainda é muito tímida para transformar o padrão de financiamento vigente a essas empresas.

Sobre a questão do financiamento ao desenvolvimento tecnológico em PEs, é importante uma observação sobre a Lei nº 8.661 (junho de 1993). Os principais incentivos para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária hoje existentes foram definidos no âmbito dessa lei — dedução de até 8% no Imposto de Renda com gastos em atividades de P&D, redução de 50% da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para aquisição de máquinas e equipamentos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, depreciação e amortização aceleradas para efeito de apuração do Imposto de Renda, dentre outros.

⁶ No ano de 1996, pouco mais de 2% do orçamento do Bndespar se destinou aos Programas Contec e Finee (Fundo de Empresas Emergentes), também baseado em capital de risco. As informações sobre esses programas nos últimos anos não foram disponibilizadas pelo BNDES. O Banco divulgou um incremento de 59% de 1997 a 1999 nos desembolsos para as MPMEs brasileiras (R\$ 2,2 bilhões em 1997 e R\$ 2,8 bilhões em 1999), sem especificar a participação dos diversos programas.

A Lei nº 8.661 não apresenta efeitos importantes para as empresas de pequeno porte. A Lei não discrimina as empresas segundo o porte para efeito dos incentivos à capacitação tecnológica, e parte dos incentivos oferecidos não atinge o segmento das PEs, dado que se baseiam em deduções de impostos já existentes para essas empresas.

Outras ações voltadas ao desenvolvimento tecnológico em pequenas empresas

O principal destaque em termos de ações indutoras do desenvolvimento tecnológico em PEs é o Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas (PATME), projeto da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) em parceria com o Sebrae. O objetivo principal é oferecer consultoria tecnológica às MPEs (até 100 empregados no setor industrial), especialmente para desenvolvimento e aperfeiçoamento de produtos e/ou processos de produção.

O Sebrae encaminha a empresa para desenvolver o projeto junto às instituições credenciadas (universidades, centros tecnológicos, instituições de pesquisa, escolas técnicas e fundações credenciadas). Com o projeto aprovado pelo Sebrae, a Finep financia o seu desenvolvimento em até 70%.

Alguns outros projetos de apoio ao desenvolvimento tecnológico em PEs iniciados recentemente por órgãos públicos merecem registro. São projetos que objetivam instituir formas organizacionais cooperativas entre empresas e instituições de pesquisa e fomentar a inovação em PMEs.

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) instituiu um programa de financiamento para PEs que desenvolvam projetos de inovação tecnológica em associação com universidades e centros de pesquisa.

Nos mesmos moldes, foi instituído um convênio entre a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig) e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em 1997. O objetivo é financiar projetos de desenvolvimento tecnológico em PMEs, que tenham sido realizados em parceria com instituições de pesquisa. Os custos de cada projeto são divididos entre a Fapemig, que arca com as despesas da universidade ou do centro de pesquisa envolvido no projeto (50% do valor total ou no máximo R\$ 100.000,00), e a empresa, cuja contrapartida poderá ser financiada pelo BDMG.⁷

⁷ Informações obtidas pela Internet no site <http://www.bdmg.gov.br/desentec.htm>.

Emprego

O principal programa do Governo Federal direcionado à geração de empregos é o Proger. O Programa foi lançado pelo Ministério do Trabalho, com fundos do FAT. Os agentes financeiros são a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste do Brasil. Criado em 1996, é uma das mais recentes modalidades de financiamento às micro e pequenas empresas. Inclui, ainda, empresas do setor informal, pequenas associações e cooperativas de produção e financia investimento fixo e capital de giro associado.

Os empréstimos são concedidos a partir da formação da Comissão Municipal de Geração de Emprego e Renda, encarregada de estabelecer as diretrizes para o município⁸. O valor dos empréstimos, normalmente, atinge⁹ até R\$ 5.000,00 (setor informal), até R\$ 50.000,00 (setor formal) ou ainda R\$ 4.500,00 por cooperado ou associado. Os juros variam de 2,0% a.a. + TJLP até 5,33% + TJLP, dependendo do banco financiador e do tipo de empresa. As garantias também variam conforme o banco e, segundo informações obtidas junto ao Sebrae, situam-se entre 150% e 200% do valor emprestado.

Com esse formato, o Proger não passa de mais uma linha de crédito direcionada às PEs, sem apresentar diferenças significativas em relação às linhas já existentes, em termos de custos do empréstimo e garantias exigidas (semelhantes às demais linhas de crédito e com exigência de apresentação de projetos para a obtenção dos recursos). Como os empréstimos são concedidos a partir das Comissões Municipais de Geração de Emprego e Renda, não há uma vinculação automática (somente recomendação) do Programa ao Sebrae em nível dos municípios e regiões. Não há, também, um direcionamento em função das diversidades regionais (o que seria importante quando se considera que os índices de desemprego e a sua natureza são muito diferentes nas regiões brasileiras) e das atividades a serem fomentadas.

Medidas de desburocratização

A heterogeneidade que caracteriza o universo das PEs determina a necessidade de direcionar as ações de PI para os diversos tipos de empresas que

⁸ Em municípios onde a Comissão não estiver instalada, é possível ao candidato a solicitação do financiamento junto à Comissão Estadual de Emprego.

⁹ Existem variações conforme o banco financiador.

compõem esse segmento. Entretanto algumas ações caracterizam-se por atingir parcela significativa dessas empresas, como a disponibilidade de financiamento e as medidas destinadas a promover a simplificação de procedimentos, especialmente na área tributária.

O Governo brasileiro deu um passo nessa direção com a criação do Simples, através da Lei nº 9.317 de 05.12.96. As empresas que aderirem ao Simples poderão pagar alguns impostos e contribuições de âmbito federal¹⁰ em uma única guia de recolhimento. Estão contempladas por esse sistema as empresas com faturamento até R\$ 720.000, que são divididas por faixas de faturamento e enquadradas em alíquotas de contribuição progressivas — de 3,0% a 5,0% para microempresas (faturamento até R\$ 120.000) e de 5,4% a 7,0% para empresas de pequeno porte (faturamento de R\$ 120.000,01 a R\$ 720.000).¹¹

Informações referentes ao ano de 1997 (Secretaria da Receita Federal) mostram que cerca de 1,7 milhão de empresas tinham aderido ao Simples (Souza, Suzigan et al., 1998).

Esse tipo de medida pode propiciar, além da desburocratização das operações das empresas de pequeno porte, a ampliação da base tributária e a diminuição da informalidade nesse segmento de empresas.

Ainda em relação às medidas destinadas a promover a simplificação de procedimentos para as PEs, foi instituído, em janeiro de 1998, o sistema Fácil (mediante a Medida Provisória nº 1.638). O objetivo é facilitar o processo de abertura de novas empresas, dispensando os candidatos da prova de quitação de débitos anteriores e do visto legal. Também o fechamento de empresas será facilitado por esse sistema, dado que prevê a não-necessidade de quitação de débitos anteriores para a abertura de novas empresas.

O pouco tempo de instituição do Fácil não permite uma avaliação de seus resultados, dado que ainda não foi efetivamente implementado. Entretanto é possível avaliar que esse sistema poderá facilitar a ocorrência de fraudes, dado

¹⁰ Inclui: Imposto de Renda de Pessoas Físicas, PIS/Pasep, Cofins, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Previdenciária da Pessoa Jurídica e o Imposto sobre Produtos Industrializados. Os demais impostos federais que não estão sujeitos a enquadramento no Simples são: Imposto de Exportação, Imposto de Importação, Imposto sobre Operações Financeiras, Imposto Territorial Rural, Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas, Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, Contribuição para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Seguridade Social dos empregados. A inclusão ou não do imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e do Imposto sobre Serviços no Simples fica sob decisão de estados e municípios.

¹¹ Nos últimos meses, houve uma alteração no faturamento exigido para enquadramento no Simples, que foi ampliado para cerca de R\$ 1.200.000.

que a abertura de uma nova empresa pode ser feita sem o fechamento da anterior (Souza, Suzigan et al., 1998).

Um balanço das recentes políticas direcionadas às empresas de pequeno porte no Brasil indica que houve um crescimento da importância desse segmento de empresas nas políticas para a indústria. Entretanto não houve um tratamento adequado que gerasse uma inserção mais qualificada das PEs na estrutura industrial. Essa situação decorre, sobretudo, da ausência de uma PI que conduza ações para a indústria e trate as PEs como integrantes da estrutura industrial.

O recente processo de reestruturação industrial na economia brasileira ilustra esse argumento. O estímulo à reestruturação veio, sobretudo, da política de abertura comercial, e questões substantivas, relativas ao desenvolvimento industrial, não tiveram tratamento adequado — dentre outras, a questão das disparidades regionais e a questão do desenvolvimento tecnológico nacional.

Com relação às PEs, também não houve avanço no sentido de mudar a qualidade de inserção dessas empresas na estrutura industrial. A significativa e crescente participação das PMEs na geração de empregos ao longo das últimas décadas — cerca de 59% dos empregos em empresas com menos de 500 empregados no início da década de 90 contra 54%, aproximadamente, em 1985 — não foi acompanhada de mudanças estruturais desse segmento de empresas. Variáveis importantes, como a participação na geração de renda e nos salários pagos, mostram que essas empresas operam em condições bastante precárias (em relação às GEs). Ademais, não é possível identificar um movimento consistente em nível das políticas que implique, a médio e longo prazos, transformação dessa realidade.

Os principais elementos a sustentar essa avaliação podem ser resumidos no que segue:

- a) a ausência de financiamento ao desenvolvimento tecnológico para o conjunto das pequenas empresas no Brasil nos anos recentes. O Contec/BNDES abrange uma parcela bastante restrita dessas empresas, e a outra possibilidade existente de financiamento, o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), definido pela Lei nº 8.661, baseia-se em incentivos fiscais que não abrangem as PEs, dado que estas já são, totalmente ou quase, isentas de impostos (Suzigan, Villela, 1997). Ademais, para o fomento à criação de empresas de base tecnológica, é fundamental a presença de uma política de C&T, dado que é no interior desta que se definem e se implementam os mecanismos principais de aquisição e difusão tecnológicas e os setores prioritários. Nos últimos anos, toda a infra-estrutura de ciência e tecnologia brasileira tem sofrido cortes e descontinuidades determinadas pela política macroeconômica;

- b) a inconsistência e a descoordenação das ações direcionadas às PMEs. Enquanto algumas unidades do Sebrae propõem avanços no que respeita à instituição de formas mais modernas de atuação das PMEs, tais ações não são acompanhadas pelas políticas públicas. Com exceção dos programas recentes do BNDES, bastante restritivos em relação ao conjunto das PMEs brasileiras, não houve mudança nos canais de financiamento no sentido de adequá-los às novas formas de atuação das PMEs (por exemplo, via financiamento ao estabelecimento de parcerias, de diversos tipos);
- c) quanto às ações do Sebrae, é possível identificar avanços importantes no apoio às PEs por parte de algumas de suas unidades. Entretanto a não-uniformidade nas ações e as ingerências políticas a que essa instituição está sujeita são fatores que têm dificultado um aprimoramento das ações e o não cumprimento das intenções expressas na criação da Instituição;
- d) com exceção de iniciativas em nível dos estados e dos municípios, pode-se dizer que as PEs não têm sido tratadas pelo Governo central como um dos elementos importantes na superação das disparidades econômicas regionais. Como exemplo, pode-se citar que os financiamentos concedidos às PMEs no âmbito do Contec reforçam essas disparidades, dado que têm sido utilizados principalmente por empresas do Centro-Sul;
- e) entre os setores industriais mais atingidos pela política econômica recente estão alguns onde é significativa a presença de PMEs — têxtil e vestuário, calçados, autopeças e bens de capital, principalmente. A combinação de abertura comercial acelerada, sobrevalorização cambial e política de competitividade desarticulada determinou enormes dificuldades para esses setores (em especial para as empresas de menor porte aí presentes). Perdeu-se capacidade exportadora (calçados, principalmente), e alguns setores da indústria de bens de capital foram praticamente eliminados pela concorrência externa.

3 - Políticas de apoio e promoção e especificidades das pequenas empresas: uma conciliação possível?

No quadro atual de transformações organizacionais, produtivas e tecnológicas, desenvolvem-se condições que, simultaneamente, favorecem o surgimento de novos espaços para algumas PEs e aceleram o processo de exclusão para outras. Ou seja, o caráter e a evolução dessas transformações ressaltam a característica heterogeneidade desse segmento de empresas, acentuada, ainda, pelos diferentes e imprevisíveis resultados das tentativas de reação às recentes mudanças no ambiente econômico e social. À medida que aumenta o tempo de permanência no mercado, algumas pequenas empresas “aprendem” a desenvolver seus próprios estilos organizacionais e a se adaptar às novas tecnologias e às novas condições da concorrência em direções que favoreçam suas atividades em uma situação de acentuadas mudanças no ambiente em que se inserem. Com isso, tornam-se frágeis avaliações genéricas sobre as possíveis funções e contribuições desse segmento de empresas para efeitos de proposição de políticas que visem à sua promoção e à ampliação dos resultados de sua participação na estrutura econômica.

Esta seção é dedicada à construção de um perfil das PEs a partir de pesquisa de campo¹², realizada em uma amostra de pequenas empresas de vários setores de atividade, buscando-se identificar as especificidades de diferentes formas de inserção, de forma a permitir uma avaliação do quadro de medidas de apoio a esse segmento de empresas, detalhado no item anterior. A partir dos resultados, espera-se poder construir um referencial para proposições de possíveis políticas para as PEs que considerem, de fato, suas características desvantagens estruturais, as diferentes formas de sua inserção e a necessária articulação com políticas industriais mais gerais.

Em face da natureza e dos objetivos (que não exigem a comprovação estatística de hipóteses) da pesquisa, não houve grande preocupação com o rigor estatístico. Dada a presença significativa das pequenas empresas nos chamados setores tradicionais, estes foram privilegiados na amostra. Procurou-se, também, incorporar empresas aglutinadas em setores e regiões (não significa que estabeleçam relações de cooperação entre si, mas há potencial para avan-

¹² A pesquisa mencionada foi desenvolvida para estudo realizado para o MICT (Souza, Suzigan et al., 1998), do qual também se origina, em parte, esta seção.

çar nesse sentido). Ou seja, na definição das empresas a serem pesquisadas e no conteúdo dos itens a serem considerados nas questões, procurou-se levar em conta algumas categorias analíticas,¹³ especialmente no que se refere às formas de inserção das pequenas empresas. Tendo o cuidado de respeitar essas escolhas básicas, a amostra de empresas foi aleatória. A base para a amostra foi construída a partir de cadastros e anuários de associações de empresas e de cadastro do grupo de estudos de pequenas empresas do NEIT-Unicamp. As entrevistas foram realizadas entre final de 1997 e meados de 1998 e, com menor intensidade, vêm sendo retomadas desde 1999, abrangendo cerca de 200 empresas dos seguintes setores ou segmentos: transformação de resinas plásticas; móveis; couros e calçados; têxteis e confecções; embalagens de madeira e papelão; limpeza e higiene pessoal; metalurgia; material elétrico e de comunicação; tratamento superficial; serviços para a indústria (manutenção elétrica e mecânica, projetos de construção civil e de arquitetura, etc.). Do total das empresas, aproximadamente 50% se localizam em agrupamentos setoriais e regionais (pólos ou *clusters*), parte destas em relações de subcontratação com outras empresas (contratando ou sendo subcontratadas). Cerca de 20% inserem-se no mercado pela via da subcontratação, com destaque para o caso das empresas de plásticos e têxteis e confecções, além, obviamente, de autopeças.

Para orientar o levantamento das informações, foi elaborado um roteiro básico, que não foi seguido de forma rígida e formal durante as entrevistas. Houve, entretanto, preocupação em manter certa uniformidade quanto às informações a serem obtidas. O roteiro englobou desde questões gerais sobre a empresa (data de fundação, como *proxy* da capacidade de permanência no mercado, número de empregados, sócios, história da empresa, mudanças recentes, etc.), produtos e mercados (internos e externos), principais formas de concorrência, expectativas dos entrevistados quanto ao setor no qual a empresa atua e sugestões para o delineamento de políticas setoriais e para as pequenas empresas.

Dadas as características da pesquisa de campo, especialmente a amplitude limitada em termos de número de empresas e de setores, não se pretende que as considerações apresentadas possam ser generalizadas. No entanto, pela consistência no âmbito da amostra e pela comparação com resultados de outros estudos, elas podem ser vistas como indicadores de tendências no que se refere à importância e ao possível papel das pequenas empresas.

¹³ A sistematização dessas categorias analíticas encontra-se em Souza (1995) e Botelho (1999).

A avaliação do conjunto de informações organizadas indica que as pequenas empresas, apesar de suas desvantagens estruturais, podem ocupar espaços na estrutura produtiva nos quais sua importância se justifica por motivos que vão muito além de sua predominância em número e de sua “clássica” funcionalidade como variável de ajuste. Isso vale, principalmente, nos casos em que estão inseridas em setores que favorecem a diversificação e a diferenciação de produtos e quando conseguem desenvolver formas bem-sucedidas de articulação (cooperação e complementaridade) com outras empresas, a partir da identificação e do aproveitamento dos benefícios de um *pool* de competências e especializações.

Em contraste, no caso de PEs que atuam de forma “independente”, foram identificadas dificuldades para a ampliação da linha de produção própria como mais um sinal das fragilidades das pequenas empresas. Isso contribui para o estreitamento das possibilidades de permanência no mercado dessas empresas, visto que, no âmbito da subcontratação, campo visado por muitas dessas empresas, a intensidade da disputa chega a comprometer a racionalidade das decisões, aguçando a rivalidade. Essa forma de concorrência pode beneficiar as empresas contratantes, mas torna-se predatória para as subcontratadas, intensificando o caráter de subordinação ao dinamismo e estratégias das empresas-clientes.

A partir das entrevistas, foi possível distinguir traços comuns entre determinadas empresas, o que permitiu agregá-las em “tipos” de empresas, sem que se pretenda, com isso, sugerir uma tipologia. A delimitação por grupos visa apenas facilitar a análise. As categorias identificadas aparecem explicitadas a seguir.

Empresas cujo desempenho está grandemente vinculado ao dinamismo das grandes. Incluem-se aí algumas das empresas de material elétrico, do setor de plásticos, fabricantes de peças e acessórios para eletrodomésticos e produtos para a indústria automobilística, as empresas de embalagens industriais, metalúrgicas e as de serviços para indústrias. É o caso especial das empresas que fornecem para montadoras (do setor automotor e outros), que têm seu desempenho subordinado em considerável grau às políticas adotadas pelas empresas-clientes.

O futuro dessas pequenas empresas é ameaçado pelas estratégias das GEs voltadas para a subcontratação de sistemas e de subsistemas completos, provocando um processo de exclusão. Nas entrevistas, os dirigentes de pequenas empresas nessa situação mostraram consciência dos efeitos dessas estratégias e reconheceram que, para se manterem como fornecedoras das montadoras e de fornecedores de primeira linha (subsistemas e sistemas), precisam reunir os requisitos necessários (e inacessíveis para algumas): atualização tecnológica e organizacional, principalmente as chamadas exigências da

qualidade, que todos afirmaram conhecer, mas poucos declararam ter condições de implantar. Em algumas dessas empresas, foi possível constatar os efeitos de uma evolução marcada pela atualização, que permite que continuem a fornecer para GEs e para os fornecedores de sistemas. São empresas que já se aproximam da fronteira superior (em termos das classificações usuais de PEs). O desafio para essas empresas é continuar investindo permanentemente em atualização tecnológica e organizacional. A preparação e a capacitação de sucessores para dar continuidade à empresa e o acesso a linhas de crédito para máquinas e equipamentos e curso foram apontados como os principais gargalos que podem restringir a continuidade.

Como ilustração, podem-se citar duas empresas que continuam fornecendo para montadoras das indústrias automobilística, eletroeletrônica, etc., ou para fornecedores de primeira linha de montadoras. Suas trajetórias e estratégias: fundamentalmente, conseguiram aliar, de forma bem-sucedida, a experiência e a atuação direta dos sócios empreendedores (engenheiros advindos de uma de suas grandes clientes) a um certo grau de profissionalização pela incorporação (de fora ou investindo na capacitação dos funcionários com os quais iniciaram a empresa) de profissionais especializados em áreas específicas. Conseguiram, também, se atualizar no que tange à tecnologia e a métodos organizacionais. Em síntese, perceberam e exploraram positivamente as vantagens da proximidade com os clientes.

Empresas que não têm capacidade de resistir às pressões excludentes e cujos dirigentes não têm mais os recursos necessários, e sequer a motivação, para tentar reagir (perderam o momento). Alguns entrevistados afirmaram estar meramente se “arrastando”, a empresa sufocada por impostos em atraso, etc. Algumas dessas empresas são tradicionais PEs que nasceram como fornecedoras de GEs e que não conseguiram se preparar para resistir às novas condições da concorrência no âmbito do fornecimento a grandes empresas. Em uma empresa, foi explicitamente apontado que, para continuar no setor, se exige a ISO 9000 e, atualmente, a QS 9000 (pelas montadoras). O entrevistado assumiu que, não tendo condições de cumprir essa exigência, está fora. As únicas soluções identificadas foram fechar a empresa e vender os equipamentos, caso encontrasse comprador, ou passar a fornecer para regiões mais distantes, em espaços menos nobres de comercialização. A segunda opção foi a escolhida pela direção da empresa.

Em outra empresa, com uma história semelhante, o empresário já se admite excluído definitivamente e assume que não tem mais ânimo, ou outro meio, para recomeçar via diversificação (de mercados ou produtos). Sua declaração:

“(...) a empresa está atolada com impostos atrasados, e não tenho mais condições de pagá-los; também não tenho mais tempo nem disposição para pensar em novo caminho, se a empresa morrer eu morro, se eu morrer a empresa morre; continuo a tocar enquanto for possível, com a empresa cada vez mais encolhida; se precisar voltar a trabalhar no turno, volto e pronto, mas sei que a empresa não voltará a ser o que foi antes”.

Empresas que concorrem acirradamente, em alguns casos de forma predatória, com empresas de mesmo porte, mas que são subordinadas às grandes, no que diz respeito tanto aos fornecedores quanto aos clientes. Inserem-se, nesse caso, as empresas do setor de serviços, de metalurgia e algumas do setor de plásticos (componentes para indústria automobilística).

Empresas ligadas, direta ou indiretamente, à dinâmica do setor exportador, que, por sua vez, está definido pelo rumo que tomam as medidas de estímulo às exportações no Brasil, e restritivas às importações nos países aos quais se destinam as exportações. Ilustrativo a esse respeito é o caso de uma empresa que exportava um determinado produto (alimentício) e que praticamente encerrou as atividades quando o câmbio se tornou desfavorável, mas está renascendo (1º semestre de 1999), voltada exclusivamente para a exportação, dado que o câmbio tornou o produto novamente “competitivo” no mercado externo (basicamente uns poucos países da Europa). Situação oposta enfrenta uma pequena empresa de bens de capital que não consegue competir no mercado nacional, com máquinas que estão sendo importadas de um país da Ásia (sem as mesmas especificações, mas com igual uso) por menos da metade do preço do produto de sua empresa.

Empresas cujo desempenho está ligado aos caminhos da construção civil e, portanto, dependem muito do dinamismo da economia como um todo e de políticas governamentais para o setor. Caso claro das pequenas empresas de serviços de engenharia civil e de empresas fabricantes de produtos para o setor, que, embora “independentes”, têm a continuidade de grande parte de suas atividades vinculada ao comportamento desse setor. Foi possível constatar que alguns dirigentes têm uma clara percepção do significado de tal dependência, daí o esforço em direção a outros setores.

Empresas “independentes” no sentido de não estarem vinculadas diretamente ao dinamismo de outras empresas (algumas aliam linha própria e subcontratação). É o caso de empresas que integram setores econômicos tradicionais e competitivos (algumas de embalagens de madeira e papelão, algumas de móveis, algumas de calçados, algumas confecções e fabricantes de artigos de plástico para uso doméstico). A natureza dessa inser-

ção, se, de um lado, aparentemente, favorece a sua permanência, por outro, apresenta limites estruturais ao crescimento, caracterizando-se por formas de concorrência em que o preço é a variável de comercialização mais utilizada. Algumas dessas empresas conseguiram consolidar uma posição em um segmento de mercado (exemplo de uma pequena fabricante de talheres de plástico e de uma pequena empresa que cultiva, beneficia e comercializa nos mercados interno e externo um produto agrícola cujo beneficiamento é bastante específico). Verificaram-se também, PEs que concorrem com grandes empresas — nacionais e internacionais —, as quais tornam difícil e apertado seu raio de manobra no que diz respeito à comercialização do produto. Incluem-se aí as empresas dos setores têxtil e confecções, móveis e calçados, embora com produtos voltados para a denominada “classe média baixa”.

Outras pequenas empresas “independentes” continuam porque não há muitas concorrentes. Essas empresas, apesar de estarem ultrapassadas tecnologicamente, ainda conseguem se sustentar no mercado, em parte porque não têm determinados custos, dos quais conseguiram se livrar pelo tempo de permanência no mercado, por terem prédio próprio e por “(...) não precisarem pagar aluguel (*sic*), por não incorrerem em certos encargos de mão-de-obra, etc”. De certa maneira, essas empresas retratam fielmente o (não tão) velho estereótipo de PE. Em uma das empresas, admitiu-se, francamente, que a principal “vantagem competitiva” é o fato de ela estar localizada bem ao lado de uma favela, que a abastece de mão-de-obra a baixo custo. Ou seja, são condições específicas e não traduzíveis em padrão (também não foram escolhidas deliberadamente, foi um resultado do acaso). Teoricamente, poder-se-ia propor que a vida dessa empresa seria curta. Concretamente, a empresa está no mercado há mais de 25 anos. O empresário reconhece que oferece emprego de má qualidade e condições de trabalho não ideais, mas enfatiza também que, de outra forma, não estaria mais no mercado e não poderia oferecer emprego algum. Afirma ainda, como forma, de atenuar o caráter negativo desse comportamento, que dificilmente não concede antecipações salariais e que seu carro já serviu para levar filhos de funcionários para o hospital no meio da noite. Essa é uma lógica que incomoda bastante o estudioso, mas que explica a sobrevivência (pode-se dizer, não muito nobre) de muitas pequenas empresas. Se essa “vantagem” fosse cortada, a empresa desapareceria? Muito provavelmente sim, mas essa é uma questão a que nenhuma pesquisa pode responder.

Empresas de tecnologia de ponta cuja vantagem resulta de um conhecimento tecnológico muito específico. São uma espécie evoluída das antigas PEs (das décadas de 60 e 70) que surgiram de técnicos altamente especializados. Em alguns casos, os dirigentes são ex-professores que conse-

guiram dominar um conhecimento tecnológico muito específico e traduzi-lo em processos e produtos. As trajetórias futuras que se abrem para essas empresas (como ocorreu em várias PEs tradicionais) podem ser: crescer; serem incorporadas por uma empresa de maior porte no mercado; não resistirem, sendo eliminadas se não conseguirem se manter na ponta à medida que outras empresas passarem a concorrer. Os empresários reconhecem que essa “ameaça” está presente pela difusão de tecnologias, capacidade de investimento continuado em P&D, etc. e, no entanto, se consideram preparados para explorar novas oportunidades.

Empresas especializadas em serviços para indústrias: em geral, manutenção, arquitetura e engenharias civil e elétrica. Entre 1998 e 1999, as pequenas empresas desses segmentos estão amargando o estreitamento das oportunidades diante da “terceira” fase da reestruturação de grandes empresas, que envolve fusões e fechamento ou redução de plantas produtivas tradicionais.

Empresas aglutinadas em pólos setoriais e regionais, nas quais não se reconheceu, no entanto, disposição para explorar de maneira competitiva as possíveis vantagens decorrentes desse tipo de inserção.

A exposição ao longo desta seção mostrou que algumas PEs subcontratadas, dos chamados níveis superiores das cadeias produtivas, estão assimilando, muitas vezes mais por imposição do que por crença, inovações organizacionais. Favorecidas pelo tempo de atuação no mercado e por estarem mais articuladas com suas contratantes, conseguem implantar sistemas de qualidade e investir em melhorias na organização e na gestão de processos, em máquinas e equipamentos (CAD, por exemplo) e em instrumentos (principalmente os de testes e de aferição). Outras souberam valorizar e implementar as técnicas difundidas em programas de desenvolvimento de fornecedores. Observando-se pelo lado das tradicionais desvantagens das pequenas empresas, não se pode deixar de considerar que atuar para melhorar as condições competitivas das PEs pode ser, de fato, um caminho bastante promissor em termos do desenvolvimento de uma estrutura produtiva mais articulada, com melhor “liga”. A esse respeito, cabe ainda observar que a grande maioria das empresas tem seu desempenho estreitamente associado ao comportamento da distribuição de renda — variável macroeconômica — e que, portanto, inclui-se entre aquelas não “administráveis” em nível interno à unidade produtora, principalmente em se tratando de pequenas empresas.

O referencial esboçado nesta seção evidenciou a heterogeneidade que se abriga sob a denominação “pequenas e médias empresas”. Apesar de essa heterogeneidade dificultar qualquer tipo de generalização, foi possível esboçar

algumas categorias de análise que permitem apontar a importância de um caráter seletivo nas medidas de apoio voltadas a esse segmento. Políticas de caráter geral têm eficiência relativa do ponto de vista do desenvolvimento dessas empresas. Ocorre que este vem sendo o principal traço das políticas de apoio às PEs no Brasil, conforme fica claro pela exposição desenvolvida no item 2 deste trabalho.

É difícil pensar caminhos para a sobrevivência de pequenas empresas que atuam isoladamente, visto que essa posição as deixa mais expostas às fragilidades relacionadas com a pequena escala de produção, à exceção da atuação em nichos de mercados extremamente especializados. A pequena empresa isolada, em virtude de suas desvantagens estruturais, principalmente as relativas à capacidade de acumulação e ao acesso ao capital é, em geral, incapaz de estabelecer posições significativas nos mercados e, desse ponto de vista, tem sua sobrevivência sempre mais comprometida. Obviamente, as mais frágeis sempre têm maiores probabilidades de serem expulsas rapidamente, no entanto sempre restarão as mais competitivas. É para estas últimas que, prioritariamente, devem ser dirigidos os recursos de políticas.

O avanço com relação a esse estado no que tange às políticas de apoio às PEs requer, de início, que seja focalizado com especial cuidado o desenvolvimento de ferramentas de apoio que, de alguma forma, contribuam para que as PEs possam se capacitar a desenvolver estratégias (pressupondo-se, obviamente, que já tenham reconhecido o valor de formular estratégias, o que pode, por si só, representar um primeiro desafio para qualquer programa de apoio) voltadas à sua diferenciação no mercado com relação às demais empresas com as quais concorrem. Em alguns casos, podem se justificar, também, linhas especiais de crédito, idealizadas com um objetivo específico (por exemplo, viabilizar a permanência no mercado de uma determinada categoria de pequena empresa, preservar empregos em uma certa localidade, etc.). Os programas e medidas de apoio devem vir acompanhados de mecanismos que viabilizem que os programas e suas ações realmente cheguem ao segmento que pretendem atingir e que permitam um acompanhamento mínimo dos resultados obtidos, até para orientar uma revisão, ampliação ou desativação, se não se mostrar de fato adequada. Especificamente sobre esse ponto, há que desenvolver mecanismos que evitem que os meios se transformem no fim mesmo dos programas; por exemplo, um programa que use como instrumento cursos para melhorar a capacitação gerencial de pequenos empresários não pode transformar-se em um programa de multiplicação de cursos, isto é, em um programa no qual o produto passe a ser os cursos e a avaliação seja pelo número de cursos ministrados e não pelos resultados esperados e que o motivaram, qual seja, a capacitação de empresários e melhor desempenho das empresas. Apesar do

evidente desvio de rumos e mesmo desperdício de recursos, freqüentemente os programas lançados pelo Governo acabam não resistindo à sedução desse desvio, com o que acabam caindo no descrédito dos pequenos empresários, que, com razão, argumentam, mas “tanto discurso para mais um curso? Não precisamos disso”. No mais, por força mesmo das características de sua presença no mercado, essas empresas estão submetidas à sua lógica, pouco espaço de controle cabendo a medidas de apoio. Por mais bem formuladas que sejam, sua margem de atuação é estreita, considerando-se a magnitude e a heterogeneidade da massa de empresas que pretendem atingir. Certas políticas de apoio são recomendáveis e justificáveis, não para preservar a empresa em si, mas, fundamentalmente, pela contribuição ao alcance do objetivo que norteou a escolha de determinada política.

4 - Considerações finais

Com a análise, a partir da recuperação analítica das ações e da atuação das entidades de apoio às pequenas empresas no Brasil, desenvolvida na primeira seção, procurou-se verificar se é possível identificar pontos de aderência às categorias de PEs sistematizadas na terceira seção, a partir de resultados de pesquisa de campo. Essa aderência, que não pode ser atribuída, como característica geral, ao conjunto de medidas avaliadas, exigiria que, na definição de medidas de apoio e promoção, fossem levadas em consideração a heterogeneidade das PEs e as especificidades das diferentes formas de sua presença na estrutura produtiva, tornando-as mais seletivas quanto aos objetivos para justificá-las e menos dispersas e conjunturais quanto ao tempo e à natureza dos resultados esperados. Nos países centrais, há uma opção pela adoção de medidas seletivas de apoio e promoção a setores específicos, com metas e formas de avaliação de resultados previamente definidas. Essas medidas aparecem articuladas a um eixo central — o de uma política industrial com claros objetivos de curto e longo prazos, que tem o papel de coordenadora. A partir disso, são definidos espaços e papéis dos diversos agentes econômicos, entre os quais as PEs. Mais que o tamanho, interessa o potencial de contribuição para o alcance dos resultados planejados para o sistema econômico.

No caso do Brasil, verifica-se, nos anos recentes, a multiplicação de linhas de crédito e programas de apoio destinados a esse segmento. Cabe avaliar para quais segmentos de PEs e para quais finalidades deverão ser canalizados esses recursos, pensando as especificidades da realidade brasileira. Assim, se o objetivo for estimular a criação de empregos ou evitar sua redução, está claro

que as PEs em setores de tecnologia de ponta não têm capacidade direta de emprego, mas podem gerar fortes efeitos em termos de desenvolvimento regional de empregos indiretos em serviços, comércio, fornecimento de peças e componentes especiais. Enfim, podem representar uma contribuição importante para moldar e definir um novo tipo de PEs, dissociando-as da concepção de “as coitadinhas” que não podem caminhar sem ajuda. Nesse caso, os elementos importantes da política devem considerar as condições de aprendizado na geração (ou mesmo imitação) de inovações, facilitar e estimular os processos formais e informais de acumulação e aceleração de conhecimento tecnológico, etc.

Para empresas aglutinadas (aglomerações setoriais e regionais) no mesmo setor (plásticos, têxtil e confecções, calçados e móveis), é fundamental estimular o desenvolvimento de competências. Essa visão, aliás, está praticamente ausente na cultura dos empresários das PEs pesquisadas. Os objetivos subjacentes ao estímulo à configuração de grupos articulados (redes) de empresas devem ser o de valorizar e incrementar o desenvolvimento do emprego regional, impedindo o êxodo; a atualização tecnológica e a especialização das empresas, para ganhar força e escala para exportação; o desenvolvimento de “internalidades” setoriais; o aprender a desenvolver conjuntamente algumas atividades, funções e processos, enfim, ações coletivas com objetivos específicos; a presença mais ativa de associações, redes horizontais para determinados fins (propaganda, publicidade, compras, vendas, *design*, pesquisa, divulgação da região ou produto, etc.). Nesse caso, é fundamental investir na identificação das possibilidades de desenvolver e estimular formas de atuação conjunta. Deve-se ponderar que esse foi exatamente um dos pontos fracos que a pesquisa de campo evidenciou — isto é, empresários desmotivados, sem perspectivas, sem ânimo para mudanças.

Para as empresas de serviços, em especial empresas de projetos técnicos (manutenção elétrica e projetos de engenharia e arquitetura), que, pelos conhecimentos especializados e experiência, praticamente integram as plantas dos clientes, as ações de apoio deveriam estar voltadas para procurar garantir sua sobrevivência nesse nicho, porque geram empregos de mão-de-obra que precisa ser permanentemente atualizada, e os empregos têm de ter boa qualidade, pela estreita observação e monitoramento das empresas-clientes. Dessa forma, essa categoria de pequenas empresas deveria representar um segmento importante para a definição de políticas, pelo alto potencial ao aliar investimento em mão-de-obra, investimento em melhorias de processo, investimento em tecnologia de processo e emprego direto e indireto, o que representa alternativa a um certo tipo de desemprego das GEs — o decorrente dos processos de “enxugamento” e “terceirização”.

Vale dizer, essas empresas representam um tipo de PE que pode ter uma inserção “virtuosa”, gerando empregos que preservam uma certa qualidade. Para essas empresas, os custos salariais e dos encargos são, de fato, um dos principais gargalos. A operacionalização de sua potencial contribuição seria bastante beneficiada se pudessem, por exemplo, integrar o rol de empresas que podem se enquadrar no Simples, mesmo que condicionadas a certas exigências.

Para as PEs articuladas a Ges, o objetivo de ações de apoio deveria ser o de incrementar a produtividade da cadeia de empresas articuladas. O apoio não teria como alvo a empresa individual, mas, sim, enquanto integrante de uma rede. Os resultados esperados: um conjunto de empresas com estruturas internas mais bem organizadas, com maior capacidade de reação, em melhores condições para permanecer no mercado, para gerar e reter empregos. Afinal, integrar uma rede pode representar forte vantagem competitiva. A característica de ser parte integrante de uma rede pode facilitar o acesso ao crédito em condições mais favoráveis, propiciar vantagens em compras, etc.

O estímulo e o apoio a redes de subcontratação, mais bem estruturadas e consolidadas em suas várias dimensões — expansão, seleção, aperfeiçoamento e estreitamento das relações —, devem ter como resultados esperados mudanças qualitativas (maior conteúdo de cooperação) na clássica função de complementaridade das PEs. Com o amadurecimento e a solidificação das redes, as barreiras à entrada nos espaços vazios (mais escassos) formados por essa estrutura tendem a aumentar. O espaço para as PEs em geral tende a se estreitar. Em compensação, novos espaços de complementaridade serão gerados pelas PEs “eleitas” das GEs, que também tentarão difundir as exigências de padronização e qualidade. Vai se configurando, assim, um novo perfil para a função complementaridade e para as formas de inserção das PEs. A análise dos fatores que envolvem a construção de redes de cooperação e as implicações para as PEs que ocupam a posição de subcontratadas nessas redes devem integrar a agenda das discussões, quando se trata de diagnosticar e avaliar a situação das PEs em uma determinada estrutura industrial.

O avanço desse processo certamente irá exigir a inclusão de novas variáveis nas decisões de políticas voltadas para a indústria e para as PEs como sua parte integrante. A atenção maior deve ser quanto à delimitação clara da “terceirização” como estratégia de reorganização das empresas, para que ela não se torne uma alavanca para a generalização de formas precárias de relações de trabalho.

Diante desse quadro, pode-se sugerir que a formulação de um conjunto articulado de ações para as pequenas empresas deve considerar as especificidades e a realidade de cada uma das categorias de PEs e relacioná-las aos objetivos das ações. É forçoso admitir que as atuais ações direcionadas às PEs

não consideram essas especificidades: ora são excessivamente genéricas (como o Proger), ora são restritivas em demasia (como o Contec).

No âmbito das empresas pesquisadas, foi possível identificar algumas características comuns às PEs com maior potencialidade para uma inserção positiva na estrutura do setor em que se inserem e da atividade econômica: estão há mais de 10 anos no mercado, têm capacidade de investimento, têm baixo endividamento, têm experiência e aprendizagem acumuladas e tradição. Enfim, conseguiram acumular conhecimentos e competências suficientes para que possam preservar e melhorar sua posição no ambiente competitivo em que se inserem. É essencialmente para o caso dessas empresas que se aplica a denominação "formas de inserção renovadas para as PEs". Se as formas de inserção das PEs são renovadas, o conteúdo de políticas voltadas à sua promoção também deve ser reconsiderado. Políticas que considerem a pequena empresa como uma unidade isolada terão alcance cada vez mais limitado.

Bibliografia

BNDES (1996). **Relatório de atividades**. Rio de Janeiro.

BOTELHO, M. R. A. (1999). **Políticas de apoio às pequenas empresas industriais: uma avaliação a partir da experiência internacional**. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

COSTA, C. A. N. (1994). **Política industrial no Brasil — 1974-1989**. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

COUTINHO, L. G. A. (1992). Terceira revolução industrial. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.1, p.69-87.

COUTINHO, L., FERRAZ, J. C. (1994). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas : UNICAMP; Papirus.

FOLHA DE SÃO PAULO (1997). São Paulo, 27 jan.

GONÇALVES, A., KOPROWSKI, S. O. (1995). **Pequena empresa no Brasil**. São Paulo : EDUSP.

LAPLANE M., SARTI, F. (1997). Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.8, p.143-81.

- LEMOS, M. B., DINIZ, C. C. (1998). Sistemas regionais de inovação: o caso de Minas Gerais; nota técnica 06/98. Rio de Janeiro : IE/UFRJ. (Projeto MCT/IOEA).
- MACULAN, A. M., CARLEIAL, L. (1998). Pequenas empresas, aprendizado e sistemas nacional e regional de inovação. SEMINÁRIO DA REDE PMES BRASIL E REDE PYMES MERCOSUR, 3., Campinas. **Anais...** Campinas.
- PERFIL das Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais L (1997). Belo Horizonte : SEBRAE-MG; SEF-MG; AMIPEME; FIEMG; IE.
- PINTO, L. F. G. (1997). Capital de risco: uma alternativa de financiamento às pequenas e médias empresas de base tecnológica: o caso do CONTEC. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.4, n.7, p.151-184.
- SEBRAE (1994). **Cooperação entre as micro e pequenas empresas**: uma estratégia para o aumento da competitividade. São Paulo.
- SEBRAE (1995). **Atos legais de constituição e transformação do sistema SEBRAE**. Brasília. (Série documentos).
- SEBRAE (s.d.). **O que é SEBRAE**. S.n.t.
- SEBRAE; FAMPE (1998). **Acompanhamento: avaliação do fundo de aval às microempresas e empresas de pequeno porte**. SEBRAE/MG.
- SOLEDADE, D. et al. (1996). Fundos de empresas emergentes: novas perspectivas de capitalização para as pequenas e médias empresas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.3, n.6, p.23-36.
- SOUZA, M. C. A. F. (1995). **Pequenas e médias empresas na reestruturação industrial**. SEBRAE.
- SOUZA, M. C. A. F., SUZIGAN, W. et al. (1998). **Inserção competitiva das empresas de pequeno porte**. MICT.
- SUZIGAN, W., VILLELA, A. V. (1997). **Industrial policy in Brasil**. Campinas : UNICAMP/Instituto de Economia.

Abstract

The main purpose of this paper is to evaluate the policy actions for the Brazilian small enterprises in recent years. The description and the analysis of the principal actions (mainly the available financing mechanisms) and of the changes in the supporting institutions are complemented with a brief characterization of those small enterprises which are typically present and, somehow, even though in a subordinated manner, take part in the dynamics of the productive structure. This characterization is founded in the results of an empirical research concerning a sample of small enterprises. The analysis that comes out of the paper suggests that a comprehensive set of actions addressing small enterprises should be elaborated regarding all classes of small enterprises in their whole heterogeneity.