

Políticas de apoio a micro e pequenas empresas no Brasil: Avanços no período recente e perspectivas futuras

Marcelo Pessoa de Matos
Ana Arroio



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



aecid

Este documento foi publicado graças ao financiamento da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), no âmbito do Programa de Cooperação CEPAL-AECID.

LC/W.449

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2011. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

| | |
|--|----|
| Introdução | 5 |
| I. MPE na economia brasileira | 9 |
| A. Definição | 9 |
| B. Participação das MPE na economia | 11 |
| C. Economia informal | 13 |
| D. A atividade inovativa nas MPE..... | 15 |
| II. O arcabouço institucional de apoio e fomento às MPE até a primeira administração Lula | 17 |
| A. Uma retrospectiva do apoio a MPE | 17 |
| B. O papel do SEBRAE..... | 19 |
| C. Legislação e regulação | 20 |
| D. Arranjos Produtivos Locais e MPE | 23 |
| 1. O Grupo de Trabalho Permanente para APL | 24 |
| 2. Objetivos de política, a moda e o modo e a difusão flexível do conceito | 26 |
| III. MPE no contexto da política econômica, industrial e de inovação no segundo mandato Lula..... | 29 |
| A. Plano de Ação Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional - PACTI | 30 |
| B. Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP | 31 |
| 1. Os APLs e as MPE | 35 |
| 2. A regionalização e a atuação do BNDES..... | 36 |
| IV. Mecanismos e programas de fomento à produção e à inovação | 39 |
| A. Programas de Financiamento | 39 |
| 1. Financiamento a MPE nos anos 1990..... | 39 |
| 2. Os bancos públicos | 40 |
| 3. Microcrédito | 45 |
| 4. Avaliação e desafios | 47 |
| B. Fomento a inovação..... | 48 |
| 1. Fomento de atividades inovativas..... | 49 |
| 2. Capital de risco (venture capital) e empresas nascentes | 52 |
| 3. Parques tecnológicos e incubadoras..... | 53 |
| 4. Impactos e desafios dos programas de fomento à inovação | 55 |

| | | |
|------|--|----|
| V. | A crise econômica mundial de 2008-2009 | 59 |
| | A. Iniciativas implementadas | 60 |
| | B. Repercussão das iniciativas | 62 |
| VI. | Perspectivas na administração Dilma | 65 |
| | A. Estrutura institucional de apoio às micro e pequenas empresas | 66 |
| | 1. A proposta de criação do ministério / secretaria da MPE | 66 |
| | 2. Re-valorização da política para APLs | 67 |
| | B. Políticas sociais e desenvolvimento | 68 |
| VII. | Conclusão e proposições para uma agenda de política | 71 |
| | Bibliografia..... | 75 |

Índice de quadros

| | | |
|-----------|---|----|
| Quadro 1 | Classificação de empresas por porte segundo a Lei Geral das MPE e adotados pelo SEBRAE | 10 |
| Quadro 2 | Critério de classificação de empresas por porte adotada pelo BNDES para enquadramento em suas linhas de financiamento | 10 |
| Quadro 3 | Estrutura produtiva brasileira, estabelecimentos por grandes setores e empregos formais por porte de empresa - 2010 | 11 |
| Quadro 4 | Exportações de empresas brasileiras segundo seu porte, anos selecionados | 12 |
| Quadro 5 | Empresas brasileiras do setor informal, por número de pessoas ocupadas, segundo os grupos de atividade e o tipo de empresa - 2003 | 14 |
| Quadro 6 | Firmas que introduziram inovações por porte, Brasil 1998 a 2008, taxa de inovação (%) | 16 |
| Quadro 7 | Organizações integrantes do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL) | 25 |
| Quadro 8 | Síntese da Política de Desenvolvimento Produtivo | 32 |
| Quadro 9 | Desafios, diretrizes e medidas focadas em MPE na PDP | 34 |
| Quadro 10 | BNDES: principais instrumentos de financiamento dos quais as micro, pequenas e médias empresas se beneficiam | 42 |
| Quadro 11 | Desembolsos do BNDES por porte de empresa e pessoas físicas | 44 |
| Quadro 12 | Desembolsos do BNDES e do BNB com seus programas de microcrédito | 46 |
| Quadro 13 | Empresas inovadoras que receberam apoio público para as suas atividades inovativas, por tipo de programa, segundo faixas de pessoal ocupado – 2006 a 2008 | 55 |
| Quadro 14 | Saldo de admissão sobre as demissões, por setor segundo o porte das empresas - 2009..... | 63 |

Índice de gráficos

| | | |
|-----------|---|----|
| Gráfico 1 | Subvenção econômica: distribuição percentual da quantidade de projetos apoiados por porte de empresa - % | 57 |
| Gráfico 2 | Volume de crédito no Brasil, segundo fontes, programas e porte de empresa beneficiada, valores correntes – números índice (2002 = 100)..... | 63 |

Introdução

Este estudo tem como objetivo fornecer uma visão ampla das micro e pequenas empresas no Brasil e a experiência recente na formulação e implementação de políticas para seu fomento, especialmente considerando o acesso a fontes de financiamento e iniciativas de fomento a produção e a inovação. Busca-se dar centralidade a questões cruciais na discussão acerca da política industrial e de inovação, tais como a adequação das iniciativas e instrumentos, os construtos institucionais e as condições de aplicação e de coordenação e o ambiente macroeconômico, legal e regulatório.

A partir das últimas décadas do século XX, uma crescente atenção tem sido dedicada pelos formuladores de políticas públicas às potenciais contribuições de empresas de pequeno porte para o desenvolvimento social e econômico. Esta atenção se associa com o esforço de formulação de novas políticas de estímulo ao desenvolvimento produtivo. A posição privilegiada conferida à promoção das micro e pequenas empresas (MPE) na agenda política durante a década de 1990 reflete seu status de prioridade estratégica em muitos países. Em muitos casos, a política pública para MPE se tornou uma parte central das ações permanentes dos governos, convergindo com a criação de novos arcabouços institucionais com posição central dentro da estrutura executiva. Uma das principais tendências das novas políticas refere-se ao tratamento coletivo das MPE, envolvendo ações que apóiam as atividades conjuntas, que promovem os fluxos de conhecimento e que mobilizam sistemas ou arranjos produtivos locais.

As políticas adotadas no Brasil convergem, em grande medida, com as iniciativas implementadas em diversos países e que buscam oferecer respostas aos desafios postos pelo atual regime de acumulação, marcado pela difusão das tecnologias de informação e comunicação (TIC), pela consolidação de novos países e atores no cenário econômico internacional e pela reestruturação de diversas estruturas produtivas. Observa-se um desenvolvimento das análises e das ações de política ao longo de dois eixos principais. Por um lado, busca-se associar o desenvolvimento de MPE com a modernização da estrutura produtiva e com a geração e difusão de novas tecnologias, sistemas e formatos organizacionais. Por outro lado, especial ênfase tem sido dada ao potencial das MPE de contribuir com o desenvolvimento sócio-econômico, exercendo importante papel na mitigação do efeito de crises econômica, na diminuição de disparidades regionais e na inclusão de segmentos sociais marginalizados.

A análise desenvolvida neste trabalho busca explorar estas duas linhas centrais das ações de política, com ênfase na segunda gestão Lula (2007 a 2010) e no início da atual gestão Dilma. Este período é marcado pela criação de novos mecanismos de apoio, a consolidação e ampliação de ações

existentes e por uma evolução positiva de inúmeros indicadores relacionados ao desempenho das MPE, o que sugere um êxito relativo das ações. Embora se observe significativos avanços na resolução de tradicionais entraves, tais como a desburocratização, a formalização e o acesso ao crédito, ainda existe um amplo caminho a ser trilhado.

O texto está estruturado em sete sessões. O estudo começa com um panorama das micro e pequenas empresas no Brasil, com a análise de indicadores relativos à distribuição por porte e setor produtivo e geração de emprego, ao desempenho exportador, à economia informal e à performance inovativa. Os resultados apontam para uma distribuição setorial com ênfase em atividades industriais tradicionais, serviços e comércio, um foco prioritário no mercado interno e uma intensa dinâmica de inovação incremental. Mais importante ainda, os dados confirmam que as MPE são diferentes e que políticas específicas que levem em conta essas diferenças devem ser postas em prática. Este é o tema principal deste estudo, o qual é explorado nas sessões subseqüentes.

As duas sessões seguintes adotam uma lógica cronológica, discutindo os principais marcos institucionais e de política voltados às micro e pequenas empresas no período recente. A seção dois apresenta um panorama do arcabouço institucional de apoio às MPE tal qual este se encontrava constituído até o final da primeira administração Lula. Destacam-se a consolidação do papel central do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a instituição de uma política nacional de Arranjos Produtivos Locais e a construção de um marco legal de tratamento diferenciado das MPE. A terceira seção discute como as micro e pequenas empresas se inserem no escopo geral da política econômica do país, destacadamente a política industrial e a política de ciência, tecnologia e inovação. Este período marca a consolidação da retomada do papel do governo enquanto planejador e fomentador do desenvolvimento econômico. Os principais marcos são os grandes programas que buscam avançar na construção de um programa de política unificado, coerente e com uma perspectiva de desenvolvimento no médio e longo prazo. Neste contexto as micro e pequenas empresas recebem um papel de destaque, com a ampliação ou criação de inúmeras iniciativas com foco no acesso ao crédito, inovação, capacitação e inserção em novos mercados.

A seção quatro apresenta um aprofundamento da análise sobre os instrumentos e programas que buscam ampliar o acesso das micro e pequenas empresas ao crédito para capital de giro, investimentos e inovação. Com relação a este último item, desenvolve-se também uma análise detalhada das diversas iniciativas e programas fomento à inovação. Os resultados gerais apontam para significativos avanços, principalmente se compararmos o período em foco com as décadas anteriores. Por outro lado, observa-se que ainda existe um amplo caminho por percorrer para que as iniciativas positivas atinjam todo seu potencial, ao abarcarem o conjunto das micro e pequenas empresas brasileiras.

A seção cinco dá destaque ao período compreendido entre os anos de 2008 e 2009, marcados pela repercussão da crise financeira internacional na economia brasileira. Discute-se as diversas iniciativas e programas implementados neste período, seja de caráter temporário e emergencial ou de caráter permanente. Em grande parte as iniciativas permanentes constituíram um aprofundamento e/ou ampliação das iniciativas que já vinham sendo desenhadas no período imediatamente anterior à crise. Tanto é que as MPE, juntamente com o foco no mercado interno e nas classes mais pobres, desempenharam um papel fundamental para mitigar os impactos da crise.

A sexta seção apresenta uma discussão das perspectivas que estão se delineando nos primeiros meses da gestão Dilma. Em linhas gerais observa-se uma opção pelo aprofundamento de uma estratégia que tem se mostrado bastante exitosa, com foco no desenvolvimento sócio-econômico e redução de desigualdades sociais, inter-regionais e intra-regionais, associado e articulado com uma estratégia de desenvolvimento produtivo e ampliação da competitividade da estrutura produtiva brasileira. Neste contexto discute-se os possíveis construtos institucionais que tendem a constituir o arcabouço para o fomento das micro e pequenas empresas na esfera federal. Neste contexto a política para Arranjos Produtivos Locais ganha em relevância, estabelecendo uma oportunidade para que o esforço de

construção institucional iniciado com o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP-APL se consolide e se traduza em impactos concretos sobre a estrutura produtiva do país.

Algumas lições gerais da experiência brasileira e os principais desafios ainda presentes são discutidos na seção sete. São apresentadas proposições que buscam contribuir para a uma agenda de política para micro e pequenas empresas, dando ênfase à importância de uma política que seja abrangente, articulada e sistêmica.

I. MPE na economia brasileira

Esta seção apresenta um breve panorama das micro e pequenas empresas no Brasil. Após a apresentação dos critérios de demarcação de empresas por porte, são discutidos algumas estatísticas que contextualizam o papel e distribuição das empresas de diferentes portes na economia brasileira. Os dados evidenciam que as micro e pequenas empresas desempenham um papel chave na economia brasileira, respondendo por grande parte dos empreendimentos e das pessoas ocupadas. O maior crescimento, tanto em termos do número de empreendimentos quanto de pessoas ocupadas, se deu no setor de serviços. Novas oportunidades têm sido criadas nos serviços intensivos em conhecimento para os empreendedores que se encontram preparados para explorarem, de forma adequada, as novas tecnologias.

A seção também oferece um panorama da inovação nas micro e pequenas empresas brasileiras e seu papel no sistema nacional de inovação. Os resultados para o Brasil confirmam um padrão encontrado em muitos países, marcado por grandes diferenças na intensidade e padrão de inovação, relacionadas ao porte e setor das empresas. Mais importante é que os dados confirmam que as micro e pequenas empresas são diferentes e que políticas específicas que levem em consideração estas especificidades são de suma importância.

A. Definição

A adoção e critérios precisos para a definição e classificação de micro e pequenas empresas é de suma importância para o desenho de medidas de fomento específicas. Assim, empresas que são classificadas dentro destes limites podem se beneficiar de incentivos estabelecidos pela legislação e iniciativas de fomento, que oferecem tratamento diferenciados para micro e pequenas empresas.

O critério definido pela legislação em vigor (Lei Complementar 123/2006) e que também é usado pelo SEBRAE é a receita bruta anual das empresas. Outro critério tradicionalmente utilizado pelo SEBRAE parte do número de pessoas ocupadas. Este segundo critério é especialmente útil para a análise das bases estatísticas existentes, nas quais o número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos pode ser obtido de forma relativamente fácil. Uma outra categoria definida recentemente pela legislação é a do micro empreendedor individual, pessoa que trabalha por conta própria e que obtém uma receita bruta anual de até R\$ 36 mil. O Quadro 1 apresenta os dois critérios de demarcação¹.

¹ A taxa de conversão entre o real e o dólar norte-americano é aquela estabelecida pelo Banco Central do Brasil e que

QUADRO 1
CLASSIFICAÇÃO DE EMPRESAS POR PORTE SEGUNDO A LEI GERAL
DAS MPE E ADOTADOS PELO SEBRAE

| Porte | Receita bruta anual | Pessoas ocupadas |
|--|---|---|
| Micro empreendedor individual ¹ | Igual ou inferior a R\$ 36 mil | - |
| Microempresa | Igual ou inferior a R\$ 240.000 | Indústria e construção civil: até 19 Comércio e serviços: até 9 |
| Pequena empresa | Superior a R\$ 240.000 e menos de R\$ 2.400.000 | Indústria e construção civil: 20 a 99 Comércio e serviços: 10 a 49 |
| Média empresa | - | Indústria e construção civil: 100 a 499 Comércio e serviços: 50 a 99 |

Fonte: SEBRAE, 2005 e Lei Complementar 123/2006.

¹ Apenas categorias de atividades previstas pela legislação.

Cabe ressaltar que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que vem se tornando, nos últimos anos, um importante agente de financiamento das micro, pequenas e médias empresas, utiliza uma classificação diferente. Para efeito do enquadramento nas diversas linhas de financiamento oferecidas, que serão apresentadas abaixo, o banco utiliza um critério baseado em faixas de faturamento anual bruto muito superiores àquelas estabelecidas pela Lei Geral das MPE. Desta forma, aquelas que figuram, de acordo com a classificação acima, como pequenas empresas são classificadas pelo BNDES como parte das microempresas. Empresas que não seriam consideradas pelo SEBRAE e pela legislação vigente como MPE, são consideradas, de acordo com a classificação do BNDES, como pequenas empresas.

QUADRO 2
CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO DE EMPRESAS POR PORTE ADOTADA PELO BNDES
PARA ENQUADRAMENTO EM SUAS LINHAS DE FINANCIAMENTO

| Porte | Receita bruta anual |
|----------------------|---|
| Microempresa | Menor ou igual a R\$ 2,4 milhões |
| Pequena empresa | Maior que R\$ 2,4 milhões e menor ou igual a R\$ 16 milhões |
| Média empresa | Maior que R\$ 16 milhões e menor ou igual a R\$ 90 milhões |
| Média-grande empresa | Maior que R\$ 90 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões |
| Grande empresa | Maior que R\$ 300 milhões |

Fonte: BNDES.

Uma adicional variação em termos de classificação de micro e pequenas empresas pode ser encontrada nos critérios estabelecidos pela FINEP para o enquadramento de empresas em seus programas. Neste caso, são consideradas micro e pequenas empresas inovadoras aquelas empresas com faturamento anual bruto entre R\$ 334 mil e R\$ 10,5 milhões.

Estas diferenças de classificação podem induzir a equívocos quando da comparação de diferentes estatísticas, pois estarão se referindo a diferentes universos de empresas com diferentes dimensões. Esta discussão é retomada abaixo, quando da análise da atuação das respectivas organizações.

se verificava no dia 13 de Abril de 2011: 1,59 R\$ / US\$. De acordo com esta taxa os limites superiores de faturamento para o enquadramento como micro e pequena empresa seriam, respectivamente, US\$ 150.943,40 e US\$ 1.509.433,96.

B. Participação das MPE na economia

As MPE têm um papel muito significativo na economia brasileira. Dados oficiais sugerem que, em 2010, haviam 3,4 milhões de estabelecimentos no Brasil. Como pode ser verificado no Quadro 3 abaixo, em conjunto as micro, pequenas e médias empresas respondiam por cerca de 99% destas, contribuindo com 52,6% dos empregos formais e cerca de 40% da remuneração de toda a economia.

A grande importância das micro e pequenas empresas para a economia brasileira também confirmada pela alta taxa de crescimento que estas têm apresentado nos últimos anos. Entre 1996 e 2001 estas aumentaram em 60% seu número. A taxa anual média de crescimento do número de MPE na década de 2000 foi de cerca de 44%.

A maior parte (40,61%) das empresas de micro e pequeno porte atua no segmento do comércio, ocupando cerca de 6 milhões de pessoas. Outros 34,64% das MPE atua nos diferentes segmentos dos serviços, gerando ocupações para 5,97 milhões de pessoas. As atividades industriais, incluindo a construção civil, respondem por apenas 15% das micro e pequenas empresas e as atividades agrícolas por 9,8%.

QUADRO 3
ESTRUTURA PRODUTIVA BRASILEIRA, ESTABELECIMENTOS POR GRANDES SETORES E EMPREGOS FORMAIS POR PORTE DE EMPRESA^a - 2010

| Porte | | Micro (a) | Pequena (b) | Subtotal (a + b) | Média (c) | Subtotal (a + b + c) | Grande | Total |
|------------------------------|------------------|--------------|----------------|---------------------|--------------|-------------------------|------------|------------|
| Estabelecimentos | Indústria | 290 480 | 50 078 | 340 558 | 10 693 | 351 251 | 2 180 | 353 431 |
| | Construção civil | 140 303 | 17 148 | 157 451 | 3 715 | 161 166 | 500 | 161 666 |
| | Comércio | 1 183 519 | 164 624 | 1 348 143 | 12 257 | 1 360 400 | 7 046 | 1 367 446 |
| | Serviço | 976 840 | 173 174 | 1 150 014 | 20 753 | 1 170 767 | 25 355 | 1 196 122 |
| | Agronegócio | 315 849 | 7 727 | 323 576 | 1 046 | 324 622 | 161 | 324 783 |
| | Total | 2 906 991 | 412 751 | 3 319 742 | 48 464 | 3 368 206 | 35 242 | 3 403 448 |
| | Porcentagem | 85,4% | 12,1% | 97,5% | 1,4% | 99,0% | 1,0% | 100,0% |
| Empregos formais (31/dez) | nº | 8 303 800 | 9 497 906 | 17 801 706 | 5 388 442 | 23 190 148 | 20 878 207 | 44 068 355 |
| | Porcentagem | 18,8% | 21,6% | 40,4% | 12,2% | 52,6% | 47,4% | 100,0% |

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego / Relação Anual de Informações Sociais (MTE/RAIS 2010).

^a A classificação por porte adotada segue aquela proposta pela SEBRAE que considera o número de pessoas ocupadas, com faixas distintas para comércio e serviços e para indústria e construção civil (considerado também para o agronegócio).

a) Distribuição setorial

A grande maioria das micro e pequenas empresas atua em segmentos caracterizados pelo baixo conteúdo tecnológico e maior frequência de pessoas ocupadas com menores níveis de qualificação. Segmentos tradicionalmente dominados por MPE são os de confecção, couro e calçados, alimentos e bebidas, comércio varejista, serviços terceirizados por outras empresas (limpeza e segurança), e serviços pessoais. Grande parte destas empresas limitam sua atuação a um mercado local ou regional, nos quais requerimentos de qualidade dos serviços e dos produtos tendem a ser menores e a competição menos intensa.

Todavia, este quadro agregado não pode obscurecer a importante contribuição de micro e pequenas empresas em atividades consideradas intensivas em conhecimento. A participação relativa destas empresas têm crescido em muitos segmentos considerados intensivos em conhecimento.

Destacam-se os serviços técnicos profissionais, como advocacia, auditoria, arquitetura, marketing e publicidade e veterinária. Outros segmentos de grande dinamismo destas empresas são aqueles relacionados às tecnologias de informação e comunicação, com destaque para o desenvolvimento de softwares e conteúdos para diferentes mídias. Estes constituem serviços customizados e intensivos em conhecimento, com uma forte presença de pessoas altamente qualificadas e com excelentes oportunidades de negócios para empreendedores que estão preparados para explorarem, de forma eficiente, as possibilidades trazidas pelas novas tecnologias.

b) Exportações

No ano de 2009, um total de 19.272 empresas exportaram seus produtos e serviços, totalizando um valor de US\$ 152,7 bilhões. O papel das micro e pequenas empresas no mercado externo é muito reduzido, conforme comprova um recente estudo que analisa o período entre 1998 e 2009 (SEBRAE, 2010). Embora um considerável percentual das empresas exportadoras seja de micro e pequeno porte (12.230 em 2009, o que corresponde a 63,5%) sua participação no valor exportado é muito modesto. Em 2009 o valor exportado pelas MPE totalizou US\$ 1,9 bilhão, o que corresponde a cerca de 1,26% do valor total das exportações brasileiras. As micro e pequenas empresa especiais e as médias empresas registraram exportações da ordem de respectivamente R\$ 10 bilhões e R\$ 18 bilhões. Mesmo o conjunto do valor exportado das micro, pequenas e médias empresas representa apenas 19,6% do total exportado em 2009.

Menos relevante ainda é a importância das exportações para o conjunto das micro e pequenas empresas, dado que as cerca de 12 mil empresas exportadoras representam apenas 0,17% do total de mais de 7 milhões de MPE em 2009. Também em termos geográficos as exportações das MPE são limitadas. Entre 1998 e 2009, a grande parte do valor exportado pelas microempresas (mais de 80%) e pelas pequenas empresas (75%) originara-se em apenas cinco estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina.

QUADRO 4
EXPORTAÇÕES DE EMPRESAS BRASILEIRAS SEGUNDO
SEU PORTE, ANOS SELECIONADOS

| Porte | Número de empresas | | Valor (US\$ milhões) | |
|-------------------------------------|--------------------|--------|----------------------|------------|
| | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| Micro | 5 678 | 5 452 | 183,70 | 156,70 |
| Pequena | 7 037 | 6 778 | 2 080,80 | 1 738,00 |
| Micro Pequena Especial ^a | 1 383 | 1 156 | 15 430,50 | 10 061,50 |
| Média | 3 762 | 3 709 | 23 538,20 | 17 997,50 |
| Grande | 1 937 | 1 957 | 156 364,60 | 122 675,60 |
| Não classificadas | - | 220 | - | 78,80 |
| Total | 19 797 | 19 272 | 197 597,70 | 152 708,10 |

Fonte: SEBRAE, 2010, a partir de dados do SECEX/MDIC, da RAIS/MTE e do IBGE (PIA e Cadastro Central de Empresas).

^a “Micro e Pequenas Especial” é uma categoria especial que compreende empresas com menos de 100 pessoas ocupadas, mas que exportam mais de US\$ 2,5 milhões.

As exportações das micro e pequenas empresas são concentradas em produtos manufaturados. Destacam-se os produtos de baixo conteúdo tecnológico (cerca de 34,8 do valor exportado) e os de médio-alto conteúdo tecnológico (30% do valor exportado). No primeiro grupo destacam-se

calçados, têxteis, vestuário, alimentos, produtos de madeira e produtos de ferro e aço. No segundo, merecem destaque os produtos da indústria automobilística, produtos químicos e diversos tipos de máquinas e equipamentos.

Embora se observe um crescimento contínuo do valor exportado pelas MPE entre 1998 e 2008, com um taxa média anual de 5,1%, o mesmo não ocorre com o número de empresas exportadoras. A quantidade de MPE exportadoras atingiu seu recorde em 2004 com mais de 14 mil. Desde então, em período que coincide com a fase de maior crescimento econômico do país, se observa um contínuo declínio do número de MPE exportadoras (a variação acumulada com relação a 2004 é de -13,6%).

C. Economia informal

A economia brasileira também é tradicionalmente marcada por uma alta informalidade. Estatísticas precisas sobre a real dimensão da economia informal são de difícil obtenção e ainda não contam pesquisas rotineiras. Um estudo relativamente recente (SEBRAE, 2005) sugere que existiam, em meados da década de 2000, cerca de 20 milhões de micro e pequenas empresas informais, envolvendo cerca de 60 milhões de indivíduos. Um estudo recente (CEPAL/PNUD/OIT, 2008) sugere que a taxa de informalidade², em 2003, foi de aproximadamente 54,2%. Nos anos subsequentes observa-se uma tímida contínua queda desta taxa, atingindo o patamar de 51,8% em 2006.

Metade destes empreendimentos é urbana e ocupa cerca de 14 milhões de pessoas³. Estes números significativos se devem, sobretudo, ao baixo crescimento econômico e a alta taxa de desemprego verificada ao longo das décadas de 1980 e 1990. Infelizmente, até o momento, não existe uma atualização desta pesquisa.

As atividades desempenhadas com maior frequência pelos empreendimentos informais urbanos são comércio e reparação (32,9%), construção civil (17,5%), indústrias de transformação e extrativa (15,8%), transporte e armazenagem (8%) e serviços coletivos, sociais e pessoais (7,9%). Como era de se esperar o sudeste e o sul do país, de maior desenvolvimento industrial, concentram quase metade destes empreendimentos, com São Paulo respondendo por 25%, Minas Gerais por 10,2%, Rio de Janeiro por 8,4% e o Rio Grande do Sul por 6,9%.

Os dados evidenciam que grande parte da população brasileira depende das micro e pequenas empresas, sejam elas formais ou informais. Estas empresas enfrentam dificuldades diversas para manterem sua atividade e para se expandirem.

Uma pesquisa realizada pelo SEBRAE revelou, que, em 2002, apenas 50,6% das MPE sobreviviam por pelo menos dois anos após sua criação. Isto significa dizer que quase metade das empresas não superavam esta fase inicial e eram obrigadas a encerrar suas atividades. A mesma pesquisa observou que a taxa de sobrevivência por pelo menos dois anos teve um significativo incremento, chagando a 78% em 2005 (SEBRAE, 2007). Estes dados evidenciam que uma conjunção de fatores de ordem macroeconômica e das políticas de recorte setorial e com foco em MPE tem propiciado condições melhores de operação a estes empreendimentos.

² A taxa de informalidade é definida no referido estudo como a “Porcentagem de trabalhadores informais sobre o total da ocupação”.

³ A definição de atividade informal adotada é a mesma utilizada pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, qual seja: empreendimentos informais em áreas urbanas com até cinco pessoas ocupadas, com ou sem registro legal.

QUADRO 5
EMPRESAS BRASILEIRAS DO SETOR INFORMAL, POR NÚMERO DE PESSOAS
OCUPADAS, SEGUNDO OS GRUPOS DE ATIVIDADE E O TIPO DE EMPRESA - 2003

| Atividade | Total estabelecimentos | Número de pessoas ocupadas | | | | | |
|--|------------------------|----------------------------|-----------|---------|---------|---------|-----------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Mais de 5 |
| Total | 10 335 962 | 8 281 263 | 1 264 095 | 400 267 | 208 153 | 103 985 | 78 199 |
| Indústrias de transformação e extrativa | 1 630 580 | 1 295 130 | 198 716 | 61 271 | 36 415 | 23 882 | 15 167 |
| Construção civil | 1 808 840 | 1 611 579 | 140 445 | 31 629 | 10 413 | 6 265 | 8 509 |
| Comércio e reparação | 3 403 804 | 2 577 104 | 494 749 | 169 691 | 96 244 | 35 577 | 30 439 |
| Serviços de Alojamento e Alimentação | 719 107 | 474 532 | 150 389 | 52 652 | 25 179 | 10 063 | 6 293 |
| Transporte, Armazenagem e Comunicações | 831 421 | 756 041 | 53 148 | 11 920 | 4 878 | 3 382 | 2 052 |
| Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas | 655 467 | 501 284 | 89 227 | 31 449 | 16,270 | 11 336 | 5 902 |
| Educação, Saúde e Serviços Sociais | 341 135 | 237 530 | 63 681 | 18 396 | 6 754 | 8 977 | 5 797 |
| Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais | 823 751 | 718 846 | 65 709 | 19 580 | 11 520 | 4 429 | 3 668 |
| Outras Atividades | 34 036 | 27 759 | 4 059 | 1 343 | 428 | 74 | 373 |
| Atividades mal definidas | 87 821 | 81 457 | 3 972 | 2 337 | 54 | - | - |

Fonte: IBGE, 2003.

Outro resultado importante deste estudo é que, em 2002, após o fechamento da empresa, a opção encontrada por 29% dos indivíduos afetados é permanecer como autônomos, enquanto que apenas 24% encontram emprego em outras empresas e apenas 14% abriram uma nova empresa. Tal quadro mudou significativamente, evidenciando um ambiente mais favorável aos empreendedores. Tanto é que em 2005 a principal opção encontrada pelas pessoas fecharam suas empresas foi a abertura de um novo negócio (39% dos casos). Isto se deu em detrimento do percentual de pessoas que optam por permanecer como autônomos, que caiu para 20%.

Todavia, isto não quer dizer que ainda não sejam muitas as dificuldades enfrentadas pelas micro e pequenas empresas. Dificuldades financeiras foram apontadas, em 2002, como o principal motivo para o fechamento dos negócios em cerca de 60% dos casos, como destaque para a falta de capital (24%) e altos custos de empréstimos (16%) (SEBRAE, 2005). Outras dificuldades recorrentes estão relacionadas aos recursos humanos e às capacitações técnicas, tecnológicas e gerenciais e também se associam com o menor poder de barganha dos pequenos empreendimentos quando lidam com fornecedores, clientes, mercado de trabalho, agências de desenvolvimento e bancos. Embora fechamento de empresas e a criação de novas empresas constitua um fenômeno inerente ao sistema capitalista, estes dados apontam para o amplo campo de atuação de iniciativas que visem fomentar as MPE, contribuindo com maiores chances de sucesso. Como será discutido abaixo, o desempenho mais positivo destas empresas nos últimos anos está associado às políticas de fomento a MPE que se inicia nos anos 1990 e se consolidam nos anos 2000.

D. A atividade inovativa nas MPE

A Pesquisa de Inovação Tecnológica – PINTEC, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, do Ministério da Ciência e Tecnologia, constitui uma sólida base estatística para a análise da atividade inovativa no Brasil. A primeira edição da pesquisa data de 2000 e enfoca o período 1998-2000. A quarta e mais recente edição enfoca o período 2006-2008. A análise que se segue apresenta alguns resultados desta pesquisa, enfocando especificamente as micro e pequenas empresas.

Duas ressalvas merecem ser feitas quanto à abrangência das informações. Em primeiro lugar, destaca-se que a pesquisa enfoca, maiormente, atividades da indústria de transformação. Apenas em sua penúltima versão passaram a ser consideradas alguns segmentos de serviços, tais como telecomunicações, P&D, informática e software. Em segundo lugar, ressalta-se que a pesquisa considera apenas empresas com mais de dez pessoas ocupadas, o que exclui um grande contingente de microempresas. A parte estas considerações, esta pesquisa revela importantes informações sobre um grande contingente de MPE.

As marcantes diferenças nos contextos macroeconômicos relativos aos períodos de realização das diferentes edições da pesquisa levaram a significativos impactos sobre o esforço e o desempenho inovativo das empresas. A primeira edição enfocou um cenário econômico favorável no ano 2000, com um crescimento do PIB de 4,4% e crescimento da indústria de 4,8%. Em contraste, o ano de 2003 apresentou nulo crescimento industrial e uma variação do PIB de apenas 1,2%. O ambiente favorável quando da primeira pesquisa favoreceu um desenvolvimento de inovações tecnológicas de maior custo e risco e o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento de novos produtos. Isto contrasta com o cenário da segunda pesquisa, quando as empresas se mostraram mais cautelosas em suas decisões estratégicas. De forma geral, observou-se um investimento em projetos de menor custo e risco e com maior emprego de recursos próprios.

Os dados das duas últimas versões da pesquisa retratam o período econômico favorável e de contínuo crescimento da economia, no qual a atividade industrial tem apresentado forte expansão. Além disto, estes dados guardam alguma relação com a retomada de políticas industriais e de inovação por parte do governo federal.

O quadro abaixo apresenta as taxas agregadas de inovação⁴ nas quatro pesquisas e detalha os tipos de inovação na pesquisa mais recente. De forma geral, os dados revelam um quadro razoavelmente estável ao longo dos anos. Os dados são similares às estatísticas de outros países, no que se refere a uma relação positiva entre o porte das empresas e seu desempenho inovativo.

A mudança que chama atenção é a expansão quase que contínua do percentual de empresas inovadoras de micro e pequeno porte compreendidas na categoria de 10 a 49 pessoas ocupadas. Considerando que empresas desta categoria representam 79,9% das empresas pesquisadas, seus movimentos são os que mais influenciam os indicadores agregados de inovação resultantes. Ou seja, a expansão da taxa agregada de inovação da economia brasileira pode ser vista como um fenômeno maiormente das micro e pequenas empresas. Um dos desafios deste estudo será justamente identificar até que ponto as iniciativas de políticas postas em prática no período recente contribuíram para este processo.

Os dados para o período mais recente evidenciam que a maior parte destas inovações se centra em produtos e processos novos apenas para a firma, mas já existentes no mercado, envolvendo menores custos e riscos. Todavia, ressalta-se também a existência de um número considerável de empresas com até 29 pessoas ocupadas, que introduziram produtos (3,6%) e processos (2,0%) novos para o mercado nacional. No caso das pequenas empresas compreendidas na categoria de 30 e 99 pessoas

⁴ A taxa de inovação é definida como a proporção de firmas que introduziram produtos ou processos novos ou significativamente melhorados e/ou inovações organizacionais.

ocupadas, estes percentuais são similares, respectivamente 4,1% e 1,9%. Para as grandes empresas estes percentuais são de 27,1% e 18,8%. Estes dados sugerem que a análise e o desenho de políticas para MPE têm que necessariamente levar em conta esta heterogeneidade. Enquanto que a análise acima aponta que a maioria das micro e pequenas empresas atuam em setores tradicionais e enfrentando grandes dificuldades, mais de um terço se revela ativa em processos inovativos e algumas inclusive inovam para o mercado.

QUADRO 6
FIRMAS QUE INTRODUZIRAM INOVAÇÕES POR PORTE,
BRASIL 1998 A 2008, TAXA DE INOVAÇÃO (%)

| Número de pessoas ocupadas | 1998 -2000 | 2001- 2003 | 2003 - 2005 | 2006-2008 | | | | |
|----------------------------|------------|------------|-------------|-----------|------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|
| | Tx. Inov. | Tx. Inov. | Tx. Inov. | Tx. Inov. | Produto novo p/empresa | Produto novo p/mercado | Processo novo p/empresa | Produto novo p/mercado |
| Total | 31,5 | 33,3 | 34,4 | 38,6 | 20,6 | 4,4 | 30,8 | 2,4 |
| 10 a 29 | 25,3 | 30,4 | 29,8 | 37,4 | 20,2 | 3,6 | 29,6 | 2,0 |
| 30 a 99 | 37,6 | 34,5 | 35,8 | 37,6 | 19,6 | 4,1 | 30,7 | 1,9 |
| 100 a 499 | 51,4 | 44,9 | 58,3 | 45,1 | 23,1 | 7,5 | 35,2 | 3,7 |
| 500 e mais | 75,6 | 72,6 | 79,6 | 71,7 | 40,6 | 27,1 | 56,0 | 18,8 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa de Inovação Tecnológica 2008, 2005, 2003 e 2000.

Nota: Foram consideradas as empresas que implementaram produto e/ou processo tecnologicamente novo ou substancialmente aprimorado.

A análise dos gastos com a atividade inovativa por parte das MPE, empresas com até 99 pessoas ocupadas, revela que grande parte dos recursos (65,4%) foi direcionada à aquisição de máquinas e equipamentos, o que está diretamente relacionado a inovações de processo novas apenas para a própria empresa e muitas vezes figura como pré-condição necessária para viabilizar inovações de produto. Como era de se esperar, as micro e pequenas empresas direcionam uma parcela menor dos gastos inovativos a atividades internas de pesquisa e desenvolvimento (9,4%). Na maioria dos casos os custos e riscos envolvidos em atividades de P&D são incompatíveis com a realidade destas empresas. Outros itens de gasto relevantes são projeto industrial e outras preparações técnicas (7,4%) e aquisição de softwares (5,3%).

Os dados revelam que a aquisição de máquinas e equipamentos constitui a principal (e muitas vezes única) forma de incorporação de conhecimentos nas MPE. Esforços direcionados ao desenvolvimento próprio de P&D ou sua aquisição externa são muito reduzidos e muitas vezes descontínuos. Este quadro sublinha a importância de iniciativas de fomento que promovam o desenvolvimento e a incorporação de tecnologias e o acesso e informação

II. O arcabouço institucional de apoio e fomento às MPE até a primeira administração Lula

Este item retrata o arcabouço institucional constituído até o final do primeiro mandato do presidente Lula. Este arcabouço constitui a base sobre a qual as iniciativas de apoio e fomento a micro e pequenas empresas se desenvolvem até o presente. Como será discutido, grande parte das linhas gerais de atuação, presentes ao longo do segundo mandato Lula, é estabelecida neste período.

Uma breve retrospectiva histórica estabelece o pano de fundo para a discussão. Em seguida, é discutido o papel central do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. O próximo item aborda a criação e consolidação de legislação própria às MPE. Por fim, é discutido o papel da política de Arranjos Produtivos Locais – APLs no apoio às empresas de micro e pequeno porte. Embora o foco seja no período até o final da primeira administração Lula, também são discutidos alguns desdobramentos mais recentes relacionados a temas específicos, como é o caso das atualizações recentes na legislação.

A. Uma retrospectiva do apoio a MPE

A formulação e implementação de políticas para a promoção das MPE é uma experiência relativamente recente. Durante o século XX, a industrialização foi fortemente baseada no apoio do estado ao desenvolvimento da estrutura produtiva das grandes empresas, tanto nacionais como estrangeiras. Iniciativas de apoio ao universo micro e pequenas empresas foram constituídas um item muito pequeno na agenda do governo. Apesar da existência de um grande número de MPE, foi apenas nas últimas décadas do século XX que as políticas específicas para o seu fomento foram implementadas⁵.

Dois importantes marcos institucionais e legais se destacam no processo de construção de um aparato de apoio. O primeiro foi a criação, no início da década de 1970, de um centro de assistência de negócios para as MPE, que foi transformado, no início da década de 1990, no Serviço de Apoio às

⁵ Uma revisão detalhada da atuação do estado junto às micro e pequenas empresas em diferentes períodos históricos é feita por Narreto, Botelho e Mendonça (2004).

Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. Esta é a principal organização de implementação de iniciativas diretas de apoio e fomento e de intermediação entre os micro e pequenos produtores e os instrumentos governamentais fomento.

O segundo marco se refere à criação de uma legislação específica, na década de 1990, para o tratamento jurídico das pequenas empresas, a Lei das Micro e Pequenas Empresas (Lei 9,317 de Dezembro de 1996) e o Estatuto das MPE (Lei 9,841 de Outubro de 1999). Esta legislação confere tratamento específico para as micro e pequena empresas em diversos assuntos, incluindo custos administrativos, impostos, segurança social e assistência social, trabalho, crédito e desenvolvimento empresarial, e permite isenções fiscais, a simplificação dos procedimentos burocráticos, linhas de crédito específicas, participação em aquisições governamentais, o comércio exterior, investimentos públicos em P&D pública e o desenvolvimento de capacidades tecnológicas.

Todavia, a tradução desse reconhecimento em mecanismos de políticas e instrumentos eficazes ocorreu de forma muito mais lenta. Foi somente na década de 1990 que a iniciativas de fomento às MPE tomaram corpo. Foi também neste período que se intensificaram os esforços para a consolidação de um arcabouço institucional de apoio, tanto nos diferentes níveis de governo quanto em instituições privadas.

No entanto, é importante ressaltar que neste período a agenda de política foi marcada por uma forte orientação para as políticas macroeconômicas, em detrimento de políticas industriais e tecnológicas, e isso contribuiu fortemente para dificultar a implementação de políticas de fomento das MPE. A ausência dessas políticas denota uma enorme dificuldade no que diz respeito à inclusão dessas questões no planejamento do governo e no âmbito das prioridades governamentais. As MPE tanto não eram um item central da pauta governamental, que grande parte das iniciativas de apoio eram delegadas a outras instancias fora do governo federal, tal como o próprio SEBRAE e as administrações estaduais e municipais.

Obviamente, mesmo quando as políticas tecnológica e industrial não foram consideradas uma prioridade na agenda governamental, estas permaneceram na esfera executiva do governo, visível nas ações e instrumentos de alguns ministérios. No entanto, sua eficácia é questionável, principalmente porque as iniciativas colidiam com os objetivos das políticas macro-econômicas desenvolvidas na década de 1990. Isso é bem ilustrado quando se considera as taxas de juros estabelecidas neste período, que giravam em torno de 20% ao mês. Neste cenário, os empresários enfrentavam grandes dificuldades para financiar seus negócios e muitos optaram por fechar suas empresas e investir (especular) no mercado financeiro. De forma geral, estas restrições de ordem macroeconômica contribuíram para invalidar as tentativas de implementação de políticas industriais e tecnológicas e de reformulação das linhas de financiamento disponíveis para as MPE.

Observou-se neste período, uma relativa ausência de consenso na esfera de formulação das políticas no que diz respeito à prioridade a ser dada a estas questões, bem como ao papel das próprias políticas industriais, tecnológicas e de inovação no âmbito das estratégias de desenvolvimento nacional. Na prática, a orientação política do governo federal foi centrada na abertura do mercado e em incentivos ao investimento estrangeiro. Acima de tudo, as políticas priorizaram a estabilização monetária, a liberalização, a privatização e a desregulamentação da economia, seguindo os preceitos neoliberais em voga durante a década de 1990.

Ao final da década de 1990, as reformas geraram fortes impactos negativos sobre diversos segmentos econômicos, especialmente no que diz respeito às micro e pequenas empresas. Muitas das ações específicas implementadas foram direcionadas para mitigar os efeitos da estagnação econômica, incluindo ações para aumentar a o nível de produção e emprego, eliminar o déficit da balança de pagamentos, aumentar os investimentos e intensificar o ritmo das inovações tecnológicas (MDIC, 1999).

Medidas que favorecem as MPE foram sendo adicionados a agenda de prioridades. A promoção das pequenas empresas se tornou uma questão relevante, dado o reconhecimento do seu papel para a geração de emprego e renda, especialmente para contrabalançar o elevado número de desempregados

decorrentes do fechamento de fábricas e unidades produtivas em todo o país. Novas linhas de crédito e programa de fomento às micro e pequenas empresas foram criados ao final de década, incluindo iniciativas de incentivo às exportações, como instrumento para contribuir com a redução do déficit comercial. A maioria das iniciativas de apoio era relegada a outras instancias que não o governo federal, como os governos estaduais e locais e organizações de representação e apoio.

No entanto, estas iniciativas foram de curta duração. Além das restrições macroeconômicas mencionadas, houve uma fraca articulação entre as diversas iniciativas e os organismos responsáveis pela sua execução. Os esforços realizados não foram suficientes para se atingir os objetivos propostos. De fato, se observou uma expansão do número de MPE exportadoras, em particular nos setores tradicionais da economia e naqueles relacionados à exploração de recursos naturais. Mas as medidas de promoção foram insuficientes para alterar profundamente o cenário e os resultados. Assim, o aumento de pequenas empresas exportadoras provocou apenas pequenos impactos agregados sobre o desempenho das exportações.

É a partir deste cenário e deste contexto institucional que importantes iniciativas de apoio e fomento às micro e pequenas empresas foram introduzidas na primeira administração Lula (2003 a 2006). Pela primeira vez, a política de apoio e fomento de MPE passa a ser parte da estratégia mais ampla fomento da competitividade da estrutura produtiva e do desenvolvimento regional do país. Muitas destas iniciativas foram, então, consolidadas e ampliadas ao longo da segunda administração (2007 a 2010), período que se mostrou mais propício para a retomada de um plano de políticas industrial e de inovação com uma perspectiva de desenvolvimento de longo prazo.

Na seqüência é brevemente discutido o arcabouço institucional criado e/ou consolidado no período que vai até o final do primeiro mandato Lula. Neste período merecem destaque a atuação do SEBRAE a política pública de Arranjos Produtivos Locais e os avanços na legislação específica para as MPE.

B. O papel do SEBRAE

Como mencionado acima, o SEBRAE surge apenas na década de 1990 a partir de uma reestruturação e ampliação das atribuições de um centro de assistência de negócios para MPE. Este centro de assistência havia sido criado em 1972 com o nome de Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (CEBRAE) e era lotado na estrutura do Ministério do Planejamento. Na onda de liberalização e redução do papel do estado enquanto planejador e fomentador da atividade econômica, iniciada no governo Collor, esta estrutura foi “privatizada”, dando origem ao SEBRAE, uma entidade de caráter privado com fins públicos, caracterizando-se como um agente híbrido paraestatal. Embora seu orçamento advenha, em maior parte, de recursos públicos (contribuições sociais sobre folha de salários), a organização não faz parte da burocracia do Estado, tendo uma gestão autônoma.

A não internalização desta institucionalidade no aparelho estatal reflete, em parte, o papel marginal que era atribuído às MPE na política de desenvolvimento brasileira. Embora o SEBRAE permaneça como uma organização paraestatal, este tem ganhado continuamente em relevância enquanto agente de políticas públicas, à medida que o tema das MPE cresce em relevância na agenda política dos últimos anos, com uma atuação alinhada com as diretrizes e prioridades governamentais.

De acordo com dados de 2008, o SEBRAE possuía mais de 750 postos de atendimento espalhados pelas 27 unidades federativas, uma rede de 4433 empregados e 9223 consultores externos. Nesse ano, foram desenvolvidos cerca de 2500 projetos em mais de 2000 municípios, beneficiando cerca de 65 mil micro e pequenas empresas. Dada sua dimensão e capilaridade, a organização se apresenta como uma plataforma ideal de fomento às micro e pequenas empresas espalhadas por todo o território.

A tradição de atuação da organização se centra na disseminação do conhecimento necessário à criação, desenvolvimento e manutenção dos micro e pequenos negócios. Esta função foi exercida através da estrutura dos Balcões SEBRAE de atendimento e de unidades para a realização de cursos de capacitação.

A partir do final da década de 1990, o SEBRAE passa a direcionar sua atenção crescentemente para a necessidade de não só disseminar o conhecimento, mas também de promover a articulação dos pequenos negócios em um dado território. A organização busca assumir, em articulação com os outros agentes de desenvolvimento, a responsabilidade pela ampliação e desenvolvimento do capital social e humano. A partir de um termo de referência (SEBRAE, 1999), o SEBRAE nacional sinalizava para uma atuação mais abrangente, concentrando-se em grandes projetos, produtos e parceiros, não abandonando sua atuação de atendimento “varejista” de demandas espontâneas nos Balcões, mas dando maior ênfase para uma atuação coletiva, buscando induzir e organizar as demandas de cada território.

A partir destes esforços de organização de sua atuação a partir de uma perspectiva coletiva, com recortes local/regional e setorial e com o estabelecimento de parcerias com os demais agentes de desenvolvimento, o SEBRAE estabeleceu o pano de fundo para as diversas iniciativas que tem desenvolvido desde então. Muitos destes aprendizados iniciais contribuíram para a consolidação da atuação do SEBRAE a partir do enfoque de Arranjos Produtivos Locais, com a publicação, em 2003, do Termo de Referência para atuação do sistema SEBRAE em Arranjos Produtivos Locais (SEBRAE, 2003).

Atualmente, a organização oferece um leque variado de formas de apoio às micro e pequenas empresas. Para adequação destes instrumentos, é levado em consideração o grau de evolução da empresa, denominado momento empresarial, oferecendo soluções básicas de gestão e estruturação de processos para empresas com menos de dois anos de operação e soluções avançadas de consolidação e ampliação de competitividade para empresas com maior tempo de operação. Os serviços de apoio são oferecidos através de centros comerciais, centros de atendimento, Internet, Programas de TV, programas de rádio, Workshops, o Programa Desafio SEBRAE, feiras de empreendedorismo e exposições, publicações, vídeos, CDs e DVDs. Destaca-se a parceria estabelecida com organizações como IEL, SENAI e SENAC⁶ em diversas iniciativas de capacitação gerencial e técnica. As recentes iniciativas de apoio ao acesso a serviços financeiros e tecnológicos são discutidas em detalhe abaixo.

C. Legislação e regulação

Os primeiros dispositivos que fazem menção às MPE são encontrados na Constituição Federal de 1988 nos artigos, 146, 170 e 179, que determinam a tratamento diferenciado das micro empresas e empresas de pequeno porte para efeitos de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias. A partir deste dispositivos constitucionais foram instituídas diversas leis concedendo benefícios para as MPE.

Conforme indicado acima, em 1996 foi instituída a Lei 9.317, criando o SIMPLES, um sistema simplificado de recolhimento de tributos e contribuições federais. Mediante o estabelecimento de convênios, este sistema poderia abranger tributos estaduais e municipais. Todavia, não houve uma aderência por parte dos estados, que optaram por instituir regimes próprios de tributação. Na esfera municipal houve uma baixa adesão, mas com poucos benefícios concretos para as microempresas e

⁶ O Instituto Euvaldo Lodi – IEL, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – SENAC são parte dos sistemas de representação e apoio da indústria e do comércio. Sua atuação é focada no aperfeiçoamento da gestão e na capacitação empresarial (IEL) e na formação de recursos humanos e da prestação de serviços tecnológicos aos setor produtivo (SENAC e SENAI).

empresas de pequeno porte. Em 1999 foi instituído o estatuto federal das microempresas e empresas de pequeno porte (Lei 9.841, de 1999), que regulamentou o tratamento diferenciado nos campos administrativos, trabalhista e de crédito por parte do governo federal.

Em 2006 foi instituída a base do atual marco legal com a Lei Complementar 123, também conhecida como Lei geral das MPE, que estabeleceu normas gerais para o tratamento diferenciado destas empresas no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

- à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições federais, estaduais e municipais, mediante regime único de arrecadação, o SIMPLES Nacional, que abrange todas as esferas de governo⁷;
- ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias;
- ao acesso ao crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, tecnologia, associativismo e regras de inclusão;
- ao fomento a exportação, através da desburocratização e a instituição de incentivos fiscais na exportação;
- ao estímulo à aquisição de inovações tecnológicas.

A importância atribuída às MPE pode ser confirmada pela criação de duas organizações, com o objetivo de apoiar a implantação e a plena consecução da Lei Geral. O Comitê Gestor de Tributação é vinculado ao Ministério da Fazenda e tem como atribuição central de tratar dos aspectos tributários do Simples Nacional. O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte é presidido e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e conta com a participação de diversos órgãos federais e entidades vinculadas ao setor. Sua atribuição é tratar dos demais aspectos da lei geral, orientando e assessorando a formulação e coordenação da política nacional de desenvolvimento das MPE. Uma de suas principais bandeiras tem sido o incentivo à criação de fóruns regionais de MPE, com participação dos órgãos públicos e das entidades vinculadas ao setor empresarial.

A Lei geral foi complementada e alterada sucessivamente, para que fossem regulamentadas, detalhadas e modificadas diversas partes do texto original. Destaca-se os seguintes pontos:

a) Acesso ao Mercado e compras públicas

O decreto nº 6.204/07 regulamenta os arts. 42 a 49 da Lei Geral, estabelecendo mecanismos de ampliação do acesso das microempresas e empresa de pequeno porte aos mercados, por via de condições especiais de participação em processos de aquisição de bens e serviços pelos órgãos públicos. Os seguintes dispositivos podem ser destacados:

- Tratamento preferencial nas licitações – nas licitação com valor de até R\$ 80 mil, as MPE têm exclusividade; nas licitações com valores superiores há a garantia da reserva de 25% da contratação de bens que sejam divisíveis e da subcontratação de até 30% do valor contratado com médias ou grandes empresas;

⁷ O regime especial de arrecadação não é um tributo ou um sistema tributário, mas uma forma de arrecadação unificada dos seguintes tributos e contribuições:

- Tributos da Competência Federal: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ; Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Contribuição para o PIS; Contribuição para a Seguridade Social - INSS, a cargo da pessoa jurídica.
- Tributo da Competência Estadual: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS;
- Tributo da Competência Municipal: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS.

- Comprovação de regularidade fiscal – flexibilidade para a apresentação da comprovação, sendo esta exigida somente no ato da assinatura de contrato de fornecimento ou prestação de serviço com órgão público;
- Critério de desempate em licitações – preferência dada às MPE na contratação quando estas apresentarem propostas com valor igual ou superior em até 10% ao da proposta melhor apresentada por empresa de outro porte;
- Direitos de créditos não-recebidos – possibilidade de emissão de cédula de crédito microempresarial decorrentes de empenhos não-pagos no prazo de 30 dias.

b) Consórcio SIMPLES

Outra revisão da Lei geral foi realizada em 2008⁸. O objetivo foi simplificar ainda mais a taxaço, integraço e cooperaço entre as várias federais, estaduais e municipais e para atualizar os limites de receita bruta anual, que foram estabelecidos em 1996 como critério de definiço de micro e pequenas empresas. Além de outras modificaçoes pontuais, destaca-se a criaço de uma figura jurídica denominada “Consórcio Simples”. Segundo a lei, as pequenas empresas podem se associar legalmente, de forma a se beneficiarem de potenciais economias de escala, ganhos de competitividade e melhor acesso a mercados sem o risco de dupla tributaço ou de incorrerem em desconfiança por parte das instituiçoes financeiras.

c) Acesso a crédito e tecnologia

A partir da regulamentação da lei geral tornou-se mais fácil e barato conseguir empréstimos e financiamentos com prazos maiores, já que as microfinanças serão fortalecidas pelo microcrédito e pelo cooperativismo de crédito. As cooperativas de crédito de micro e pequenas empresas poderão repassar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT, que tem mais de 120 bilhões de reais de patrimônio.

Também estão previstos incentivos para investimentos em tecnologia com a alocaço de um mínimo de 20% dos recursos federais, estaduais e municipais aplicados em pesquisa, desenvolvimento e capacitaço tecnológica por parte de instituiçoes públicas de fomento à tecnologia.

d) Empreendedor Individual

A Lei Complementar nº 128/2008 alterou a Lei Geral de 2006, estabelecendo condições especiais para que trabalhadores tidos como informais pudessem se tornar Microempreendedores Individuais - MEI legalizados. De acordo com esta lei, pode se enquadrar sob esta categoria a pessoa que trabalha por conta própria e que possui um faturamento anual de no máximo R\$ 36 mil, além de não ter participaço em outra empresa como sócio ou titular e ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria.

A partir deste enquadramento, o empreendedor passa a desfrutar das vantagens oferecidas por essa lei, como o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o que facilitará a abertura de conta bancária, o pedido de empréstimos e a emissão de notas fiscais. O empresário é enquadrado no Simples Nacional e fica isento dos tributos federais (Imposto de Renda, PIS, COFINS, IPI e CSLL). Também foram previstas reduçoes de tributos estaduais e municipais, com o estabelecimento de valores mensais fixos para alguns impostos: R\$ 1,00 para atividade de comércio - ICMS e R\$ 5,00 para

⁸ O Decreto nº 6.451/08 regulamenta o art. 56 da Lei Complementar nº 123/06, que dispõe sobre a constituicao do Consórcio SIMPLES

atividade de serviços - ISS⁹. O empreendedor individual também se beneficia de contribuições menores para a previdência social. Contando com uma contribuição de R\$ 27,25 para o INSS (redução da alíquota de 11% para 5%, implementada em 01/05/2011), o custo máximo incorrido pelo empreendedor é de R\$ 33,25 por mês.

Por fim, a legislação também prevê a redução da burocracia, com: obrigação única por ano de declaração do faturamento; compras e vendas em conjunto, permitir a formação de consórcio de fins específicos; e controles simplificados sem a necessidade de contabilidade formal.

e) Impactos e avaliação

Estas mudanças na legislação refletem o reconhecimento oficial da importância das MPE como agentes importantes no desenvolvimento da economia brasileira, apontando para formas mais adequadas para seu tratamento e promoção. Verifica-se uma contínua adesão e consolidação destes dispositivos ao longo dos últimos anos.

Em 2009, cerca de 400 mil empresas já se encontravam inscritas no sistema SIMPLES, um aumento significativo em relação a 2008 (200 mil empresas). Todavia, considerando o universo de mais de sete milhões de MPE no país, fica evidente que ainda há muito espaço para evolução.

Quadro similar é verificado no caso daqueles empreendimentos que orbitam entre a informalidade e a formalização. Em Abril de 2011 o governo Dilma comemorou a marca de 1 milhão de trabalhadores formalizados no programa do Microempreendedor Individual, o que denota seu relativo sucesso. Por outro lado, este número representa apenas uma fração do universo potencial. Conforme apontado acima, estimativas sugerem a existência de mais de 20 milhões de empreendimentos informais, envolvendo mais de 60 milhões de pessoas no país.

Apesar do amplo trajeto ainda por percorrer, as mudanças no marco legal empreendidas podem ser consideradas bem sucedidas, principalmente considerando que se observa uma reversão da tendência das últimas décadas de aumento relativo e absoluto do número de pessoas e empreendimentos atuantes na informalidade. Outros potenciais desdobramentos são discutidos abaixo em conjunto com a avaliação das diversas iniciativas de fomento implementadas.

D. Arranjos Produtivos Locais e MPE

Refletindo tendência internacional no sentido de reconhecer a necessidade de desenvolver uma abordagem sistêmica para a promoção da inovação e da competitividade das empresas e dos agentes individuais, observa-se, na década de 2000, o desenvolvimento de políticas direcionadas a grupos de empresas. Em particular, as políticas para promover o desenvolvimento tecnológico e industrial têm reconhecido que a aglomeração de empresas e o melhor aproveitamento das vantagens coletivas geradas por suas interações pode contribuir para constituição de vantagens competitivas sustentáveis (CASSIOLATO et al., 2003).

Em consonância com esta perspectiva, uma rede de pesquisa interdisciplinar denominada RedeSist foi criada em 1997. Esta rede desenvolveu o conceito de Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais como referencial para analisar e propor a formulação de políticas com um foco coletivo e sistêmico¹⁰. A partir da interação com diversas organizações de política este conceito foi

⁹ De acordo com a taxa de câmbio de 1,59 R\$ / US\$, os valores referentes ao ICMS e ao ISS seriam de US\$ 0,63 e US\$ 3,14.

¹⁰ Sistemas ou Arranjos Produtivos e Inovativos Locais referem-se a qualquer aglomeração produtiva que envolve agentes econômicos, políticos e sociais localizados na mesma área, realizando atividades econômicas relacionadas

rapidamente adotado como objeto ou foco de políticas. No âmbito destas organizações públicas e privadas acabou sendo consolidado o termo Arranjos Produtivos Locais – ou simplesmente APL - representando uma contração do conceito original.

A partir da primeira administração Lula, iniciada em 2003, uma posição mais privilegiada foi concedida às políticas para micro e pequenas empresas, dentre outros objetivos, como forma de diminuição das disparidades regionais e locais no país. Neste contexto, a partir do protagonismo do SEBRAE no uso do deste referencial, APL tornou-se a abordagem preferida para lidar com as micro e pequenas empresas. A associação do referencial de APLs com a atuação do SEBRAE foi tanta, que chegou a se difundir a idéia equivocada de que APLs necessariamente seriam constituídos por aglomerações de pequenas empresas.

Dois fatores marcam a incorporação do referencial de Arranjos Produtivos Locais nas diretrizes do governo federal. Em primeiro lugar, as políticas para APLs foram incluídas no Plano Plurianual (PPA) para os períodos 2004-2007 e posteriormente também no PPA 2008-2011¹¹. Em segundo lugar, destaca-se a criação de um grupo interministerial para tratar das políticas com este foco. Este é discutido na seqüência.

1. O Grupo de Trabalho Permanente para APL

Em 2004 foi instalado o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP-APL, com uma Secretaria Técnica, lotada na estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com o objetivo de adotar uma metodologia de apoio integrado a arranjos produtivos locais, com base na articulação de ações governamentais. O GTP-APL é composto por 33 organizações, incluindo secretarias de 12 ministérios, agências governamentais, cinco bancos de desenvolvimento federais, com âmbitos nacional e regional, uma instituição bancária privada, o SEBRAE e Confederação Nacional das Indústrias, conforme detalhado no Quadro 7.

Inicialmente, a principal preocupação era a harmonização das informações existentes, uma vez que o Grupo de Trabalho englobava agências e organizações com diferentes experiências e conhecimentos sobre o assunto. Assim, foram elaborados documentos de referência, estabelecendo conceitos e diretrizes para ações integradas¹². Em um levantamento realizado em 2005 foram listados 957 APLs¹³. A próxima etapa envolveu a identificação e seleção de casos-piloto de 11 APLs como pontos focais para ações integradas, incluindo a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Preliminar para cada um dos casos¹⁴.

e apresentando articulação consistente, interação, cooperação e aprendizagem. Inclui não apenas as empresas (produtoras de bens e serviços finais, fornecedores de insumos e equipamentos, prestadores de serviços, etc.) e suas diferentes formas de representação e de associação, mas também outras instituições públicas e privadas e organizações especializadas em educação e formação de recursos humanos, P&D, engenharia, promoção, financiamento, etc. A premissa básica é que, sempre que houver produção de qualquer determinado bem ou serviço, haverá um sistema em seu entorno, com o envolvimento de agentes e atividades relacionadas à comercialização de produtos e serviços. Esses arranjos podem variar desde o mais rudimentar até os sistemas mais complexos e articulados (CASSIOLATO et al., 2003).

¹¹ O PPA define, por regiões, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, que é a diretriz central que rege as ações dos ministérios federais, agências e bancos de desenvolvimento, assim como muitas organizações paraestatais e não-governamentais.

¹² Estes incluem um termo de referência para as políticas direcionadas ao fomento de APLs, um manual de operação para parceiros institucionais e um documento que trata de mecanismos para ampliar o apoio a APLs que detalha as relações colaborativas entre diferentes instâncias do governo federal e instituições no nível dos estados.

¹³ Posteriores levantamentos revelam que o número de casos que têm sido tratados por alguma organização pública ou privada de fomento como APL é muito maior. Destaca-se a pesquisa mais abrangente realizada ao longo de 2009 e 2010 pelo BNDES, que identificou 756 APLs que são objeto de alguma iniciativa de apoio, além de outros 818 identificados, mas não apoiados (BNDES, 2011a)

¹⁴ A metodologia de apoio se baseia na concepção de que os atores locais sejam capazes de identificar os desafios e oportunidades comuns a um dado APL e traçar um plano de ação para atuar sobre estes pontos, seja por iniciativa própria ou seja pela mobilização de organizações de apoio e a demanda direcionada a programas específicos.

QUADRO 7
ORGANIZAÇÕES INTEGRANTES DO GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE PARA
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (GTP-APL)

| Organizações Públicas | |
|--|---|
| Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior <ul style="list-style-type: none"> • Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) • Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) • Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) • Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) | Sociedades de Economia Mista <ul style="list-style-type: none"> • Banco do Brasil (BB) |
| Ministério de Ciência e Tecnologia <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) • Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) | Organizações Paraestatais e de interesse público <ul style="list-style-type: none"> • Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) • Confederação Nacional de Indústria (CNI) • Instituto Euvaldo Lodi (IEL) • Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) |
| Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão <ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) | |
| Ministério da Fazenda <ul style="list-style-type: none"> • Banco do Nordeste do Brasil (BNB) • Banco da Amazônia (BASA) • Caixa Econômica Federal (CAIXA) | |
| Ministério da Educação | |
| Ministério do Trabalho e Emprego | |
| Ministério da Integração Nacional <ul style="list-style-type: none"> • Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF | |
| Ministério de Minas e Energia <ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) • Movimento Brasil Competitivo • Banco Bradesco | Organizações privadas <ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) • Movimento Brasil Competitivo • Banco Bradesco |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário <ul style="list-style-type: none"> • Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) | |
| Ministério do Turismo | |
| Ministério do Meio Ambiente | |
| Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação | |

Fonte: MDIC – GTP/APL.

O GTP-APL fomentou e apoiou a criação de núcleos estaduais de apoio a APLs, os quais foram criados no âmbito das secretarias de estado e contando com uma composição igualmente diversificada como aquela em nível federal. Sob orientação do GTP-APL, os núcleos estaduais elegeram cinco APLs em cada caso como pilotos para a elaboração de Planos de Desenvolvimento e implementação de ações. Posteriormente, outros cinco casos foram incorporados por estado, resultando em um universo de dez APLs “priorizados” pela política nacional de APLs. Enquanto que em alguns estados os núcleos estaduais foram criados com o objetivo imediato de se beneficiarem das novas iniciativas e recursos federais, em outros estados foi elaborada uma densa rede de instituições, com iniciativas estruturadas envolvendo um número muito maior de APLs do que aqueles dez selecionados sob orientação do GTP-APL.

Todavia, o potencial de dinamização da política de Arranjos Produtivos Locais é limitada pelas próprias possibilidades de atuação do GTP-APL. Este constitui um institucionalidade muito importante, mas que se encontra locada em um nível hierárquico baixo dentro do MDIC. Desta forma, os recursos disponíveis e a capacidade de efetiva mobilização de outros ministérios e órgãos públicos e privados são limitados.

2. Objetivos de política, a moda e o modo e a difusão flexível do conceito

A partir da difusão do referencial de APLs e da atuação dos esforços de articulação do GTP-APL, observou-se que a dimensão territorial passou crescentemente a ser tomada como referência para se pensar um projeto de desenvolvimento para o País. Tal perspectiva convergiu com a preocupação do governo federal acerca da problemática da desigualdade regional, a qual passa a constituir uma questão nacional. Neste contexto, o desenvolvimento local assumiu importância estratégica (LEMONS et al., 2006).

O termo arranjos produtivos locais difundiu-se de maneira extremamente rápida no país, substituindo outros termos análogos presentes nos programas de ação de diversos órgãos. Por um lado, pode-se apontar que esta uniformização favoreceu a coordenação e articulação de ações que pouco dialogavam entre si. Por outro lado, sugere-se que esta rápida difusão está, em maior ou menor grau, associada ao status de moda que ganhou o referencial de APLs. A crítica que se faz a este processo é que teria ocorrido uma mudança apenas de terminologias, com a manutenção de antigas visões sob novas roupagens para garantir recursos públicos e espaços políticos. Uma interpretação mais acertada poderia ser que ocorreu uma rápida adoção do termo APL nos documentos de política, associado a um esforço gradual e de médio prazo de redirecionamento ou adaptação das ações, buscando trazer para o centro a perspectiva territorial e coletiva.

Uma crítica corriqueira, relacionada ao esforço de internalização do referencial de APLs nos programas de apoio, foi a de que a busca por consenso em torno do conceito, com a adoção de definições estreitas e rígidas, geraram um considerável dispêndio de esforços e de tempo. Muitas das definições adotadas, na verdade, representaram um esforço de conciliação entre o referencial original e a experiência de atuação acumulada por uma instituição ao longo de muitos anos. Neste sentido, observou-se uma adoção flexível do conceito de APLs, o qual passa a ser um dentre vários elementos balizadores/norteadores das estratégias de atuação de diferentes instituições. Estratégias essas que permanecem centradas no tradicional foco e missão institucional de cada órgão.

A prática das políticas com foco em APLs por parte de diferentes organizações no nível federal, estadual e municipal revela uma gama variada de critérios de seleção dos casos a serem apoiados. Estes podem ser resumidos nos seguintes casos:

- Recorte por tipo/classe de atividade – as ações de apoio têm se direcionado prioritariamente para segmentos da indústria de transformação, com ênfase em atividades consideradas “tradicionalistas”. Também têm recebido destaque as atividades agro-industriais de pequena escala;
- Foco no setor – muitas experiências estaduais apontam para APLs que abrangem toda a estrutura produtiva de um dado setor de atividade no estado. Isto constitui, de fato, uma nova roupagem para a política setorial sem base territorial específica;
- Recorte por unidades administrativas – observam-se recortes de APLs por municípios e estados, favorecendo a ponta das cadeias produtivas e desarticulando estruturas produtivas;
- Caracterização por critérios institucionais – diferentes instituições têm adotado critérios mais condizentes com sua experiência de atuação, caracterizando como APLs os casos: centrados em MPE, que já alcançaram um dado grau de desenvolvimento; ou que possuem estruturas de governança bem estabelecidas;
- Recortes por objetivos de política – de acordo com o objetivo e missão de cada instituição, tem sido priorizados APLs que constituam um meio para: geração de emprego e renda; desenvolvimento local; inovação em áreas intensivas em conhecimento;

Como resumo, aponta-se que a política nacional de Arranjos Produtivos Locais tem priorizado atividades tradicionais e intensivas em mão de obra, marcadas pela ampla presença de micro e pequenas

empresas e empreendimentos informais em áreas marginalizadas. As ações têm assumido um caráter, em grande parte, compensatório, abarcando com a política para APLs tudo aquilo que não se beneficia dos grandes projetos setoriais.

A parte as críticas feitas, pode-se apontar que a mobilização institucional capitaneada pelo GTP-APL promoveu uma maior articulação da ação de diversas instituições e ofereceu uma opção estratégica de ação política para abarcar muitas atividades até então quase que completamente marginalizadas. A ação de muitas organizações ajudaram a superar um equívoco tradicional de que haja uma dicotomia entre uma ação com foco em desenvolvimento local e geração de emprego e renda, de um lado, e uma ação voltada para o fomento da competitividade, de outro lado. Ganhos incrementais de competitividade, através da difusão de melhores práticas gerenciais, de atualizações tecnológicas e de fortalecimento de sinergias produtivas e de inserção em mercados, tem marcado muitas das ações implementadas, as quais têm experimentado graus variados de êxito.

III. MPE no contexto da política econômica, industrial e de inovação no segundo mandato Lula

A promoção das MPE e dos Arranjos Produtivos Locais foi estabelecida como uma prioridade na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE, lançada em outubro de 2003. A PITCE teve como principal meta o aumento da competitividade da indústria brasileira, especialmente através da inovação. Além das proposições mais gerais envolvendo todos os setores industriais, destacam-se as ações direcionadas a quatro setores considerados estratégicos: software, semicondutores, fármacos e medicamentos e bens de capital. Embora o foco seja sobre estes setores estratégicos também são promovidos os setores tradicionais, nos quais as micro e pequena empresa predominam¹⁵.

O arcabouço institucional e a experiência acumulada pelas instituições referenciadas acima, bem como as ações engendradas pela PITCE, constituem a base sobre a qual são delineadas as políticas de apoio a micro e pequenas empresas no segundo mandato Lula. As ações para MPE consolidam sua posição como um elemento central no contexto mais amplo da política econômica, industrial e de inovação do país. Portanto, a análise dos textos que sintetizam esta política ajuda a contextualizar as diretrizes da ação focada nas MPE.

A análise neste item foca nos dois principais documentos de política elaborados durante o período, o Plano de Ação Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional – PACTI e a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. Em grande parte, estes documentos constituem textos que resumem os diversos instrumentos e iniciativas já implementados pelas diversas instituições públicas e privadas e as metas de atuação já traçadas por estas para o curto e médio prazo. Portanto, estes documentos não trazem, em seu conteúdo, uma proposta de criação ou redirecionamento da política nacional e sim representam a consolidação de um processo de retomada da relevância do estado enquanto formulador de políticas estratégicas. Processo este que fora iniciado no primeiro mandato Lula.

¹⁵ A partir das propostas contidas neste projeto de política, diversas iniciativas foram tomadas com o objetivo de consolidação de um novo ambiente institucional para a promoção da indústria brasileira. Destacam-se a instituição da Lei da Inovação, a criação de novas instituições de coordenação e articulação das políticas governamentais, mudança no foco estratégico no uso de recursos dos fundos setoriais e a implementação da Lei do Bem. Estas iniciativas são discutidas abaixo na sessão que trata dos atuais instrumentos de fomento à inovação.

Enquanto esforço de resumo e articulação das ações e metas estratégicas das diferentes organizações públicas e privadas, a construção do PACTI e da PDP se baseou fortemente na consulta direta a estas organizações. Isto se reflete claramente ao longo dos diferentes temas abordados, nos quais se observa um estreito alinhamento entre as propostas e a visão institucional das respectivas organizações incumbidas daqueles temas e áreas. É sob este prisma que se discute os documentos de política a seguir.

A. Plano de Ação Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional - PACTI

Em 2007, ao início da segunda administração Lula, o governo federal lançou o Plano de Ação Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI 2007-2010). Este plano, cuja execução está a cargo do Ministério de Ciência e Tecnologia, se propunha a ser parte integrante da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior PITCE, e se articulava ao Plano de Aceleração do Crescimento - PAC e aos Planos de Desenvolvimento da Educação, da Saúde e da Agropecuária. O objetivo central era a ampliação da inovação nas empresas e a consolidação do sistema nacional de C,T&I. As quatro prioridades estratégicas do plano contemplavam:

- Expansão e consolidação do sistema nacional de C,T&I
- Promoção da inovação tecnológica nas empresas
- P,D&I em áreas estratégicas
- C,T&I para o desenvolvimento social

Embora haja menções às micro e pequenas empresas e aos Arranjos Produtivos Locais nas ações agrupadas sobre todas as quatro prioridades estratégicas, destacam-se as ações relacionadas à “Promoção da inovação tecnológica nas empresas”. A meta central para as ações agregadas sobre esta prioridade era a ampliação da razão entre gastos em P,D&I privado de 0,51% do PIB para 0,65% até 2010. O alcance de tal meta dependeria, segundo o documento da política, de um fortalecimento do sistema integrado de financiamento a investimentos em inovação tecnológica e de forte ampliação de recursos para financiamento e para capital de risco.

A prioridade estratégica “Promoção da inovação tecnológica nas empresas” propunha três grandes linhas ação:

- Apoio à Inovação Tecnológica nas Empresas
- Tecnologia para a Inovação nas Empresas
- Incentivos à Criação e Consolidação de Empresas Intensivas em Tecnologia

No que diz respeito à primeira linha de ação, destacam-se os programas voltados ao apoio financeiro às atividades de P, D & I e à inserção de pesquisadores nas empresas. Dentre os mecanismos de crédito destaca-se o programa Juro Zero e dentre as fontes de recurso não-reembolsável a subvenção econômica. Também constam nesta primeira linha de atuação os programas voltados ao apoio à cooperação entre empresas e institutos científicos e tecnológicos, com destaque para o Programa de Cooperação para Micro e Pequenas Empresas, realizado em parceria com o SEBRAE. Um terceiro programa diz respeito à capacitação de recursos humanos para a inovação, por via do Programa de Capacitação Empresarial para Micro e Pequenas Empresas.

A segunda linha de ação tem como proposta central a estruturação do Sistema Brasileiro de Tecnologia – SIBRATEC, formado por um conjunto de entidades atuantes na promoção da inovação e na realização de serviços tecnológicos e possui forte interface com as MPE inseridas em APLs.

A terceira linha de ação contempla a criação e consolidação de empresas intensivas em tecnologia. Destacam-se o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas e aos Parques

Tecnológicos – PNI, o Programa Primeira Empresa Inovadora – PNI e o Programa Pró-Parques. De forma relacionada, destacam-se as iniciativas de criação e ampliação da indústria de capital empreendedor (*venture capital*) através do programa INOVAR. Os diversos programas atualmente em curso serão detalhados abaixo no item que aborda o fomento a inovação.

Além das muitas ações e programas associados à promoção da inovação tecnológica nas empresas, algumas propostas associadas ao fomento de P,D&I em áreas estratégicas fazem referência explícita ao papel importante das micro e pequenas empresas e dos Arranjos Produtivos Locais. Estes figuram como focos estratégicos para o fomento de diversas áreas como softwares, insumos para a saúde e o setor mineral.

Como será discutido e maior detalhe abaixo, muitas das propostas e ações já em curso, resumidas no texto do PACTI, dão uma ênfase muito grande ao fomento de empresas inovadoras de base tecnológica. Embora muito relevantes, estas áreas envolvem apenas uma pequena fração do universo de micro e pequenas empresas do país. Esta ênfase está estreitamente associada a um entendimento do processo de inovação que está mais próximo de avanços na fronteira tecnológica em áreas intensivas em conhecimento. Exceto no caso de algumas ações implementadas pelo SEBRAE, o amplo universo de micro e pequenas empresas nos mais variados segmentos produtivos é menos privilegiado. Neste sentido, aponta-se para a importância de que os instrumentos de fomento a inovação reflitam uma visão da inovação que perpassa toda a economia.

B. Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP

A PDP foi lançada em maio de 2008 e tinha como principal meta aprofundar as iniciativas presentes na PITCE e estabelecer condições para a continuidade do ciclo de expansão econômica que se iniciara em 2005. O plano propunha uma articulação com as demais políticas públicas em curso como o PACTI, o PDE e o PAC¹⁶.

Partindo de um cenário amplamente favorável, marcado por contas externas equilibradas e nível elevado de reservas internacionais, baixa inflação, mercados de crédito e de capitais em expansão, redução do desemprego e crescimento da massa real de salários e redução das desigualdades sociais e regionais, os desafios futuros foram resumidos em quatro pontos:

- Ampliar a capacidade de oferta – tal desafio tinha como pano de fundo uma tendência de rápida expansão da demanda, principalmente pela via da incorporação de pessoas das classes mais baixas no mercado consumidor;
- Preservar a robustez do Balanço de Pagamentos – importância de evitar o surgimento de restrições externas ao crescimento, principalmente via a balança comercial, dada a tendência de crescimento das importações;
- Elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras – desde a formulação da PITCE, passando pelas diversas iniciativas do PACTI, observa-se uma crescente percepção na esfera das políticas da importância da capacidade inovativa para a competitividade sustentada;
- Fortalecer as MPE – as empresas de micro e pequeno porte ganham um papel de destaque, tendo em vista seu papel central para a geração de emprego e renda e seu potencial para a promoção do desenvolvimento regional e local.

¹⁶ A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior Política - PITCE foi complementada pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, lançado pelo presidente Lula em 2008. O PAC previu um orçamento de R\$ 503,9 bilhões até 2010, para serem investidos na construção e reparação de estradas, aeroportos e portos, obras de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

A partir destes grandes desafios, a PDP estabelece quatro macrometas, que se propõem a resumir as metas específicas relacionadas a cada programa. Nesta perspectiva, a macrometa relacionada ao desafio de fortalecer as MPE era o de ampliar o número e empresas exportadoras. Tal meta representaria uma espécie de indicador síntese do ganho de competitividade das MPE brasileiras. Tal opção parte do pressuposto de que, quando as MPE se habilitam a competir no mercado externo, muitas se engajam em atividades inovativas para conquistar mercados e se espera aumentos do faturamento, da geração de emprego e do índice de formalização. O que não se considerou é que muitos destes processos virtuosos podem acontecer sem que as MPE ampliem sua atuação no mercado externo.

A opção do indicador de ampliação das exportações como macrometa relacionada às micro e pequenas empresas faz pouco sentido. A ênfase na inserção externa e na constituição de mecanismos para fomentar tal processo é, essencialmente, equivocada. Como argumentado por Teixeira (2010), considerando que apenas cerca de 0,5% das micro e pequenas empresas tinham acesso, em 2006, ao mercado externo, as medidas com este fim tenderiam a mobilizar uma parcela ínfima das empresas de menor porte. De fato, conforme pode ser verificado no Quadro 4, o número de MPE exportadoras tem caído ao longo do período recente de crescimento econômico. Sua participação no valor exportado caiu de 1,65% em 2008 para 1,26% em 2009. A crescente demanda interna e a valorização do Real frente ao Dólar têm contribuído para este processo.

QUADRO 8 SÍNTESE DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| Objetivo central da política Dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão | | | | |
| Desafios | Ampliar capacidade de oferta | Preservar robustez do Balanço de Pagamentos | Elevar capacidade de inovação | Fortalecer MPE |
| Metas | Macrometas 2010 | | | |
| | Aumento da Taxa de investimento (Investimento/PIB) | Ampliação da participação das exportações Brasileiras no comércio mundial | Elevação do gasto privado em P&D (P&D privado/PIB) | Ampliação do número de MPE exportadoras |
| | Posição 2007: 17,6% Meta 2010: 21% Variação anual: 11,3% | Posição 2007: 1,18% Meta 2010: 1,25% Variação anual: 9,1% | Posição 2005: 0,51% Meta 2010: 0,65% Variação anual: 9,8% | Posição 2006: 11.792 emp. Meta 2010: aumento 10% |
| Metas por programas específicos | | | | |
| Políticas em 3 níveis | 1. Ações Sistêmicas: focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva | | | |
| | 2. Programas Estruturantes para sistemas produtivos: orientados por objetivos estratégicos tendo por referência a diversidade da estrutura produtiva doméstica | | | |
| | Programas mobilizadores em áreas estratégicas | Programas para consolidar e expandir a liderança | Programas para fortalecer a competitividade | |
| | 3. Destaques Estratégicos: temas de política pública escolhidos deliberadamente em razão da sua importância para o desenvolvimento produtivo do País no longo prazo | | | |
| | MPE | Exportações | Integração Produtiva da América Latina e Caribe, com foco no Mercosul | |
| | Regionalização | Produção Sustentável | Integração com a África | |

Fonte: MDIC (<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/6>).

A partir das metas gerais da PDP, as propostas de políticas foram organizadas em três níveis: (i) as ações sistêmicas focavam os fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva; (ii) os programas estruturantes para sistemas produtivos, organizando os sistemas produtivos em três grandes grupos, de acordo com o seu grau de desenvolvimento e foco estratégico; e (iii) os destaques estratégicos, temas específicos que merecem destaque no plano.

Um destaque estratégico da PDP diz respeito especificamente às micro e pequenas empresas, estando sua gestão sob responsabilidade do MDIC e do SEBRAE. Como dito, este destaque está relacionado à percepção da importância das MPE para difundir os efeitos positivos da fase de crescimento econômico e para dar continuidade a este. Portanto, colocam-se os objetivos de promover a sustentabilidade das MPE, de ampliar sua participação na geração de emprego, renda e produtos inovativos e de promover atividades coletivas.

As metas elencadas neste destaque estratégico são mais abrangentes e aderentes à realidade das micro e pequenas empresas do que aquela estabelecida como uma macrometa de toda a PDP (maior inserção das MPE no mercado internacional). Além do incremento de 10% do número de MPE exportadoras, coloca-se a meta de elevação da proporção de MPE industriais inovadoras para 35% e de manutenção da taxa de criação líquida de empresas com até 19 empregados em 5,2%.

Os desafios, as diretrizes e as medidas focadas nas MPE são apresentados no quadro abaixo. As medidas concretas propostas, relacionadas ao desafio de aumento da participação de MPE nos mercados interno e externo, dizem respeito, exclusivamente, à promoção da exportação. Observa-se, portanto, que aquilo que se propunha a ser um indicador síntese da competitividade de MPE acaba por constituir um fim em si mesmo. Não são contempladas medidas concretas —e sim apenas diretrizes amplas— relacionadas à participação das MPE no mercado interno, o que reflete muito melhor a competitividade do conjunto destas empresas. As ações que podem fomentar uma participação mais significativa no mercado interno são aquelas elencadas sob outros tópicos, como aquelas relacionadas a um sistema de garantias de crédito e a capacitação gerencial e inovativa.

Muitas medidas estão diretamente relacionadas à principal bandeira no período, a Lei Geral de MPE. Estabelecem-se perspectivas concretas para regulamentar partes da lei que visam a desburocratização, a formalização e o acesso a mecanismos de fomento diversos. Dentre as medidas propostas figura a instalação, em parceria com estados, de Fóruns Regionais de MPE. Por outro lado, é interessante verificar que não consta nenhuma diretriz ou proposta concreta relacionadas ao desafio de incentivar o associativismo e o cooperativismo local e regional. Sugere-se uma dificuldade de se perceber as diferenças entre os dois conceitos e a falta de clareza dos formuladores do texto quanto ao que se objetiva.

As medidas relacionadas ao último desafio refletem, em boa parte, as iniciativas já em curso e que se encontravam detalhadas, em parte, na PITCE e, em maior detalhe, no PACTI. Destacam-se as iniciativas relacionadas a incubadoras, parques tecnológicos, capital empreendedor e extensão tecnológica. As ações concretas relacionadas a estes temas são discutidas no item abaixo sobre o fomento à inovação.

As micro, pequenas e médias empresas também recebem destaque em diversas propostas relacionadas aos programas estruturantes para sistemas produtivos. No escopo dos sistemas produtivos incluídos nos programas para consolidar e expandir a liderança, destacam-se as propostas de ações voltadas ao fortalecimento das MPE na área das tecnologias da informação e comunicação, por meio de iniciativas incubadoras e capital empreendedor.

QUADRO 9 DESAFIOS, DIRETRIZES E MEDIDAS FOCADAS EM MPE NA PDP

| Desafios | Diretrizes para construção de medidas | Medidas |
|--|--|---|
| Aumentar a participação das MPE nos mercados interno e externo | <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar participação de MPE em pregões e licitações públicas (nível federal, estadual e municipal) • Promover iniciativas para ampliar acesso ao crédito e expandir financiamento para implantação, expansão, modernização e aquisição de equipamentos • Expandir o apoio a cooperativas de crédito produtivo • Implantar programas de internacionalização de MPE | <ul style="list-style-type: none"> • Extensão do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) a micro, pequenas e médias empresas com exportação anual de até US\$ 1 milhão • Regulamentação dos consórcios de exportação, conforme previsto na Lei Geral de Micro e Pequenas empresas: 2008 |
| Regulamentar Lei Geral de MPE | <ul style="list-style-type: none"> • Incentivar Estados e Municípios a regulamentar capítulos da Lei, sob sua responsabilidade | <ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito: 2009 • Instalação, em parceria com Estados, de Fóruns Regionais de MPE: <ul style="list-style-type: none"> - 2008: 5 Fóruns - 2009: 7 Fóruns |
| Incentivar associativismo e cooperativismo local e regional | - | - |
| Ampliar capacidade de inovação e melhorar gestão das MPE | <ul style="list-style-type: none"> • Promover programas de Extensão Industrial Exportadora (PEIEx). Objetivo: Incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial e estrutural em Arranjos Produtivos Locais selecionados • Fortalecer novos ambientes de inovação (parques tecnológicos, incubadoras, redes etc.) | <ul style="list-style-type: none"> • Capitalização de empresas inovadoras via fundos ou investimento de risco. Metas: <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar em 40% o número de empresas investidas por meio de fundos - Aumentar em 30% o volume atual (R\$ 16 bilhões) de capital comprometido em fundos • Formação de gestores de propriedade intelectual. Meta: duplicar, até 2010, quantitativo atual de 1800 gestores treinados • Difusão da Informação Tecnológica. Meta: aumentar em 30% o número de consultas realizadas até 2010 |

Fonte: MDIC (http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1213987541.pdf).

No grupo dos sistemas englobados pelos programas para fortalecer a competitividade observa-se uma recorrente referência às empresas de micro, pequeno e médio porte. Estas são destacadas nos casos da indústria têxtil e de confecções, de couro, calçados e artefatos, de madeira e móveis e do sistema agroindustrial. As propostas são recorrentes para os diferentes segmentos e abordam, de forma vaga, os principais desafios enfrentados pelas micro, pequenas e médias empresas:

- cooperação
- associação em redes e Arranjos Produtivos Locais
- criação de marcas fortes e de redes de franquias
- capacitação gerencial e operacional, e de qualidade e produtividade
- capacitação em tecnologia industrial básica, design e difusão de normas técnicas
- inserção internacional de MPE e cooperativas

Além de ações voltadas para estes sistemas produtivos em destaque, a PDP possui medidas e instrumentos voltados a diversos segmentos da indústria. Entre estas medidas e instrumentos horizontais estão alguns benefícios fiscais e redução de taxas como, por exemplo, a redução dos custos

de investimentos para financiamento do BNDES (spread bancários), a redução do prazo de apropriação da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e depreciação contábil acelerada para máquinas e equipamentos (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL).

1. Os APLs e as MPE

Os APLs não figuram na PDP como uma meta específica, o que faria pouco sentido, uma vez que os APLs, como sugere a própria definição, constituem uma forma de analisar e atuar sobre diversas estruturas produtivas. Em consonância com tal perspectiva, a noção de APLs assume um papel de instrumental e auxiliar a diversas iniciativas com focos variados. Estes focos variados guardam certa relação com a operacionalização dada ao conceito de APLs ao longo dos últimos anos por parte de diversas organizações.

Como foi discutido acima, o protagonismo do SEBRAE no emprego do referencial de APLs para construir iniciativas de apoio coletivas para micro e pequenas empresas levou a uma forte associação deste referencial com as empresas de menor porte. No que se observa uma tendência do SEBRAE nacional de substituir, em seus documentos e sistema de gestão de projetos, o termo Arranjos Produtivos Locais pelo apoio ao desenvolvimento territorial e a projetos coletivos, igual tendência se observa na construção das metas e ações para aquele conjunto de empresas para o qual o SEBRAE foi o principal consultor no processo de elaboração da PDP.

Todavia, não é correto afirmar que o SEBRAE esteja desmobilizando suas iniciativas focadas em um conjunto de agentes produtivos e organizações diversas em um dado território¹⁷. O que se observa é uma tendência de concorrência de terminologias similares, a partir da interlocução do SEBRAE com diversas organizações de pesquisa e consultoria e instâncias políticas. Observa-se uma dificuldade em se estabelecer a distinção exata entre APLs, clusters, pólos e distritos industriais, principalmente em um contexto onde a ação concreta do SEBRAE acaba, de qualquer forma, seguindo os parâmetros e entendimentos próprios, resultantes do aprendizado institucional da própria organização. Neste sentido a ação do SEBRAE não tem sido nem uma política de APLs e nem uma política de clusters; tem sido uma política do SEBRAE com um foco coletivo e territorialmente definido. E este tipo de ação tende a ser fortalecida dentro da instituição.

Observa-se, no abandono do termo APL não um abandono da política com este tipo de foco e sim uma opção por não eleger um único referencial válido. Assim, a organização se desprende de terminologias que poderiam acabar por restringir seu espaço de manobra¹⁸. Tal risco se associa, por exemplo, às metodologias precisas e padronizadas que muitas vezes acompanham estes referenciais, como pode ser verificado, por exemplo, no referencial de clusters adotada em alguns estados.

Por outro lado, as inúmeras iniciativas relacionadas à promoção de APLs ao longo dos últimos anos ganharam materialidade concreta, tendo contribuído para mobilizar atividades em diversos segmentos. A existência de diversas ações baseadas neste referencial e de institucionalidades concretas que foram construídas em diversos territórios locais se espelha na menção dos APLs, na PDP, como instâncias/meios de atuação para alcançar objetivos diversos dos programas estruturantes. Dentre os sistemas produtivos, para os quais os arranjos produtivos locais representam importante instância de

¹⁷ A permanência da importância central de uma perspectiva coletiva e local de atuação do SEBRAE e outras organizações pode ser verificado no próprio destaque estratégico da PDP que trata das MPE. Um dos itens que resume o cenário atual aponta, justamente, que “aglomerações produtivas de MPE são um fenômeno emergente em todo país”. Com “fenômeno emergente” quer se dizer que cada vez mais organizações têm focado sua ação em aglomerações produtivas. Desta percepção resulta também um dos objetivos centrais da política para MPE, qual seja a promoção de atividades coletivas.

¹⁸ Isto fica ainda mais claro, considerando que há uma instância política especificamente dedicada aos APLs, o grupo de trabalho permanente do MDIC. A referência dos APLs como eixo central do apoio às MPE, deixaria a atuação do SEBRAE atrelada a uma política a cargo de outro órgão.

atuação, figuram alguns considerados intensivos em conhecimento (indústria aeronáutica), de grande escala (indústria naval) e tradicionais (têxtil e de confecções; couro, calçados e artefatos; madeira e móveis; sistema agro-industrial; sistema de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos).

Estes sistemas produtivos caracterizados como tradicionais são justamente aqueles onde ocorre uma forte predominância de micro e pequenas empresas. Observa-se, portanto, desdobramentos concretos da ênfase dada pelo SEBRAE nacional aos APLs e da continuidade das ações focadas em APLs em diversas unidades estaduais deste órgão. Os sistemas produtivos tradicionais constituem também aqueles com presença mais difusa por todo o território nacional, inclusive em regiões menos dinâmicas. Identifica-se aqui uma outra forma de operacionalização do conceito de APLs que se espelha na construção da PDP. Como discutido acima, em diversas iniciativas, tanto no nível federal, quanto no estadual, observou-se a tendência de englobar na política para APLs aquelas atividades e territórios que ficavam de fora dos grandes projetos setoriais e estruturantes. Portanto, o que, por um lado, pode ser caracterizado como uma política compensatória, por outro lado, pode revelar um rico ponto de partida para a promoção da desconcentração da atividade produtiva.

Nesta perspectiva, o destaque estratégico “regionalização” da PDP enfatiza o papel dos arranjos produtivos locais como um instrumento central para se alcançar os objetivos de aproveitar capacidades e potencialidades regionais e de promover atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infra-estrutura e em áreas marginalizadas. Tais objetivos partiam do diagnóstico de baixa integração da política nacional (até então a PITCE) com os planos e iniciativas de desenvolvimento estaduais/regionais, destacando uma apropriação muito baixa de empresas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste dos incentivos e instrumentos existentes.

As metas propostas eram:

- Estruturar 15 núcleos regionais (Rede Nacional de Agentes de Política Industrial – RENAPI)
- Construir 5 Planos de Desenvolvimento Produtivos em APLs por Estado: 8 Estados em 2008; 10 Estados em 2009; 9 Estados em 2010.

Destacam-se as medidas relacionadas ao desafio de promoção do associativismo e cooperativismo. É neste contexto que a PDP faz referência à Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais, a qual engloba a atuação GTP-APL/MDIC e dos núcleos estaduais de APLs. O local na PDP no qual é mencionado o GTP-APL traz implícito a percepção de que sua atuação tenha se limitado a uma instância de mobilização de iniciativas a cargo de ministérios específicos e dos núcleos estaduais de APLs. Como discutido acima, o baixo nível hierárquico em que foi constituído o GTP-APL dentro do MDIC tem dificultado a implementação de um leque maior de ações.

2. A regionalização e a atuação do BNDES

Com igual importância figura a atuação do BNDES e bancos regionais em grandes projetos de infra-estrutura, com destaque para as obras do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC. Um desafio específico do destaque estratégico “regionalização” diz respeito à promoção de atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infra-estrutura e em áreas marginalizadas.

Conforme citado acima, em 2007, foi criada a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Regional – SAR, vinculada diretamente à Presidência do BNDES, e foi instituído o Comitê de Arranjos Produtivos, Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (CARIMA). A criação da SAR como secretaria vinculada diretamente à presidência do banco espelha a prioridade política de promover a redução das desigualdades inter-regionais¹⁹, intra-regionais e sociais do país.

¹⁹ Uma prioridade é promover uma desconcentração dos desembolsos do banco, dado que, na época, mais de 80% se direcionavam às regiões Sul e Sudeste.

Para fornecer subsídios concretos para a formulação e aperfeiçoamento das políticas para APLs no Brasil, o BNDES promoveu, em 2009, uma ampla pesquisa de mapeamento de políticas estaduais de apoio a APL. A pesquisa buscou consolidar os conhecimentos sobre os APLs em 22 estados brasileiros, analisar o balanço de pagamentos em bens e serviços de cada estado e avaliar as políticas de apoio existentes.

Como linhas estratégicas para atingir objetivos estabelecidos pelo BNDES figuram (Lemos, 2009):

- o apoio a empreendimentos estruturantes e seus entornos, principalmente nas regiões Norte e Nordeste - contribuir para a mitigação dos impactos negativos e contribuição para a irradiação e enraizamento do desenvolvimento no entorno dos grandes projetos estruturantes. Destaca-se atuação junto aos projetos em Suape (PE); Pecém (CE); Estreito (TO e MA); Madeira (RO); Marabá (PA); e as ferrovias Transnordestina e Norte-Sul. A atuação tem se centrado nos seguintes dimensões:
 - Fortalecimento institucional: apoio ao planejamento territorial e socioambiental, gestão fiscal, administrativa e operacional;
 - Desenvolvimento produtivo: mobilização de investimentos, apoio à capacitação e à infra-estrutura produtiva e inovativa para empreendedores, empresas e APLs;
 - Desenvolvimento urbano, ambiental e social: apoio a saneamento, urbanização, saúde, educação, mobilidade, cultura e patrimônio histórico;
- o apoio a planos estaduais que enfatizem o desenvolvimento integrado de áreas marginalizadas - apoio a propostas de desenvolvimento inclusivo e sustentável, fortalecendo desde os APLs e a infra-estrutura até a gestão pública;
- o apoio a programas federais e estaduais a conjuntos de iniciativas produtivas de menor porte e a projetos coletivos de baixa renda – destacam-se ações relacionadas aos programas Territórios da Cidadania (Casa Civil e MDA); Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área de Influência do São Francisco (Casa Civil e MI); Desenvolvimento Regional Sustentável (BB); Núcleos de artesanato de tradição (MinC); e Plano de Desenvolvimento do Meio-Norte (MI).

IV. Mecanismos e programas de fomento à produção e à inovação

Este item aprofunda a discussão sobre o conjunto de iniciativas e programas de apoio e fomento que tem como foco o financiamento de capital de giro e dos investimentos, além de discutir o conjunto de iniciativas de fomento a inovação e criação/fortalecimento de micro e pequenas empresas de base tecnológica. São recuperadas e avaliadas diversas iniciativas e programas citados acima. A discussão detalhada destas iniciativas permite avançar no entendimento de como a política industrial e de ciência, tecnologia e inovação —estruturadas através do PACTI e da PDP— tem impactado sobre as micro e pequenas empresas. De forma geral, observam-se importantes avanços, com iniciativas que caminham em uma direção correta, mas que precisam ser ampliadas, de forma a se mobilizar o conjunto das micro e pequenas empresas brasileiras. Especialmente no que se refere ao fomento à inovação, os primeiros passos estão sendo dados para se avançar para além de um entendimento da inovação circunscrito a tecnologias de ponta em segmentos intensivos em conhecimento.

A. Programas de Financiamento

Esta seção aborda quatro temas: 1) a experiência brasileira de financiamento das micro e pequenas empresas na década de 1990, 2) uma breve discussão sobre a experiência do BNDES e outros bancos públicos, 3) um exame dos operadores de microcrédito no país e, 4) uma avaliação dos avanços e desafios.

Esta visão geral das políticas e instrumentos para o financiamento das MPE é importante porque o sistema bancário brasileiro tem desenvolvido uma interessante variedade de instrumentos de apoio. Esta experiência, embora não suficiente para atender toda a demanda de financiamento, tem lições interessantes para outros países em desenvolvimento que visam promover essas empresas, especialmente no que diz respeito ao coletivo das empresas.

1. Financiamento a MPE nos anos 1990

Na década de 1990, haviam diversas linhas de crédito tradicionais, para o financiamento da produção, capital de giro, equipamentos, exportações e desenvolvimento de capacidades tecnológicas, estavam disponíveis na carteira dos bancos públicos e agências de desenvolvimento. Estas, pelo menos em tese,

podiam ser utilizadas por MPE. No entanto, dois obstáculos importantes contribuíram para o relativo fracasso dos programas de financiamento de empresas deste porte. O primeiro é a tradicional dificuldade enfrentada por micro e pequenas empresas para se adequarem aos requerimentos estabelecidos para a concessão de crédito, os quais foram concebidos com foco em grandes empresas.

Um segundo obstáculo se refere ao claro conflito entre a lógica comercial e política inerente às atividades desenvolvidas pelos bancos públicos. Mesmo que houvesse uma crescente exigência de que os bancos de desenvolvimento investissem recursos públicos em MPE, esses bancos, devido às suas características específicas e ao contexto em que estão inseridas, enfrentavam muitas dificuldades para lidar com as micro e pequenas empresas.

Um exemplo importante é o BNDES, que tradicionalmente tem investido no financiamento de projetos com grandes impactos econômicos. Embora o banco não tenha priorizado o desenvolvimento de linhas de crédito para as pequenas empresas, programas específicos para essas empresas já eram oferecidos nos anos 1960. Os recursos são disponibilizados através de uma rede de agentes financeiros credenciados. Na década de 1990, novas linhas de crédito foram implementadas para atender a demanda das MPE. No entanto, os resultados não foram significativos (Lastres, Arroio e Lemos, 2002). A disponibilidade de maior volume de recursos e novas linhas de crédito não foram suficientes para garantir uma maior utilização por parte das empresas de micro e pequeno porte, devido, principalmente, ao modelo de operacionalização do créditos.

Outros bancos federais também ofereceram linhas de crédito para as MPE, com foco no desenvolvimento regional e local, sobretudo nas regiões menos favorecidas. Além das linhas de crédito tradicionais, direcionados a pequenos produtores, formais e informais, também foram implementados programas de microcrédito e de geração de renda, específicos para pequenos produtores informais operando dentro de uma estrutura familiar. Mesmo assim, observa-se que as MPE enfrentavam grandes dificuldades para cumprir com os pré-requisitos para o acesso aos sistemas de crédito, incluindo as diversas fases burocráticas que eram necessárias para processar o pedido, as garantias exigidas e as elevadas taxas de juros.

Além disso, os bancos de desenvolvimento têm enfrentado muitas dificuldades em adaptar seus processos operacionais, tradicionalmente focados no atendimento de grandes empresa.

Em suma, entre as muitas razões para a insuficiência das iniciativas implementadas no Brasil na década de 1990, destacam-se os seguintes: (i) as dificuldades na convergência das políticas macroeconômicas e microeconômicas; (ii) a inadequação dos instrumentos utilizados para promover pequenas empresas, maiormente inspirados em instrumentos e pré-requisitos próprios a grandes empresas, e (iii) a falta de prática, por parte da maioria dos agentes financeiros, para lidar com as micro e pequenas empresas e atividades coletivas.

A partir de 2003, o tratamento privilegiado das MPE e a melhora do acesso ao crédito se tornaram prioridades políticas, estabelecidas no PPA 2004-2007. Um desdobramento disto é a participação das principais instituições bancárias, públicas e privadas, no GTP-APL e a implementação de linhas de crédito específicas para financiar empresas em APLs. Estas iniciativas partem do crescente reconhecimento de que o financiamento das micro e pequenas empresas em APLs representa melhores oportunidades e menos riscos. No que se segue são discutidas as principais instituições e mecanismos de financiamento implementados ao longo da administração Lula.

2. Os bancos públicos

O BNDES é o maior banco do Brasil com um volume de desembolso superior a de muitos organismos multilaterais. Em 2009 este teve um desembolso recorde de US\$ 70 bilhões (Coutinho, 2009). Desde 2003, o banco tem buscado alargar progressivamente seu escopo de atuação, dando ênfase ao

financiamento dos esforços de desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Ressalta-se, mais uma vez, que as faixas de faturamento bruto anual utilizadas pelo banco para determinar o porte das empresas são sensivelmente diferentes daquelas válidas para o SIMPLES Nacional (ver seção 1.1).

As operações de financiamento das MPE são realizadas através do intermédio de agentes financeiros credenciados, que são responsáveis pela análise, estabelecimento de garantias e aprovação do crédito. Os principais agentes credenciados são bancos comerciais que possuem uma ampla e “capilarizada” rede de agências, além de instituições vinculadas à indústria automobilística²⁰. Assim, os micro e pequenos empresários recorrem àquelas agências locais nas quais já são cadastrados e/ou possuem um histórico de relacionamento bancário.

O **Cartão BNDES** é um instrumento inovador criado em 2003, que está sendo cada vez mais adotado pelas MPE. O cartão oferece um crédito automático pré-aprovado para financiar investimentos produtivos das empresas, com uma taxa de juro mensal de cerca de 1%. Mais de 120 mil itens podem ser adquiridos através do Cartão BNDES e estes são fornecidos pelos 18 mil fornecedores que são certificados pelo BNDES. Os itens incluem máquinas, veículos e peças, produtos de informática e software, equipamentos e material de construção, que tenham fabricação total ou parcial no Brasil. Em 2009 foi introduzida uma interessante inovação no Cartão BNDES, estabelecendo a possibilidade de financiar a aquisição de transferência de tecnologia, de serviços técnicos especializados em eficiência energética e impacto ambiental, design, prototipagem, resposta técnica de alta complexidade, avaliação da qualidade de produto e processo de software. No primeiro ano de funcionamento, 79 prestadores de serviços de inovação foram certificados e 62 operações de financiamento à inovação foram realizadas (BNDES, 2009).

O limite de gastos por Cartão era de R\$ 500 mil e foi expandido, em 2010, para R\$ 1 milhão. Todas as operações são realizadas através do Portal do BNDES, desde a solicitação do cartão, o cálculo simulado do valor das prestações, até a aquisição dos produtos e serviços. As aquisições podem ser financiadas em 12 até 48 prestações mensais, fixas e iguais. Apesar da crise financeira, o BNDES desembolsou, em 2009, cerca de R\$ 2,48 bilhões para portadores de cartão, um aumento de 193% com relação a 2008. No ano de 2010 verificou-se um novo incremento dos valores desembolsados, atingindo R\$ 4,3 bilhões. Um total de 230 mil empresas são titulares de um cartão BNDES, 97% pertencem a micro e pequenas empresas e 3% a empresas de médio porte²¹.

Um problema inerente ao Cartão BNDES que este contribui, potencialmente, para uma desarticulação de cadeias produtivas locais. A grande maioria dos fornecedores de máquinas e equipamentos cadastrados no sistema está localizada nos centros mais dinâmicos do sul e sudeste. Considerando a infra-estrutura de serviços tecnológicos que agora podem ser contratados, esta é ainda mais concentrada. Portanto, ao inviabilizar que a demanda se direcione para fornecedores locais, por não serem habilitados / cadastrados, os recursos não circulam na localidade ou região, dinamizando suas atividades produtivas. Portanto, este instrumento pode atuar na contramão das diretrizes gerais de governo e de atuação do BNDES, qual seja a redução das desigualdades inter-regionais e intra-regionais.

²⁰ Segundo dados disponibilizados pelo BNDES, o principal agente repassador para micro, pequenas e médias empresas é o Banco Bradesco, com uma participação de 21,8% do valor total liberado para estas empresas em 2010. Outros agentes privados de expressão são o Itaú (15,2% dos recursos), Volks BM (7,1%), Mercedes BM (4,9%), Santander (4,8%) e Safra (4,2%). O principal agente público é o Banco do Brasil, com o segundo maior volume de liberações (16,9% do total). Os demais agentes públicos apresentam uma participação mais baixa, mas pode-se destacar a Caixa Econômica Federal e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul.

²¹ Uma detalhada cartilha, orientando micro, pequenas e médias empresas sobre o uso do Cartão BNDES, foi elaborada pela Confederação Nacional da Indústria (2009).

QUADRO 10
BNDES: PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DOS QAIS AS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS SE BENEFICIAM

| | Propósito | Porte de empresa | Custos financeiros | Nível de Participação | Prazo | Valor do Financiamento |
|--|---|--|---|---|---|---|
| Cartão BNDES | Aquisição de bens de produção e insumos; e certificação, avaliação de conformidade de produtos e resposta técnica de alta complexidade | Micro, pequenas e médias | A nuidade: a ser definida pelo banco emissor Taxa de juros: definida em percentual ao mês, em função da taxa a termo divulgada pela ANDIMA. (out 2009: 0,97%a.m) | Até 100% | 12 a 48 meses | Até R\$ 1 milhão |
| BNDES Automático | Implantação, ampliação, recuperação e modernização de empresas, incluindo obras civis, montagens e instalações; aquisição de equipamentos novos e capital de giro associado | Todos os portes | Remuneração BNDES: de 0,9% a.a. a 2,5% a.a. Intermediação financeira: 0,5% a.a (MPMEs isentas) Remuneração da instituição financeira: máximo 4%a.a. TJLP | Para Financiamento: Até 100%. Para Capital de giro: Microempresas: até 70%; Pequenas: até 40%; Médias: até 40%; Grandes: até 15% | De acordo com a capacidade de pagamento | Até R\$ 10 milhões |
| Finame (MPME BK e MPME Ônibus e Caminhões) | Aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional; aquisição de ônibus e caminhões | Micro, pequenas e médias | Remuneração Básica do BNDES: 0,9% a.a. Remuneração da Instituição Financeira Credenciada: negociada TJLP. | Microempresas: 50% Pequenas emp.: 30% | Até 60 meses | - |
| Finem (MPMEs) | Projetos de investimentos, incluindo capital de giro associado | Micro, pequenas e médias | Remuneração Básica do BNDES: 0,9% a.a. Taxa de Risco de Crédito: até 3,57% a. a., conforme o risco de crédito do cliente. Remuneração da Instituição Financeira Credenciada: negociada TJLP. | Até 90% | De acordo com a capacidade de pagamento | - |
| Progeren | Capital de giro | Micro, pequenas e médias (setores e regiões específicos) | Remuneração Básica do BNDES: 3% a.a. Remuneração da Instituição Financeira Credenciada: negociada TJ-462. | - | 12 meses | 20% da Receita Operacional Bruta (ROB), limitado a R\$ 10 milhões |
| Exim Pré-Embarque | Financiamento da produção de bens e serviços destinados à exportação | Todos os portes | Remuneração Básica do BNDES: 0,9% a.a. (MPMEs) Remuneração da Instituição Financeira Credenciada: negociada TJLP (MPMEs) | MPMEs: 90% do valor da exportação. média-grandes e grandes empresas: 80% | Até 24 meses | - |
| Microcrédito | Microcrédito produtivo direcionado ao microempreendedor formal ou informal | Micro e pequenas | 4% ao mês. Taxa de Abertura de Crédito: até 3% | Até 85% | De acordo com a capacidade de pagamento | Até R\$ 15 mil |

Fonte: BNDES, 2011b e FIESP, 2009.

O maior volume de desembolsos direcionados às MPMEs, conforme classificação adotada pelo próprio banco, tem se dado pelo **Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (FINAME)**. Este constitui um dos instrumentos mais tradicionais e consolidados de financiamento de bens de capital, tendo desempenhado um importante papel para o investimento em capacidade produtiva na indústria brasileira desde a década de 1960. Cerca de 65% dos desembolsos do banco para micro, pequenas e médias empresas se deram por este instrumento. Dado que não se encontram disponíveis estatísticas detalhadas de desembolso através deste instrumento para diferentes portes de empresas, fica difícil avaliar até que ponto este mecanismo se adequa às necessidades de micro empresas e empresa de pequeno porte. Supõe-se, que, dado o custo de crédito relativamente maior e a ausência de limites de valor a ser financiado, este instrumento seja utilizado, maiormente, por empresas consideradas pelo banco como de médio porte (além, é claro, das grandes empresas), enquanto que o Cartão BNDES, destinado ao mesmo tipo de investimento, tem sido empregado, maiormente, por micro e pequenos empreendimentos.

Outra importante ação do banco tem sido o **programa de Microcrédito**. Este programa, instituído em 1996, tem como objetivo promover a economia popular por meio da oferta de recursos para o microcrédito produtivo direcionado ao microempreendedor formal ou informal. O programa é voltado pessoas físicas e jurídicas em atividades produtivas de pequeno porte. Os recursos desembolsados pelo banco são repassados através da rede de agentes de microcrédito credenciados nas mais diversas localidades. Os desembolsos do banco com o programa de microcrédito têm apresentado alguma oscilação nos últimos anos. Após um valor de R\$ 23,4 milhões em 2008 e de R\$ 19,5 milhões em 2009, observou-se um significativo crescimento em 2010, com um total de R\$ 58,1 milhões. A experiência recente de microcrédito no Brasil é discutida no próximo item.

O quadro abaixo resume as diversas iniciativas e linhas do BNDES direcionadas às micro, pequenas e médias empresas ou direcionadas a todos os portes de empresa, mas das quais as MPE potencialmente se beneficiam. O banco também criou algumas linhas de financiamento a atividades inovativas. Estas não são referenciadas aqui, uma vez que são discutidas na próxima seção.

Uma iniciativa que merece destaque é a criação, em 2009, do **Fundo Garantidor para Investimentos (FGI)** para micro e pequenas empresas. Este fundo tem como objetivo mitigar, direta ou indiretamente, o risco de financiamentos destas empresas através de recursos repassados pelo BNDES. Esta iniciativa constitui parte do pacote de medidas tomadas pelo governo federal para mitigar os efeitos da crise financeira internacional e fomentar o crédito. Este conjunto de medidas é discutido em detalhe abaixo.

Como pode ser verificado no Quadro 11 abaixo, os desembolsos do BNDES direcionados às micro, pequenas e médias empresas e pessoas físicas têm apresentado uma contínua expansão, com maior crescimento nos últimos anos. Em 2010 estes atingiram cerca de R\$ 45,7 bilhões em 2010, um crescimento de mais de 90% em relação a 2009. Considerando apenas as micro e pequenas empresas, o incremento dos desembolsos foi de mais de 100%, através de mais de 417 mil operações.

Todavia, os dados também revelam que o banco não tem conseguido superar a sua tradição de ênfase em grandes empresas e grandes projetos de investimento. Isto fica claro ao se analisar a participação relativa dos recursos direcionados às MPMEs no total de desembolsos. Embora se verifique, em 2010, o percentual mais alto dos últimos anos (27,1%), este não é superior àquele verificado em 2003 e 2004²². Esta questão fica ainda mais evidente quando se considera que a classificação de empresas por porte, utilizada pelo banco, é bastante diferente daquela usualmente empregada. Na maioria das estatísticas empregadas, o critério utilizado é aquele adotado pelo SEBRAE e que também é definido

²² Dados apurados pelo banco para os dois primeiros meses do ano de 2011 indicam uma participação das MPMEs no total de desembolsos de 45%. Mas este dado deve ser tomado com cuidado, podendo ser decorrente de variação sazonais.

pela Lei Geral das MPE (ver quadro 1). De acordo com esta classificação mais usual, as empresas consideradas pequenas pelo BNDES na verdade seriam médias empresas. Mas, as estatísticas do banco disponíveis apresentam apenas a soma dos desembolsos para o que este considera como micro e pequenas empresas, o que impede uma leitura mais acurada dos dados. Muitas das médias empresas que são englobadas na estatística de desembolsos para MPMEs do banco têm um perfil muito mais próximo ao de grandes empresas.

QUADRO 11
DESEMBOLSOS DO BNDES POR PORTE DE EMPRESA E PESSOAS FÍSICAS
(milhões de R\$)

| Discriminação | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Micro e pequena (MP) | 2 441 | 3 439 | 3 234 | 4 014 | 4 021 | 6 049 | 9 126 | 11 620 | 23 698 |
| Média (ME) | 2 368 | 2 613 | 2 993 | 3 768 | 4 087 | 6 079 | 8 505 | 7 247 | 13 535 |
| Subtotal MPMEs | 4 808 | 6 052 | 6 227 | 7 782 | 8 108 | 12 127 | 17 631 | 18 866 | 37 233 |
| Pessoa física (PF) | 3 529 | 3 972 | 6 351 | 3 880 | 3 010 | 3 939 | 4 215 | 5 053 | 8 440 |
| Subtotal MPMEs + PF | 8 337 | 10 023 | 12 578 | 11 662 | 11 117 | 16 067 | 21 846 | 23 919 | 45 673 |
| Total de desembolsos | 37 419 | 33 534 | 39 834 | 46 980 | 51 318 | 64 892 | 90 878 | 137 400 | 168 400 |
| MPME+PF/Total | 22,3% | 29,9% | 31,6% | 24,8% | 21,7% | 24,8% | 24,0% | 17,4% | 27,1% |

Fonte: BNDES (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2_1D_a_porte_MPME.pdf). <https://i3gov.planejamento.gov.br/scripts9/netuno.cgi>.

Juntamente com as linhas oferecidas pela BNDES, destaca-se o Programas de Geração de Emprego e Renda - PROGER, criado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo CODEFAT. Seu objetivo é financiar projetos de investimentos de micro e pequenas empresas, que visem geração de emprego e renda. Os recursos se destinam tanto para capital de giro quanto para investimentos. As empresas podem obter financiamento de até 80% do valor do projeto, com um limite de valor determinado através da análise da empresa, mas que não pode ultrapassar R\$ 50 mil.

Diversos bancos públicos têm desenvolvido um variado leque de linhas de crédito focadas nas necessidades das micro e pequenas empresas²³. Destacam-se o Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Os principais produtos são centrados no financiamento de:

- Capital de giro – observa-se um esforço de redução dos entraves burocráticos para submissão de pedido e análise de crédito, com um custo de crédito variando entre 2 e 3% ao mês. Algumas linhas são direcionadas especificamente para a aquisição de insumos ou para a constituição de estoques;
- Investimentos – destacam-se as linhas de repasse de recursos do Programas de Geração de Emprego e Renda - PROGER e dos programas do BNDES direcionados para o investimento em máquinas, equipamentos e instalações. Os juros básicos são baseados na TJLP, com um custo total de crédito de cerca de 1% ao mês;

²³ O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte publicou recentemente uma abrangente cartilha, detalhando os diversos mecanismos que se encontram à disposição das MPE (ver: Fórum MPE/MDIC, 2010a). Para um detalhamento dos produtos dos principais bancos, ver: Banco do Brasil (<http://financiamentobancodobrasil.com.br/pequenas-empresas>); Caixa Econômica Federal (http://www.caixa.gov.br/pj/pj_comercial/mp/index.asp); Banco do Nordeste do Brasil (http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Negocios_e_Investimentos/MPE/gerados/capitaldegiro.asp); e Banco da Amazônia (http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/pj_financiamento.asp).

- Exportação – repasses do programa BNDES-Exim Pré-Embarque e produtos de adiantamento sobre contratos de câmbio, carta de crédito e serviços de câmbio;
- Renegociação de dívidas – reescalonamento de dívidas de MPE por parte do Banco do Brasil;
- Serviços diversos – aplicativos, cobranças, folha de pagamento, seguros, capacitação e balcão de comércio exterior, etc.;
- Fundo Garantidor de Operações – constituição de fundo com aportes do Tesouro Nacional e dos bancos (como Banco do Brasil e Caixa Economia Federal) que garantem até 80% do crédito concedido às micro e pequenas empresas.

Outro programa que merece ser destacado é Fundo de Aval FAMPE criado pelo SEBRAE nacional em 1995. Através de convênios estabelecidos com bancos como o Banco do Brasil, a CAIXA, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), além de agências de fomento de alguns estados, mais de 45 mil operações de crédito (com um volume de crédito concedido de R\$ 1,34 bilhão) contaram com aval ou a fiança do SEBRAE. Este mecanismo, baseado na proximidade e conhecimento das empresas por parte desta organização, tem se revelado amplamente bem sucedido, apresentando um taxa média de inadimplência de apenas 3,38% (SEBRAE, 2008).

3. Microcrédito

Em 1999, o governo brasileiro criou uma política de microcrédito, buscando ampliar o acesso ao financiamento para empreendedores formais e informais de micro e pequeno porte. De acordo com a Lei 9790/1999 as seguintes organizações sem fins lucrativos que podem oferecer microcrédito incluem as organizações não-governamentais, organização da sociedade civil de interesse público e sociedades de crédito ao microempreendedor, os quais são regulados pelo Banco Central. A estas instituições não é permitido se capitalizar no mercado. Elas dependem de recursos do BNDES e de desembolsos do poder público municipal ou estadual. O atrativo do microcrédito não é apenas o baixo custo do crédito, mas também as quantias muito baixas que podem ser emprestadas. Às vezes, esta quantia é tão baixa quanto R\$ 50, o que é operacionalmente inviável para os bancos comerciais.

Uma importante iniciativa de ampliação do acesso ao crédito se deu através do Decreto 3104/2003, que buscava estimular a oferta de serviços bancários para a população de baixa renda através da inclusão bancária (contas simplificadas) e o estímulo às agências de microcrédito e cooperativas de crédito. Foi criado o sistema de microcrédito que obrigava os bancos a emprestarem 2% dos saldos captados em contas correntes em operações de crédito de pequeno valor com juros limitados a 2% ao mês. Todavia, observou-se uma baixa aderência dos bancos comerciais (COSTA, 2010)²⁴.

Uma interessante experiência pioneira de microcrédito é a **Portosol**, uma instituição comunitária de crédito, que apóia, com financiamentos de fácil acesso de R\$ 200 a R\$ 15 mil, o desenvolvimento de pequenos empresários e pessoas que trabalham por conta própria na região metropolitana de Porto Alegre. Criada em 1996, a experiência se revelou altamente exitosa, chegando a um total de mais de R\$ 130 milhões²⁵.

Contudo, a experiência mais notável é a do **Programa Crediamigo** (Programa de Microcrédito Produtivo Orientado) do Banco do Nordeste do Brasil, focado em micro e pequenos empreendimentos formais e informais. Um diferencial de sucesso deste programa é a metodologia de aval solidário, no qual um grupo solidário de pessoas que se unem espontaneamente assume a responsabilidade conjunta

²⁴ O banco comercial que não cumprisse com a regra de direcionar o percentual estipulado de recursos para operações de microcrédito, era punido com depósito obrigatório e não remunerado no Banco Central do Brasil. O que se observou é que muitos bancos preferiram esterilizar este dinheiro, depositando-o no Banco Central do que incorrer nos riscos e custos relacionados à operação deste tipo de crédito.

²⁵ Ver: <http://www.portosol.com/>.

no pagamento dos empréstimos. O banco oferece aos empreendedores beneficiados orientação para melhor aplicação dos recursos, além da abertura e manutenção sem custos de conta bancária para receber e movimentar os recursos emprestados. Os valores iniciais variam entre R\$ 100 e R\$ 6 mil, podendo chegar a até R\$ 15 mil. O volume de liberações por meio deste programa tem apresentado constante crescimento, chegando a soma de mais de R\$ 2 bilhões em 2010.

QUADRO 12
DESEMBOLSOS DO BNDES E DO BNB COM SEUS
PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO
(milhões de R\$)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|
| Crediamigo BNB | 197,1 | 287,3 | 368,2 | 440,9 | 548,2 | 639,6 | 794,2 | 1 087,5 | 1 499,2 | 2 065,3 |
| PMC BNDES | - | 12,1 | - | - | 2,3 | 16,8 | 32,5 | 23,4 | 19,5 | 58,1 |

Fonte: BNDES; BNB.

Em 2005, em um contexto de perda de competitividade do microcrédito tradicional face ao de uso livre, concedido principalmente pelos bancos públicos, foi instituído o **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO**, tendo como principais objetivos incentivar a atividade produtiva e a geração de trabalho e renda, além de oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado. O valor máximo da renda bruta anual para os empreendedores se beneficiarem deste programa era de R\$ 60 mil e foi ampliado para R\$ 120 mil em 2008. Para subsidiar a coordenação e a implementação do programa, foi criado o Comitê Interministerial do PNMPO, composto por representantes dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Fazenda e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No escopo da consolidação do PNMPO, buscou-se a aproximação entre instituições financeiras comerciais e as instituições de microcrédito, pela aquisição de carteiras e vinculação de outros serviços financeiros à concessão do microcrédito. Foi estabelecido um marco legal, com a regulamentação para o repasse de recursos dos bancos (depósitos especiais e FAT) para instituições de microcrédito produtivo. Esta mudança tiveram apenas efeitos tímidos, com uma limitada articulação do sistema bancário comercial com o sistema de microcrédito (COSTA, 2010).

O SEBRAE também tem contribuído com o fortalecimento de diferentes mecanismos de crédito, principalmente aqueles de pequeno montante e relacionado a empresas em fase de criação e consolidação. O **Programa de Crédito Orientado para Novos Empreendedores (PCONE)** oferece linhas de crédito para quem quer iniciar um negócio ou empresas com até um ano de existência. O SEBRAE busca orientar o pequeno empresário no momento da elaboração do plano de negócio, fornecendo assessoria técnica e análise do perfil empreendedor. Os Programas de **apoio ao cooperativismo de crédito** e de **apoio ao segmento de microcrédito** têm buscado promover o desenvolvimento das respectivas modalidades de crédito, oferecendo, dentre outras ações, capacitação e assessoria.

Um estudo realizado pelo Banco Central (SOARES; MELO SOBRINHO, 2007) estima que, em 2006, haviam cerca de 220 operadores de microcrédito no país, com forte predominância das ONGs, que representavam cerca de 87% deste total. Cerca de 71% estavam situados na região sudeste do país, 5% no Nordeste, 18% no Sul e 6% na região Norte e Centro. Dados atuais (levantados em 2011) das instituições cadastradas no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado apontam para 338 Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado habilitadas, além de 15 instituições que atuam como Agentes de Intermediação e 5 bancos que atuam como Instituições Financeiras Operadoras.

Um interessante fato observado na experiência recente de microcrédito no Brasil é que a inadimplência é muito baixa. A taxa de inadimplência tem girado em torno de 4%, enquanto que a média do país para os empréstimos comerciais é de cerca de 20%.

Não existe uma série estatística que registre o total de microcrédito desembolsado no país. No entanto, uma pesquisa de Soares e Melo Sobrinho (*ibid*) sugere que a concessão de microcrédito ainda é insuficiente, com uma estimativa de cerca de 1 milhão de clientes ativos e pouco mais de R\$ 2,5 bilhões em empréstimos concedidos em 2007. Isto representaria um atendimento de apenas 9% da demanda existente. Dentre os muitos desafios para a expansão do microcrédito no país, destacam-se os seguintes pontos:

- Comunidades dispersas no interior do país;
- Falta de lideranças locais com conhecimentos sobre o microcrédito;
- Falta de recursos, principalmente em instituições que estão em seus estágios iniciais;
- Baixa participação do capital privado;
- Falta de pessoal qualificado nas atividades de gestão;
- Restrições técnicas e institucionais nas organizações;
- Dificuldades na determinação do tamanho do mercado; e
- Dificuldades de acesso à assistência técnica e aconselhamento.

4. Avaliação e desafios

Nos últimos anos, um crescente volume de crédito tem sido direcionado para os empreendedores individuais e para as micro, pequenas e médias empresas, formais e informais. Tal aumento tem coincidido com um significativo aumento do volume geral de crédito concedido no Brasil, dado o cenário de estabilidade e crescimento econômico e as políticas macroeconômicas e de crédito adotadas. O Banco Central do Brasil não compila dados que discriminem o volume de crédito direcionado a diferentes portes de empresa. Portanto, não há como aferir a participação precisa do crédito para as micro e pequenas empresas no conjunto do crédito para pessoas jurídica. Mas, os dados disponíveis oferecem um indício. Como discutido acima, os desembolsos do BNDES para micro e pequenas empresas têm mantido uma participação razoavelmente constante no total de desembolsos do banco ao longo da última década (embora haja variações, não se observa uma mudança de patamar). Por outro lado, os desembolsos especificamente para micro e pequenas empresas tem apresentado um significativo crescimento relativo. Conclui-se que não é possível identificar a contribuição isolada dos fatores de ordem conjuntural e os determinantes relacionados às iniciativas de política implementadas. Por outro lado, como será discutido abaixo, mecanismos que são criados ou que têm sua amplitude expandida durante o período da crise financeira internacional de 2008 e 2009, parecem apresentar resultados bastante positivos.

De forma geral, a percepção geral é de que as questões que estão na raiz da dificuldade de acesso ao crédito por parte das micro e pequenas empresas não foram ainda equacionadas. Segundo Moraes (2006), além de fatores relacionados a um dado contexto e política macroeconômica, historicamente os principais fatores que dificultam o acesso das MPE ao crédito e contribuem para o aumento do *spread* bancário podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- i) Restrições legais no fornecimento aos bancos de informações pelas centrais de informação de crédito privadas, dificultando as avaliações de risco de crédito;
- ii) Morosidade na legislação e prática processual de cobranças judiciais, induzindo a uma postura oportunista por parte do devedor e contribuindo para a elevação dos custos na execução de créditos inadimplentes e na recuperação de garantias reais;

- iii) Fatores relacionados ao lado da demanda: i) informalidade na condução dos negócios, deficiências nos registros contábeis e nas documentações legais, contribuindo para o aumento das assimetrias de informações; ii) deficiências gerenciais e de administração financeira, além de baixo conhecimento do próprio mercado, contribuindo para a dependência de recursos financeiros de curto prazo;
- iv) Baixa capacidade de fornecer as garantias exigidas nos empréstimos e financiamentos, ativos não legalizados/insuficientes;
- v) Elevação do custo pelo lado da oferta: altos custos administrativos e margens de lucros na intermediação financeira; impostos diretos e indiretos sobre a atividade de intermediação financeira; e compulsórios sobre os depósitos nos bancos;
- vi) Deficiências burocráticas pelo lado da oferta: exigências burocráticas nos procedimentos cadastrais e de análises de crédito, principalmente no que se refere a fontes governamentais, com a exigência de extenso número de documentos e de certidões negativas de impostos e contribuições.

O amplo leque de iniciativas de política e mudanças no arcabouço legal tem oferecido elementos para lidar com estes grandes desafios. Diversos fatores podem contribuir para mitigar deficiências por parte dos demandantes. A Lei geral das MPE, com a simplificação dos procedimentos para recolhimentos de tributos e a simplificação das exigências quanto à manutenção de registros contábeis, tem contribuído para a ampliação da base de empreendimentos aptos a acessarem linhas de crédito. Os amplos esforços de capacitação gerencial, protagonizados pelo SEBRAE e IEL, podem contribuir para uma melhor gestão das empresas, levando uma melhor avaliação de risco de crédito. A dificuldade de oferecer garantias reais pode ser reduzida com a consolidação dos fundos garantidores de crédito para as micro e pequenas empresas. No que diz respeito aos fatores de custo pelo lado dos ofertantes, pode-se destacar a criação e ampliação de linhas de crédito com custo total, em grande parte, fixo e atrelado à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Por fim, mecanismos que oferecem crédito pré-aprovado, como o Cartão BNDES, oferecem uma alternativa para os complexos procedimentos burocráticos, principalmente no que diz respeito ao acesso a linhas governamentais.

Portanto, pode-se apontar que as diversas iniciativas de política direcionadas ao financiamento de micro e pequenas empresas têm caminhado na direção correta. Os efetivos desdobramentos de algumas iniciativas muito recentes só poderá ser verificado no médio prazo. Por outro lado, muitos autores e organizações representativas são unânimes em concordar que existem desafios fundamentais a serem enfrentados, com destaque para (COSTA, 2010): i) redução da assimetria de informações entre banco e cliente; ii) redução dos riscos da operação de crédito e; iii) redução dos custos da concessão.

B. Fomento a inovação

Em dezembro de 2004, importantes medidas foram anunciadas, incluindo a aprovação da **Lei da Inovação**, que regula e visa promover uma maior interação entre empresas e organizações de pesquisa, facilitando a utilização de laboratórios públicos e serviços tecnológicos pelas empresas. Além disso, a lei regulamenta a criação de empresas de base tecnológica por pesquisadores de instituições públicas de pesquisa, bem como estabelece a subvenção econômica para projetos inovativos nas empresas. O novo quadro regulatório prevê também a criação de **novas instituições** para coordenar e reforçar a articulação entre as políticas governamentais e as estratégias empresariais, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). A reestruturação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e a regulamentação da Lei de Biossegurança também contribuem para um ambiente mais propício para o desenvolvimento tecnológico das empresas.

Além disso, o governo criou novos instrumentos para reforçar o financiamento para a inovação em micro e pequenas empresas utilizando os **Fundos Setoriais**. Estes fundos especiais foram criados na administração anterior para financiar a ciência e a tecnologia brasileira em um contexto de privatização e re-regulamentação das atividades de infra-estrutura no Brasil. O Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia - FNDCT é gerenciado pela FINEP em parceria com o CNPq. De 1999 até 2010, dezoito fundos setoriais foram criados, com gestão tripartite pela comunidade acadêmica, governo e indústria, nas seguintes áreas: aeronáutica, agricultura, biotecnologia, energia, saúde, hidrologia, informática, infra-estrutura, minerais, petróleo, ciências espaciais, telecomunicações, transportes, transporte aquaviário e construção naval, audiovisual, Amazônia, e o fundo verde-amarelo (projetos de pesquisas universidade-empresa). Com exceção do fundo verde-amarelo, os recursos não eram destinados diretamente para as MPE, mas sim para as universidades. Desta forma, sua contribuição para a inovação nas empresas era desprezível.

O governo Lula criou um modelo de gestão integrada dos Fundos Setoriais a fim de promover “ações transversais” não incluídas nos sectores abrangidos fundos de C&T existentes. Estas “ações transversais” são projetos estratégicos que utilizam 50% dos recursos dos fundos setoriais para promover Arranjos Produtivos Locais, incubadoras, parques tecnológicos, avaliações de conformidade industriais e para financiar outras iniciativas que promovam a inovação na indústria. As micro e pequenas empresas se beneficiam principalmente através dos APLs.

Finalmente, em termos de apoio financeiro à inovação industrial, é importante mencionar a “**Lei do Bem**”, a Lei 11.196 / 2005, que estabeleceu deduções fiscais para projetos de P&D, redução de impostos de importação para a aquisição de máquinas e equipamentos para serem usados em P&D e também a subvenção de até 60% dos salários de pesquisadores empregados diretamente em atividades inovativas nas empresas. Um mecanismo que beneficia diretamente as micro e pequenas empresas é a possibilidade de grandes empresas deduzirem de sua contribuição fiscal os investimentos em pequenas empresas voltadas para o desenvolvimento tecnológico. O objetivo central deste dispositivo é incentivar a colaboração tecnológica entre firmas de diferentes portes.

Em consonância com estas transformações institucionais e com o crescente destaque dado ao papel da tecnologia e da inovação para a competitividade da indústria brasileira, diversos programas e instrumentos foram criados nos últimos anos. Muitas destas iniciativas constam nos programas de política recentes (PITCE e PACTI) e podem ser organizados, para efeito desta análise, em três grupos: fomento de atividades inovativas; empresas nascentes e capital de risco; e parques tecnológicos e incubadoras.

1. Fomento de atividades inovativas

O arcabouço institucional envolvido na política nacional de ciência, tecnologia e inovação é bastante amplo, envolvendo diversos ministérios e órgãos subordinados. Diversas organizações possuem ações focadas em áreas específicas. Considerando especificamente as iniciativas e instrumentos de fomento às atividades inovativas nas empresas, destaca-se o papel da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, e do BNDES, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior²⁶. Abaixo são discutidos os principais mecanismos de fomento geridos por estas organizações.

O programa **Juro Zero**, gerido pela FINEP, foi criado em 2004, tendo como objetivo estimular o desenvolvimento das micro e pequenas empresas inovadoras (MPEIs)²⁷ nos aspectos

²⁶ Um manual bastante abrangente dos instrumentos de fomento à inovação no Brasil foi elaborado pela Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI, 2010).

²⁷ Conforme apontado acima, também neste caso são adotados critérios distintos de classificação das empresas. São consideradas micro e pequenas empresas inovadoras aquelas empresas com faturamento anual bruto entre R\$ 334 mil (US\$ 210 mil) e R\$ 10,5 milhões (US\$ 6,6 milhões). Portanto, os dados relativos a estes programas não dizem respeito a exatamente o mesmo universo de empresas referido pelo BNDES e tampouco pelo SEBRAE e a Lei Geral da MPE.

gerenciais, comerciais, de processo ou de produtos/serviços viabilizando o acesso ao crédito por parte destas empresas. O objetivo é superar os entraves enfrentados pelas MPE para acessarem o crédito, dada a exigência de garantias reais. Podem ser financiadas atividades inovadoras de produção e comercialização (concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que impliquem melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando em maior competitividade no mercado). Se beneficiam as micro e pequenas empresas inovadoras nos estados onde o programa estiver operando e que sejam vinculadas preferencialmente aos seguintes setores: semicondutores (microeletrônica), software (TIC), bens de capital, fármacos e medicamentos, biotecnologia, nanotecnologia, biomassa. O valor do financiamento varia entre R\$ 100 mil e R\$ 900 mil e não são cobrados juros reais, sendo apenas cobrado o reajuste das parcelas pela inflação (IPCA)²⁸. Outro facilitador proposto é a ausência de exigência de garantias reais, sendo o financiamento garantido em: 20% por fiança Pessoal dos sócios da empresa ou de terceiros nomeados; 30% por um fundo de reserva; e 50% por um fundo de garantia de crédito. Todavia, o programa Juro Zero tem enfrentado muitas dificuldades de implementação, de forma que este só está funcionando plenamente em três estados do país. Como principal dificuldade pode ser apontada a indisponibilidade de governos estaduais e outras organizações direcionarem recursos para a constituição dos fundos de garantia previstos pelo programa (que devem prover 50% das garantias). A limitada dimensão alcançada pelo programa fica claro considerando que, de 2007 a 2010, apenas 47 projetos haviam sido apoiados (RESENDE, 2010).

Em agosto de 2006 foi lançado o programa de **Subvenção Econômica** para a inovação, baseado no marco legal estabelecido com a Lei da Inovação e a Lei do Bem. O programa é gerido pela FINEP e tem como objetivo a promoção de um significativo aumento das atividades de inovação e o incremento da competitividade das empresas. Esta modalidade permite a aplicação de recursos públicos não reembolsáveis diretamente em empresas, compartilhando com elas os custos (despesas correntes) e riscos inerentes às atividades inovativas que proporcionem um significativo incremento de competitividade. O programa se direciona para todos os portes de empresa e tem privilegiado projetos relacionados às seguintes áreas temáticas: tecnologias da informação e comunicação; energia; biotecnologia; saúde; defesa; segurança pública; e desenvolvimento social. O Valor do financiamento varia entre o mínimo de R\$ 500 mil para micro e pequenas empresas, e de R\$ 1 milhão para média e grande empresa, até o máximo de R\$ 10 milhões, com prazo de execução de 36 meses.

No escopo do subvenção econômica, destaca-se o Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas na modalidade subvenção - **PAPPE Subvenção**. Esta modalidade segue parâmetros similares ao do programa de subvenção econômica, mas destina-se exclusivamente para micro e pequenas empresas, conforme classificação adotada pela FINEP, e adota um modelo descentralizado de operação (com editais independentes por unidade da federação). A quantia máxima para o financiamento é de R\$ 500 mil por empresa e os itens financiáveis são preferencialmente: custeio do pesquisador (auxílio ou bolsa), equivalente a, no máximo, 35% do apoio total de cada fase; material de consumo relacionado à atividade de pesquisa e serviços de terceiros; serviços de consultoria para o projeto. Um desdobramento recente deste programa é o **PAPPE Integração**, que se destina exclusivamente às MPE nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Com uma dotação de R\$ 100 milhões, o programa oferece recursos da subvenção econômica que variam entre R\$ 100 mil e R\$ 400 mil por empresa.

O **BNDES** também figura como uma organização de grande relevância para os esforços de desenvolvimento tecnológico, com a implementação de novas linhas de financiamento que privilegiam a inovação, em consonância com a PITCE e, posteriormente, o PACTI. Até 2005, as linhas de financiamento a pesquisa e desenvolvimento eram restritas a programas específicos, incluindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (**PROFARMA**) e o

²⁸ É cobrada uma taxa de 10% ao ano a título de “spread”. Porém, enquanto a empresa se mantiver em dia com os pagamentos, o “spread” será integralmente “equalizado” (subsidiado) com recursos do Fundo Verde e Amarelo.

Programa para o Desenvolvimento na Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da Informação (**PROSOFT**). Em 2008, o BNDES reestruturou linhas de financiamento da inovação anteriormente existentes, criando os programas **Capital Inovador**, **Inovação tecnológica** e **Inovação produto**. Embora não especifiquem porte de empresa a ser fomentado, a estrutura e as condições destes programas os tornam menos atrativos para micro e pequenas empresas. Os dois últimos programas mencionados, por exemplo, estabelecem como valor mínimo de financiamento um milhão de Reais. Desta forma, estes programas têm atingido, maiormente, médias e grandes empresas. Uma iniciativa com impacto potencialmente maior sobre MPE é o Programa de Apoio à Implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre - **PROTV D**. Este programa visa fortalecer a estrutura produtiva e o desenvolvimento tecnológico nas áreas de equipamentos, de produção de conteúdo audiovisual e de serviços de radiodifusão. Principalmente duas primeiras áreas são marcadas por um grande universo de micro e pequenas empresas.

Por fim, destaca-se a atuação do **SEBRAE** no apoio e fomento à inovação. Uma importante iniciativa é o **Programa SEBRAE de Consultoria Tecnológica - SEBRAEtec**, que tem como objetivo oferecer às MPE acesso a conhecimentos e serviços tecnológicos. O SEBRAE subsidia os custos de serviços de consultoria tecnológica prestados por Institutos de Pesquisa Tecnológica, que buscam soluções para otimizar os processos de gestão e para promover melhorias específicas em produtos e processos. Cerca de 80% dos custos dos serviços são cobertos pelo SEBRAE, cabendo o restante à empresa (RAUPP; BEUREN, 2009). Outra importante iniciativa é o **Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas – PATME**, que também busca facilitar o acesso à consultoria tecnológica. A diferença é que o PATME é destinado a serviços de consultoria tecnológica mais abrangentes e que induzam à inovação tecnológica na empresa, dando ênfase ao aperfeiçoamento de produtos e processos e não apenas a correção ou solução de problemas pontuais, como no caso do SEBRAEtec. Neste caso, até 70% dos custos podem ser assumidos pelo programa. Através do **Programa de Capacitação Tecnológica** o SEBRAE apóia treinamentos tecnológicos, missões técnicas e exposições.

O **Programa de Cooperação para micro e pequenas empresas**, uma parceria entre a FINEP e o SEBRAE, apoiou projetos de cooperação entre Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e empresas inseridas em arranjos produtivos locais (APLs) ou atuantes nas prioridades da PITCE/PDP. A articulação entre FINEP e SEBRAE resultou no estabelecimento do Convênio de Cooperação Geral entre estas organizações, firmado em 2005. Com esta parceria, ações foram deslanchadas envolvendo recursos que totalizam mais de R\$ 70 milhões para apoio a projetos entre MPE e ICTs. Em 2010, esta ação se encontrava em fase de avaliação de resultados, com vistas a futuras reformulações.

Por fim, significativos avanços têm sido verificados na estruturação do **Sistema Brasileiro de Tecnologia – SIBRATEC**. Este sistema, instituído em novembro de 2007 é formado por um conjunto de entidades atuantes na promoção da inovação e na realização de serviços tecnológicos para empresas, distribuídas por todo o território nacional. O sistema é organizado em três tipos de redes temáticas —centros de inovação; serviços tecnológicos; e extensão tecnológica— e se centra na oferta serviços tecnológicos, como os de Tecnologia Industrial Básica (TIB), de atividades de P,D&I, de extensionismo, de assistência e de transferência de tecnologia. Como exposto no documento do PACTI o objetivo central é a promoção do aumento da competitividade empresarial, pelo apoio às pequenas e médias empresas, pelo fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais, e pelo suporte a atividades estratégicas.

Em dezembro de 2010, se encontravam estruturadas 14 redes temáticas de centros de inovação, 20 redes de serviços tecnológicos e 22 redes estaduais de extensão tecnológica. A configuração das redes de extensão tecnológica possui relativa convergência, tanto em seu objeto, quanto em sua composição institucional, com os núcleos estaduais de APLs. O foco prioritário tem sido a estruturação de redes locais de extensionismo, articuladas a sistemas produtivos locais e com foco em pequenas e médias empresas. Na composição institucional das redes estaduais destacam-se a atuação do SEBRAE, IEL, SENAI e outros centros tecnológicos e universidades.

Também merece destaque o **Programa de Capacitação de Recursos Humanos para Inovação**, o qual compreende dois subprograma: RHA-E-Pesquisador na Empresa e Capacitação Empresarial para Empresas de Pequeno Porte. Este segundo subprograma foi iniciado em 2009, a partir de um convênio entre o MCT/CNPq, o IEL e o SEBRAE. Estão previstos cursos de capacitação para empresários e gerentes para o empreendedorismo inovador, com o oferecimento de disciplinas de gestão da inovação, gestão da tecnologia, gestão do conhecimento, estratégias para a inovação, entre outros.

Por fim, uma iniciativa que vem recebendo significativa atenção é o Programa **Mobilização Empresarial para a Inovação (MEI)**, baseado no “Manifesto Empresarial pela Inovação” lançada em 2009 por empresas reunidas no 3º Congresso Brasileiro de Inovação, e capitaneado pela Confederação Nacional da Indústria - CNI. O objetivo é “auxiliar a organizar um consenso capaz de dar um forte apoio privado à idéia de deflagrar uma Iniciativa Nacional pela Inovação, que reproduza, num novo patamar, o êxito alcançado no passado pelo Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP.” O ponto focal da Mobilização Empresarial para a Inovação é sensibilizar as empresas e sua alta direção para o desafio de inovar e realizar atividades de P&D. O público alvo são empresas industriais de micro e pequeno porte, definidas segundo a Lei Geral das MPE. O objetivo é mobilizar micro e pequenas empresas para a Inovação através das ações de mobilização, capacitação, consultoria e assessoria na elaboração de projetos de inovação. Até Junho de 2011 haviam sido lançados 23 núcleos de inovação sediados nas federações da indústria em seus respectivos estados. As metas até 2013 incluem:

- Criação de 35 núcleos de inovação;
- Sensibilização de 30 mil empresas;
- Capacitação de 15 mil empresas e
- Implantação de núcleos de gestão da inovação em cinco mil empresas.

A iniciativa é interessante na medida em que junta importantes atores do sistema de inovação, incluindo a CNI, o SEBRAE e o BNDES, para discutir o tema da inovação em micro e pequenas empresas. Acresce que a capilaridade do Sistema Indústria, compreendendo uma Federação da Indústria e um IEL por estado, além de centenas de unidades e Centros de Tecnologia do SENAI e SESI espalhados por todos os pais, permite sensibilizar empresas em áreas distantes dos grandes centros, para o tema inovação.

Por outro lado, devem ser destacados o entendimento e a visão muito específicos de políticas de apoio à inovação propostos no Manifesto Empresarial pela Inovação. Os proponentes da MEI, ao enfatizarem as semelhanças com o PBQP, Programa lançado no final da década de 1980 em momento de abertura neoliberal da economia, e ao colocar o foco na “gestão da inovação na pequena empresa”, evidenciam uma perspectiva política segunda a qual o aspecto principal a ser tratado é a “melhoria da qualidade na empresa” ou a “gestão da inovação”. Nesta perspectiva, a ausência de uma “cultura de inovação”, que contemple aspectos como “qualidade” e “gestão” empresarial, seria a principal responsável pelos fracos resultados em inovação nas empresas brasileiras. Este posicionamento não tem por objetivo priorizar uma Política Industrial competitiva, de fortalecimento da indústria e de aspectos estruturais da economia e que permita atuar nas interfaces da política econômica com aquelas que englobam ciência, tecnologia, indústria, inovação e política comercial exterior.

2. Capital de risco (venture capital) e empresas nascentes

Como em muitos países, o mercado de venture capital no Brasil é um desdobramento de esforços do poder público ao invés de originar do setor privado. No entanto, o país tem um sistema financeiro sofisticado e construiu mercados de capitais sólidos, fortemente regulados por entidades independentes. Fundos de Private Equity e Venture Capital são regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários. Duas instituições estão na vanguarda da promoção de capital de risco: o BNDES e a FINEP.

O BNDES foi o precursor na formação de fundos, tendo desenvolvido programas de apoio a fundos de investimento desde 1995. Seu Programa de Fundos de Investimento BNDESPAR seleciona Fundos de Investimento em Participação (FIP) e Fundos de Empresas Emergentes (FIEE), com a finalidade de ampliar o apoio à capitalização de empresas de diferentes tamanhos, divulgando boas práticas de governança e a cultura do capital de risco no Brasil. O BNDESPAR aprovou mais de 17 fundos através de seu braço de capital de risco.

No que diz respeito às MPE, destaca-se o **Programa CRIATEC**, criado em 2007 com um orçamento de R\$ 80 milhões para capitalizar micro e pequenas empresas inovadoras em estágio nascente (capital semente) e proporcionar apoio adequado à gestão. O foco está no investimento em empresas inovadoras nas áreas de TI, biotecnologia, novos materiais, nanotecnologia, agronegócios e outros setores. O programa busca capitalizar micro e pequenas empresas inovadoras, com investimento médio entre R\$ 500 mil e R\$ 1 milhão e máximo de R\$ 1,5 milhão por empresa. São elegíveis para apoio empresas com faturamento líquido de até US\$ 3 milhões no ano imediatamente anterior à capitalização do Fundo. De acordo com Coutinho (2007) a expectativa era de que fossem apoiadas ao longo do segundo mandato Lula cerca de 60 empresas.

No que se refere à FINEP, destaca-se o **Projeto INOVAR**, lançado em 2000. O projeto tem como objetivo a promoção da criação de um sistema de capital de risco para o desenvolvimento das pequenas e médias empresas de base tecnológica e redução das incertezas e riscos associados ao investimento em novos negócios. Trabalhando em parceria com várias instituições (incluindo o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, SEBRAE, Fundação Petrobras de Seguridade Social - PETROS, CNPq, Sociedade para Promoção da Excelência do Software Brasileiro - SOFTEX e Bolsa de Valores de São Paulo - BOVESPA), a FINEP busca fortalecer a cultura de investimento de capital de risco em empresas nascentes e emergentes de base tecnológica. Até 2008, a FINEP lançou sete chamadas públicas para a capitalização do fundo de capital de risco. Em 2009 já haviam sido alavancados cerca de US\$ 45 milhões em fundos de venture capital, com a expectativa de que cerca de 100 empresas fossem beneficiadas nos próximos três anos.

Embora o financiamento de capital de risco possa oferecer oportunidades para as pequenas empresas evitarem as altas taxas de juros que prevalecem no mercado financeiro regular, nem todos os segmentos de atividade se prestam a práticas de capital de risco. Mais importante ainda é ter em mente as observações feitas por Chesnais e Sauviat (2003), de que a indústria de capital de risco requer uma combinação específica de mecanismos socioeconômicos e instituições, para que possa experimentar um crescimento significativo. Estas condições específicas incluem uma configuração muito particular de relações de trabalho e uma grande quantidade de recursos disponíveis para serem investidos. Além disso, o mercado de capital de risco é, em grande medida, dependente de um conjunto de relações sistêmicas que estão profundamente enraizados na economia e sociedade estadunidense. A difusão internacional deste tipo de investimento é, na melhor das hipóteses, lenta e difícil. Sugere-se que, para países em desenvolvimento como o Brasil, outros instrumentos para financiar a inovação nas MPE sejam necessários.

3. Parques tecnológicos e incubadoras

A primeira experiência brasileira com parques tecnológicos data de 1984, quando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq criou, em parceria com governos estaduais e municipais e universidades, doze parques. No entanto, o cenário de crise econômica vivido naquela época contribuiu para o fim deste programa, apesar de alguns parques terem continuado com o apoio local. O movimento de incubadoras universitárias continuou a se expandir mesmo sem forte apoio governamental.

O **Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas e aos Parques Tecnológicos – PNI** é coordenado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e tem como objetivo articular e fortalecer os

esforços de apoio a empreendimentos em incubadoras de empresas e parques tecnológicos. O programa tem como foco:

- o apoio às incubadoras de empresas, em particular as de base tecnológica que operem em redes;
- o fortalecimento de consultorias às incubadoras de empresas e empresas incubadas;
- a capacitação das equipes gestoras das incubadoras de empresas; e
- as atividades de P,D&I de empresas localizadas em incubadoras de empresas e em parques tecnológicos.

Neste contexto, uma iniciativa é o programa **Primeira Empresa Inovadora - PRIME**, criado no início de 2009, que canaliza recursos da Subvenção Econômica. O objetivo é criar condições financeiras favoráveis para que empresas nascentes de alto valor agregado possam vencer a fase inicial de desenvolvimento dos seus empreendimentos. Busca-se contemplar cinco mil empresas nascentes voltadas a novos produtos, serviços e processos de elevado valor agregado, em todas as regiões. Podem se beneficiar as empresas nascentes com até 24 meses de existência que apresentem um elevado conteúdo de inovação em seus produtos ou serviços e um plano de negócios que indique um grande potencial de crescimento. O programa conta com operadores descentralizados, com destaque para universidades, incubadoras, parques tecnológicos e institutos de pesquisa, os quais estabelecem convênios de cooperação institucional com a FINEP. As empresas contempladas pelo programa fazem jus a recursos de Subvenção Econômica de R\$120 mil para custear recursos humanos qualificados e serviços de consultoria especializada em estudos de mercado, serviços jurídico, financeiro, certificação e custos, entre outros, durante 12 meses. As empresas que atingirem as metas estabelecidas nos planos de negócios podem também se beneficiar de outros instrumentos de fomento, como empréstimo do Programa Juro Zero e do programa INOVAR Semente.

Em 2009, havia 74 parques tecnológicos no país, sendo que 17 iniciativas em fase de implantação e outros 32 em fase de planejamento preliminar (RESENDE, 2010). Estes parques geraram uma receita total de cerca de R\$ 1,68 bilhão em 2007 e receberam recursos públicos de cerca de R\$ 1,3 milhões, 54% dos quais oriundos do governo federal. Mais de 520 empresas de base tecnológica se encontravam instaladas nestes parques, respondendo por 26.233 pessoas empregadas, em sua maioria graduandos e pessoas com nível superior completo (ANPROTEC, 2008). Todos os parques brasileiros têm um programa de incubadora e estabelecem metas claras para atrair novas empresas e investimentos, para promover a criação de novas empresas, o licenciamento de tecnologias e o desenvolvimento de áreas e produtos intensivos em tecnologia. Mais de metade dos projetos desenvolvidos nestes parques tecnológicos se centram na área das Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs. Outras áreas incluem energia, biotecnologia, eletrônica e instrumentação, serviços, meio ambiente e agronegócio. Empresas Estatais, em especial a Petrobras, exercem um papel importante na promoção e consolidação de parques tecnológicos no país. No que diz respeito às incubadoras, os dados mais recentes sugerem que, em 2009, havia cerca de 400 em todo o país, abrigando cerca de 8 mil pequenas empresas inovadoras, empregando 35 mil pessoas e gerando um faturamento da ordem de R\$ 3,5 bilhões (RESENDE, 2010).

E questão dos parques tecnológicos tem se consolidado na agenda de políticas, de forma que se observam inúmeras iniciativas de criação de novos parques tecnológicos pelo país. Em muitos casos, a demanda por incentivos, através de programas federais e estaduais, para a constituição de novos parques não encontra uma contraparte na infra-estrutura de conhecimento local. Uma outra crítica recorrente é que muitos parques não possuem um estratégia bem definida de posicionamento estratégico e de desenvolvimento, principalmente no que diz respeito à sua emancipação de recursos e programas públicos de fomento. No que diz respeito especificamente aos programas de fomento, não fica claro qual é a prioridade política; se é o foco em um número restrito de parques com real potencial de sucesso ou a pulverização de recursos em inúmeras iniciativas (SILVÉRIO, 2008). Por fim, argumenta-se que, nos casos

em que não há uma estreita sintonia com as especificidades e prioridades locais e regionais, os parques podem se tornarem enclaves desarticulados do território no qual se encontram, sem o aproveitamento efetivo da base de conhecimentos local e sem grandes transbordamentos do conhecimento gerado para a estrutura produtiva. Os parques tecnológicos não constituem um novo modelo de desenvolvimento local/regional. Eles podem representar um braço dinamizador de uma estratégia de desenvolvimento de todo um sistema produtivo e inovativo. Neste sentido, aponta-se para a importância de promover uma articulação mais estreita dos programas de fomento de parques tecnológicos com outras iniciativas de fomento a estruturas produtivas locais/regionais, de forma que as várias iniciativas sejam convergentes e coerentes com uma estratégia de desenvolvimento de um território.

4. Impactos e desafios dos programas de fomento à inovação

Uma aproximação do impacto de iniciativas de política de fomento à inovação pode ser encontrada nos resultados da Pesquisa de Inovação tecnológica – PINTEC. Os dados apresentados na Quadro 13 fazem referência ao número de empresas inovadoras que se beneficiaram de diferentes modelos de fomento²⁹. Mesmo que os dados sejam restritos às empresas que inovaram, eles representam uma boa *proxy*, principalmente considerando que a PINTEC também considera as inovações que são novas apenas para a própria empresa. Outra ressalva que merece ser feita é os dados retratam o período compreendido entre 2006 e 2008. Não refletem, portanto, os potenciais desdobramentos relacionados a iniciativas mais recentes, como os programas do BNDES Capital Inovador e Inovação tecnológica (2008), o SIBRATEC (criado em 2007, mas ainda em consolidação) e os programas PRIME (2009) e PAPPE Integração (2010) da FINEP.

QUADRO 13
EMPRESAS INOVADORAS QUE RECEBERAM APOIO PÚBLICO PARA AS SUAS
ATIVIDADES INOVATIVAS, POR TIPO DE PROGRAMA, SEGUNDO FAIXAS
DE PESSOAL OCUPADO – 2006 A 2008

| Atividades selecionadas da indústria e dos serviços | Empresas que implementaram inovações | | | | | | | | |
|---|--|------------------|------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|---|------|--|---------------------------|
| | Que receberam apoio do governo, por tipo de programa (%) | | | | | | | | |
| | Total | Incentivo fiscal | | | | Financiamento | | | |
| | | Total | À Pesquisa e Desenvolvimento | Lei da informática | Subvenção econômica | A projetos de Pesquisa e Desenvolvimento e inovação tecnológica | | À compra de máquinas e equipamentos utilizados para inovar | Outros programas de apoio |
| | | | | Sem parceria com universidades | Em parceria com universidades | | | | |
| Total | 41 262 | 22,3% | 1,2% | 1,8% | 0,8% | 1,4% | 0,9% | 13,5% | 7,2% |
| 10 a 29 | 25 842 | 21,4% | 0,5% | 1,9% | 0,6% | 1,4% | 0,7% | 12,8% | 7,1% |
| 30 a 99 | 10 513 | 22,1% | 0,6% | 1,3% | 0,4% | 0,9% | 0,9% | 15,1% | 6,9% |
| 100 a 499 | 3 612 | 24,2% | 2,2% | 2,0% | 1,2% | 1,2% | 1,6% | 14,1% | 8,2% |
| 500 e mais | 1 295 | 36,5% | 16,4% | 3,6% | 4,6% | 5,2% | 4,8% | 11,4% | 9,4% |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Brasileira de Inovação Tecnológica – PINTEC 2009.

Observa-se que os diversos tipos de programas contemplados na pesquisa foram muito menos relevantes para as micro e pequenas empresas. O foco relativamente maior em inovações incrementais e atualizações tecnológicas se reflete na importância muito mais elevada das linhas de financiamento

²⁹ A PINTEC enfoca, maiormente, segmentos da indústria de transformação e considera apenas empresas com 10 ou mais pessoas ocupadas. No que diz respeito às micro e pequenas empresas brasileiras, a pesquisa retrata, portanto, apenas um parcela destas.

direcionadas à aquisição de máquinas e equipamentos. Infelizmente, a pesquisa apresenta um viés em favor de atividades inovativas consideradas de maior conteúdo tecnológico e mais próximas da fronteira tecnológica. Enquanto que são listados diversos programas relacionados à P&D o conjunto de programas que podem ser mais relevantes para as micro e pequenas empresas são agregados sob a rubrica outros programas, dificultando uma análise mais apurada.

Os dados revelam que os principais beneficiários das políticas de fomento à inovação foram, em termos relativos, as grandes empresas. Cerca de 36,5% das grandes empresas inovadoras se beneficiaram de alguma iniciativa, enquanto que este percentual foi de 22,1% para as pequenas empresas (faixa de 30 a 99 pessoas ocupadas) e de 21,4% para o extrato formado em maior parte por microempresas (10 a 29 pessoas ocupadas). O baixo impacto sobre as MPE fica mais evidente se considerarmos que o número de empresas que receberam apoio foi de 7.866, o que representa 0,87% das mais de 900 mil empresas industriais brasileiras. Este quadro geral se evidencia nas taxas de inovação. Conforme discutido acima e apresentado no Quadro 6, observa-se taxas de inovação muito mais elevadas nas grandes (71,7%) e médias (45,1%) empresas do que nas pequenas (37,6%) e microempresas (37,4%).

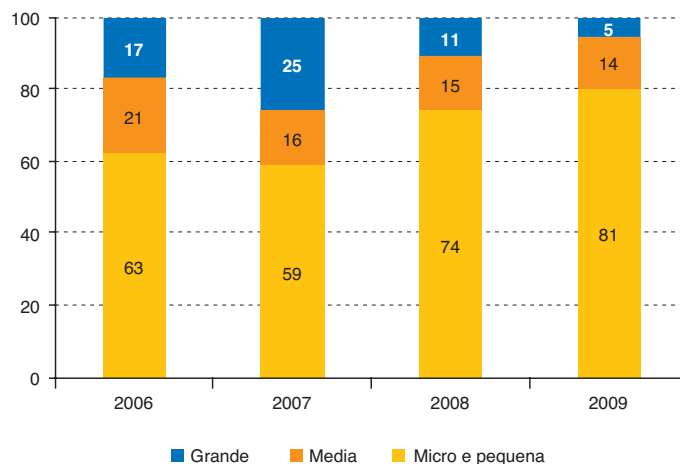
Por outro lado, uma análise da tendência dos indicadores ao longo das diversas pesquisas sugere um quadro mais favorável. Destaca-se a tendência de incremento do percentual de micro e pequenas empresas que se beneficiam dos programas de fomentos existentes. Enquanto que este percentual oscilava em torno de 17% em todas as pesquisas anteriores (17% no período 1998-2000, 17,8% em 2001-2003 e 16,9% em 2003-2005), as medidas implementadas ao longo do primeiro e início do segundo mandato Lula parecem ter promovido uma mudança de patamar, com cerca de 21,6% de MPE beneficiadas no período 2006-2008. Uma mudança de patamar também pode ser identificada no desempenho inovativo das microempresas. A taxa de inovação das empresas com até 49 pessoas ocupadas salta de um patamar em torno de 30% em 2001-2003 e 2003-2005 para os referidos 37,4%. Por um lado, esta melhora pode ser associada a um período de maior estabilidade e crescimento econômico, no qual justamente as menores empresas conseguem superar preocupações limitadas à sobrevivência imediata e podem se engajar em esforços inovativos. Todavia, se creditado exclusivamente à boa fase da economia, poder-se-ia esperar um incremento, mesmo que em menor escala, da performance inovativa em empresas dos demais tamanhos. O que se observa, porém, é uma redução da taxa de inovação para todas as demais faixas entre os períodos 2003-2005 e 2006-2008. Portanto, a evolução positiva das menores empresas pode ser creditada, em boa parte, aos esforços de melhoria e à criação de novas iniciativas de política.

Portanto, pode-se argumentar que a política brasileira de ciência, tecnologia e inovação vem apresentando algum resultado no esforço de superação de um viés centrado nas empresas de maior porte em áreas de maior conteúdo tecnológico. Um exemplo disto pode ser encontrado nos dados referentes aos projetos apoiados pela subvenção econômica, com recursos da ordem de R\$ 360 milhões para 2009 e de R\$ 500 milhões para 2010. Como demonstra o gráfico 1, os esforços de ampliação da participação das MPE tem surtido algum efeito, chegando-se, em 2009, a cerca de 81%.

Os programas PAPPE Subvenção e PAPPE integração, exclusivamente direcionados a micro e pequenas empresas também têm apresentado uma considerável expansão nos anos recentes. O primeiro programa se encontrava instalado, em 2010, em 13 estados, beneficiando 414 empresas com recursos da ordem de R\$ 265 milhões. Por outro lado, a modalidade de financiamento reembolsável especialmente concebida para as micro e pequenas empresas, o JURO ZERO, tem enfrentado maiores dificuldades para tomar corpo, tendo atingido apenas 60 projetos de empresas com o desembolso da modesta soma de R\$ 33,1 milhões.

Também o BNDES tem apresentado um contínuo crescimento de seus desembolsos em programas de apoio à inovação direcionados a micro e pequenas empresas. Destaca-se a expansão da utilização do Cartão BNDES e a possibilidade de aquisição de serviços tecnológicos.

GRÁFICO 1
SUBVENÇÃO ECONÔMICA: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA QUANTIDADE
DE PROJETOS APOIADOS POR PORTE DE EMPRESA - %



Fonte: MCT, 2010.

Diversas outras iniciativas, como aquelas com participação do SEBRAE voltadas à inovação, consultoria tecnológica e capacitação, bem como iniciativas voltadas para parques tecnológicos e incubadoras, têm apresentado avanços paulatinos. Todavia, a quantidade de empresas atingidas e os valores envolvidos sugerem que ainda existe um amplo caminho a ser trilhado, para que estas ações gerem uma transformação qualitativa na estrutura produtiva do país.

Por fim, sugere-se que esta mudança qualitativa depende também de uma mudança da forma como muitas organizações de fomento entendem a inovação. Na verdade já observa, com base nos tipos de instrumentos criados, um gradual alargamento do entendimento de inovação, avançando para além do tradicional fomento de empresas inovadoras de base tecnológica. Estas áreas envolvem apenas uma pequena fração do universo de micro e pequenas empresas do país. As iniciativas recentes, como o financiamento de serviços de consultoria, capacitação, fomento a cooperação e o próprio SIBRATEC, que buscam atacar também problemas tecnológicos mais elementares e mais pertinentes ao amplo universo de MPE, merecem ganhar corpo e se consolidarem em larga escala. Instituições envolvidas nestas iniciativas, com grande capilaridade e conhecimento de realidades territoriais e produtivas específicas, como o SEBRAE, o SENAI e o IEL, por exemplo, são fundamentais neste processo.

V. A crise econômica mundial de 2008-2009

Os impactos da crise financeira internacional foram sentidos de forma mais intensa nas economias dos países desenvolvidos, gerando uma significativa redução da demanda por importações, bem como uma redução da oferta de crédito nos mercados internacionais. Desta forma, em termos relativos o impacto da crise foi sentido de forma muito mais intensa pelas médias e grandes empresas brasileiras do que pelas micro e pequenas empresas. São justamente as empresas maiores que respondem pela maior parte das exportações e que têm condições de acessar recursos no mercado financeiro internacional, os quais eram abundantes antes da crise.

As micro e pequenas empresas brasileiras reúnem um conjunto de características e circunstâncias que a tornaram menos susceptíveis aos efeitos da crise. Em primeiro lugar, pode-se apontar que micro e pequenas empresas detêm menos flexibilidade para se ajustarem a variações da demanda pela redução de seu quadro de funcionários. Em segundo lugar, como discutido acima, é muito reduzido o universo de MPE exportadoras, sendo que mesmo antes da crise estas tem focado crescentemente o mercado interno. Em terceiro lugar, o modelo de desenvolvimento delineado nos últimos anos priorizou a expansão da renda dos mais pobres, com a incorporação de pessoas no mercado consumidor e a significativa expansão do consumo de bens direcionados às classes C, D e E. Estes são mercados com a maior participação relativa das pequenas empresas e, principalmente, das microempresas. Por outro lado, as MPE que integram as cadeias de fornecedores de grandes empresas certamente sentiram impactos maiores. Por fim, destaca-se que as MPE dificilmente acessam o mercado financeiro internacional, sendo o seu financiamento dependente do mercado de crédito doméstico.

O segundo e terceiro ponto, foco no mercado interno e com maior peso relativo nos segmentos populares, são convergentes com o padrão de desenvolvimento dos últimos anos, o qual tem apresentado ênfase justamente nestas dimensões. No que diz respeito ao crédito, embora ainda haja muitos desafios, experimentou-se um significativo esforço de ampliação das linhas e do volume de recursos à disposição das MPE. A um cenário prévio bastante favorável somou-se um conjunto de iniciativas de política, contribuindo para impactos relativamente menores sobre as empresas menores. Não foram poucos, na época, os pronunciamentos e reportagens que destacavam as micro e pequenas empresas como o “porto seguro” perante a crise ou como foco prioritário para a sua superação.

Isto não quer dizer que as micro e pequenas empresas não sofreram com o impacto da crise. Elas foram atingidas por uma relativa redução da demanda no mercado interno e por uma menor oferta de crédito, sobretudo no que diz respeito às linhas convencionais em bancos comerciais. A queda de faturamento acabou por gerar uma maior demanda por crédito imediato. Na medida em que crédito no

mercado internacional se restringia, as empresas maiores direcionaram sua demanda para o mercado financeiro doméstico, gerando uma maior “concorrência” pelos recursos disponíveis. Entre o final de 2008 e o primeiro trimestre de 2009, o volume de operações de crédito para pessoa jurídica com valores de até R\$ 100 mil permaneceu quase que estagnado no país. Os empréstimos bancários com valores entre R\$ 100 mil e R\$ 10 milhões apresentaram uma queda de 4,4%. Por outro lado, as operações com valores acima de R\$ 10 milhões cresceram 5,4% (SEBRAE, 2009).

A. Iniciativas implementadas

Para minimizar os impactos da crise e promover a retomada do crescimento econômico, o governo federal introduziu um conjunto de medidas de caráter anti-cíclico, priorizando áreas com grande efeito multiplicador sobre diversos segmentos produtivos e grande potencial de geração de postos de trabalho. O conjunto de medidas pode ser sintetizado nos seguintes pontos:

- A manutenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
- Programa Minha Casa Minha Vida;
- Programa de Sustentação do Investimento;
- Fomento ao crédito para micro e pequenas empresas (giro e investimentos)
- Iniciativas de caráter temporário

A abaixo segue uma breve contextualização destas iniciativas e um maior detalhamento daquelas iniciativas focadas nas micro e pequenas empresas.

a) A manutenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

A principal bandeira da política fiscal anti-cíclica foi a continuidade e ampliação dos gastos com obras de infra-estrutura, gerando estímulo à demanda, por direcionar grande volume de recursos à construção civil, importante gerador de empregos, e oferecendo melhores condições de oferta, na medida em que se materializem reduções de custos para as atividades produtivas.

b) Programa Minha Casa Minha Vida

O programa ofereceu incentivos a construção civil através de um amplo programa habitacional para a construção de 1 milhão de habitações populares. O programa é gerido pelo Ministério das Cidades, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal e conta como parceria com os estados e municípios. Prefeituras e governos estaduais oferecem a infra-estrutura, o terrenos e desoneração fiscal e a CAIXA financia a construção. A venda para famílias com renda de até 3 salários mínimos não envolve a análise de risco de crédito, sendo estabelecidos pagamento de até 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50,00. Para famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos, o programa oferece subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS, redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor da habitação.

c) Programa de Sustentação do Investimento- PSI

Em junho de 2009 o BNDES instituiu o programa para garantir a manutenção dos investimentos no período da crise, enfocando a aquisição e exportação de bens de capital e a inovação tecnológica. Os seguintes subprogramas foram criados: BNDES PSI - Bens de Capital (produção e aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, e o capital de giro a eles associado); BNDES PSI - Inovação (desenvolvimento de capacidade para empreender atividades inovativas em

caráter sistemático, bem como apoiar projetos de inovação de natureza tecnológica); e BNDES PSI - Exportação - Pré Embarque (produção de bens de capital destinados à exportação). Os juros variam entre 3,5% e 4,5% ao ano e o BNDES chega a financiar até 100% do valor. Quando da avaliação do PSI, em março de 2010, o programa contava com uma carteira de R\$ 51,4 bilhões (115 mil operações), dos quais R\$ 30 bilhões já haviam sido desembolsados³⁰.

d) Fomento ao crédito para micro, pequenas e médias empresas

A importância estratégica do fomento às MPE levou a um contínuo aporte de recursos para os diversos bancos de desenvolvimento e comerciais e à criação de fundos garantidores de crédito direcionado a micro e pequenas empresas. Estes fundos têm como objetivo mitigar o risco de crédito para MPE, induzindo a uma redução em seu custo. Através da Medida Provisória 464/2009 foi autorizado o aporte de até R\$ 4 bilhões por parte do Tesouro Nacional a estes fundos. Segundo a MP, os fundos podem garantir até 80% do valor do financiamento, limitado a 7% do total da carteira de cada banco com os fundos (mecanismo de *Stop Loss*). Para utilizar o fundo, as instituições financeiras devem contribuir com 0,5% do valor garantido em carteira. A expectativa era de que estes fundos alavancassem empréstimos de 10 a 12 vezes o seu valor.

Em agosto de 2009 o Banco do Brasil criou o **Fundo Garantidor de Operações – FGO**, que tem como foco principal o crédito para financiar capital de giro (com limite de R\$ 150 mil por operação), mas também apoio investimentos (limite de R\$ 500 mil). O fundo contou com um aporte inicial do Tesouro Nacional de R\$ 580 milhões e de R\$ 10 milhões do banco. Habilitados a utilizarem o fundo estão os empreendedores individuais, as micro e pequenas empresas (faturamento bruto anual de até R\$ 2,4 milhões) e as médias empresas (faturamento de até R\$ 15 milhões). Em Novembro de 2009 a Caixa Econômica Federal aderiu ao FGO, com o aporte de R\$ 200 milhões. Ao longo de um ano de operação, o FGO viabilizou, até agosto de 2010, 244 mil operações de crédito que totalizaram R\$ 7,9 bilhões³¹.

Uma segunda iniciativa que se desdobra a partir da regulamentação dos fundos garantidores é a criação, pelo BNDES, do **Fundo Garantidor para Investimentos – FGI**. O fundo se destina a autônomos, microempreendedores individuais, micro, pequenas e médias empresas do segmento de transporte rodoviário de cargas, para viabilizar o acesso a financiamento para a aquisição de bens de capital para sua atividade. O fundo contou com o aporte de R\$ 580 milhões pelo Tesouro Nacional e de R\$ 100 milhões pelo BNDES. O limite estabelecido para o financiamento por beneficiário final é de R\$ 10 milhões, sendo que no caso de valores até R\$ 500 mil, não é exigida a constituição de garantias reais.

Além das iniciativas voltadas para fundos garantidores, pode-se destacar também o esforço de consolidação do Cartão BNDES e de ampliação da base de empresas beneficiadas.

e) Iniciativas de caráter temporário

Às medidas de caráter permanente ou de médio a longo prazo, soma-se um conjunto de iniciativas com prazo de vigência definido, na maioria dos casos até 31/12/2009. Estas podem ser resumidas nos seguintes pontos (BNDES, 2009):

- i) Redução ampla do custo de financiamento através da redução da TJLP de 6,25% a.a. para 6%a.a.
- ii) Redução de juros sobre financiamentos para aquisição, exportação e produção de máquinas e equipamentos – Redução de 10,25% para 4,5% a.a. (FINAME, FINEM e BNDES Automático). Linha Procaminhoneiro com redução de 13,25% a.a. para 4,5% a.a.

³⁰ Ver: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/todas/20100329_psi.html.

³¹ <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/creditos-aval-fundo-garantidor-ultrapassam-r-5-bilhoes-bb-590371>.

- iii) Redução de juros em financiamento à exportação – BNDES-exim linha pós-embarque redução de 25% e linha pré-embarque com redução de 62%
- iv) Refinanciamento ao Setor de Bens de Capital – permite refinar 4 últimas prestações vencidas não pagas e alongar prestações vincendas até 12 meses, com até 6 meses de carência
- v) Redução de custos das linhas de inovação - linha Inovação Tecnológica com redução de taxa de juros de 4,5% para 3,5% e na linha Capital Inovador redução de 9,25% para 4,5% ao ano.
- vi) Desoneração fiscal para setores estratégicos – redução de IPI (imposto sobre produtos industrializados) para veículos e caminhões (veículos até duas mil cilindradas; carros populares com até mil cilindradas com redução de 7% para 0%). Redução de IPI para eletroeletrônicos da linha branca. Redução da Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) para motos de até 150 cilindradas (de 3% para zero) e a desoneração de impostos em materiais de construção, como cimento (de 4% para zero), tintas (5% para zero) e revestimento (5% para zero).

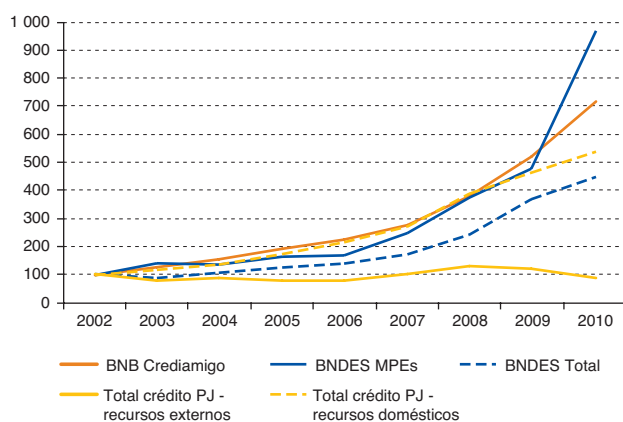
A redução de juros para investimento em bens de capital foi muito positiva, mas atinge somente o universo de empresas que financiam seus investimentos com recursos do BNDES, os quais foram estimulados a anteciparem seus investimentos. Segundo estudo da FIESP (2009), naquele ano estas empresas representaria cerca de 16% do total, enquanto que 66% financiam seus investimentos com recursos próprios. Esta consideração é ainda mais pertinente no caso da desoneração do crédito para inovação. As iniciativas de desoneração fiscal, por outro lado, tiveram um amplo impacto agregado, possibilitando a recuperação dos setores beneficiados já no primeiro semestre de 2009. As micro e pequenas empresas foram beneficiadas principalmente nas cadeias de fornecedores da indústria automotiva e na construção civil.

B. Repercussão das iniciativas

O conjunto de iniciativas de fomento ao financiamento de micro e pequenas empresas obtiveram resultados amplamente positivos. Enquanto que no período de acirramento da crise, no final de 2008, apontava-se para um quadro geral de dificuldade de acesso ao crédito, as séries disponíveis de desembolsos para micro e pequenas empresas apresentam uma tendência de expansão, mesmo que a taxas menores do que nos anos anteriores e posteriores à crise. No caso do BNDES, como apresentado no Quadro 11, o volume de desembolsos se expande em 51% em 2008 e em 27% em 2009. Situação similar pode ser verificada no caso das operações do principal banco operador de microcrédito no país. O saldo e operações do programa Crediamigo do Banco do Nordeste apresenta uma expansão constante entre 2008 e 2010 da ordem de 37% ao ano. Estes dados convergem com as perspectivas amplamente positivas das MPE traçadas pela pesquisa realizada pelo SEBRAE (2009), na qual se observa, no início de 2009, uma tendência de otimismo e expectativa de expansão dos mercados e investimentos.

O gráfico 2 abaixo apresenta a evolução do volume geral de crédito direcionado a pessoas jurídicas no Brasil, segundo fontes internas e externas, bem como dados para algumas instituições, como o BNDES e o BNB. Observa-se que o volume global de crédito oriundo de fontes domésticas, bem como os desembolsos gerais do BNDES, mantém uma trajetória de crescimento ao longo do período da crise, contrabalançando a significativa redução da disponibilidade de recursos no mercado internacional. Os dados disponíveis para o principal programa de microcrédito do país e para o desembolso do BNDES para micro e pequenas empresas apresentam um crescimento ainda mais expressivo. É curioso notar que, justamente a partir de 2008, observa-se uma tendência de expansão dos desembolsos para micro e pequenos empreendimentos superior à expansão do volume global de crédito para pessoas jurídicas. Isto sugere que as iniciativas discutidas acima, com destaque para a ampliação do volume de crédito disponível, a constituição de fundos garantidores, a disseminação do Carão BNDES e as desonerações tributárias, vêm apresentando efeitos concretos.

GRÁFICO 2
VOLUME DE CRÉDITO NO BRASIL, SEGUNDO FONTES, PROGRAMAS E PORTE DE
EMPRESA BENEFICIADA, VALORES CORRENTES – NÚMEROS ÍNDICE (2002 = 100)



Fonte: Banco Central do Brasil; BNDÉS; BNB.

Um indicador central dos impactos da crise sobre a estrutura produtiva é a geração ou redução dos postos de trabalho, principalmente considerando a grave dimensão social do desemprego. Uma pesquisa recente detalha a variação líquida dos postos de trabalho com carteira assinada no país no ano de 2009. Os principais resultados por grandes setores da economia e por porte de empresas são apresentados no Quadro 14 abaixo. Para o conjunto da economia, a expansão líquida do número de pessoas empregadas se deve ao significativo crescimento de postos nas microempresas de menor porte (de 0 a 4 pessoas ocupadas). Esta é a única faixa de porte de empresa na qual se observou expansão em todos os segmentos produtivos. Estas empresas respondem exclusivamente pelo crescimento das vagas de trabalho na indústria de transformação. É somente para o conjunto das microempresas (até 19 pessoas ocupadas) que se pode apontar para efeitos líquidos positivos das diversas iniciativas de fomento à construção civil e à expansão do crédito habitacional.

QUADRO 14
SALDO DE ADMISSÃO SOBRE AS DEMISSÕES, POR SETOR
SEGUNDO O PORTE DAS EMPRESAS - 2009

| Setor | Total | Total MPE | Micro (0 a 4) | Micro (5 a 19) | Pequenas | Médias e Grandes |
|---------------------------|----------------|------------------|------------------|-----------------|----------------|------------------|
| Agricultura, Silvicultura | -15 369 | 8 672 | 39 033 | -15 032 | -15 329 | -24 041 |
| Serviços | 500 177 | 431 891 | 414 988 | -5 503 | 22 406 | 68 286 |
| Construção Civil | 177 185 | 186 273 | 185 215 | 3 083 | -2 025 | -9 088 |
| Comércio | 297 157 | 287 672 | 378 255 | -69 827 | -20 756 | 9 485 |
| Adm. Pública | 18 075 | 5 675 | 2 656 | 1 191 | 1 828 | 12 400 |
| Ind. de transformação | 10 865 | 94 387 | 157 056 | -18 012 | -44 657 | -83 522 |
| Serv. Ind. Util. Pública | 4 984 | 6 166 | 5 655 | 480 | 31 | -1 182 |
| Ind. Extrativista | 2 036 | 2 653 | 3 426 | -216 | -557 | -617 |
| TOTAL | 995 110 | 1 023 389 | 1 186 284 | -103 836 | -59 059 | -28 279 |

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED (http://www.mte.gov.br/observatorio/analise_CAGED_2009.pdf).

Conclui-se que, se a prioridade estratégica para promover uma atenuação dos efeitos da crise e a rápida retomada do crescimento era o fomento das pequenas e, principalmente, micro empresas, o conjunto de iniciativas implementado antes da crise e as medidas específicas introduzidas durante esta foram bastante eficazes em mobilizar este segmento da economia. As perspectivas recentes da estratégia política no governo Dilma sugerem, justamente, um aprofundamento desta tendência, com a centralidade das micro e pequenas empresas e ênfase no desenvolvimento através da inclusão produtiva.

VI. Perspectivas na administração Dilma

O programa de governo da atual gestão representa, em grande parte, um aprofundamento e/ou alargamento das diretrizes gerais que já vinham pautando a gestão Lula. Cada vez mais é enfatizada a relevância das micro e pequenas empresas, não só como geradores de ocupações e renda, mas também como elementos dinâmicos de desenvolvimento do sistema produtivo, seja em atividades “tradicionais”, seja em áreas intensivas em conhecimento e alto conteúdo tecnológico.

No período recente não foram apontados rumos significativamente novos na política para MPE. A opção acertada tem sido de busca de consolidação e ampliação dos elementos de êxito recentes. Desta forma, observa-se um contínuo esforço de alargar a participação das micro e pequenas empresas como beneficiárias de linhas de financiamento, incentivos à inovação, programas de capacitação e de fomento às exportações. Um exemplo é o projeto de lei complementar à Lei Geral das MPE, que propõe o aumento dos tetos de receita anual bruta para o enquadramento como empreendedores individuais (de R\$ 36 mil para R\$ 48 mil), microempresas (de R\$ 240 mil para R\$ 360 mil) e pequenas empresas (de R\$2,4 milhões para R\$ 3,6 milhões). Em maio também foi reduzida a alíquota de contribuição dos empreendedores individuais para o INSS. Outros esforços têm sido direcionados à ampliação das experiências positivas de microcrédito, como o estabelecimento de acordos de cooperação e ampliação do volume de recursos disponíveis. O BNDES, por exemplo, ampliou a dotação de seu programa de microcrédito de R\$ 250 milhões para R\$ 450 milhões.

Além destes avanços específicos, dois elementos merecem um destaque especial, tendo em vista o programa de governo da atual gestão e os programas específicos já criados ao longo dos cinco primeiros meses. São estes:

- i) Perspectivas de mudança na estrutura institucional de apoio às micro e pequenas empresas
- ii) O crescente destaque das políticas sociais enquanto meios para a promoção do desenvolvimento econômico, com destaque para o desenvolvimento regional

No que se segue são destacados as principais perspectivas presentes no discurso político dos órgãos relevantes e as iniciativas de política que têm sido encaminhadas com relação a estes três tópicos.

A. Estrutura institucional de apoio às micro e pequenas empresas

Uma diretriz central do programa de governo da atual gestão é dar seguimento a um projeto nacional de desenvolvimento que assegure grande e sustentável transformação produtiva do Brasil. As micro e pequenas empresas são destacadas, neste contexto, como um elemento dinamizador central. Tanto que as diretrizes gerais destacam a importância de conciliar o desenvolvimento das grandes empresas e das micro, pequenas e médias empresas e de fomentar o empreendedorismo. A relevância atribuída às micro e pequenas empresas trouxe consigo a discussão a respeito da necessidade de promover mudanças no arcabouço institucional de apoio. Disto desdobra-se a discussão a respeito da pertinência da proposta de criação de um órgão governamental exclusivamente dedicado às MPE e dos arranjos institucionais alternativos.

1. A proposta de criação do ministério / secretaria da MPE

A criação de um órgão especificamente dedicado às micro e pequenas empresas foi um compromisso de campanha assumido pela então candidata Dilma. Na época, o projeto era efetivamente de criação de um ministério. Em março de 2011, todavia, foi encaminhado ao congresso um projeto para a criação de uma Secretaria da Micro e Pequena Empresa, vinculada diretamente à presidência da República e com status de ministério. O propósito da secretaria seria de fazer uma interface com o restante do governo no desenho e execução de políticas que apoiem as MPE. Marcado por entraves no campo da articulação política e confrontado com a necessidade de promover um amplo ajuste nas contas públicas, resultando em um amplo plano de corte de despesas, o governo acabou por colocar em segundo lugar este órgão que era uma prioridade de campanha. De fato, a questão saiu quase que completamente da pauta política.

A transformação do projeto de futuro ministério em secretaria e a posterior saída do assunto de pauta reflete antes de tudo uma disputa de espaços políticos por parte de algumas organizações e, em última instância, a própria falta de consistência da proposta de uma pasta própria dedicada às micro e pequenas empresas.

A criação de um ministério propriamente dito constituiria uma estranha anomalia, na medida em que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior veria retirado de seu escopo de atuação quase que 99% das empresas e 40% das pessoas ocupadas na economia formal, sem falar no amplo contingente de empreendimentos informais, quase que exclusivamente de micro ou pequeno porte. Desta forma, o MDIC se tornaria algo como o ministério da grande indústria. O curioso é que isto iria na justa direção oposta do que se entende como desenvolvimento, um processo sistêmico que envolve a totalidade da esfera econômica, além das esferas social, cultural, ambiental, etc. Se, conforme difundido no discurso acadêmico e político, as micro e pequenas empresas constituem um eixo de relevância ímpar para a promoção do desenvolvimento, a exclusão destas da incumbência do MDIC tenderia a destituir deste também o status de ministério do Desenvolvimento. Este movimento tenderia a ir na direção diametralmente oposta ao esforço empreendido por um dos mais importantes órgãos vinculados a este ministério, o BNDES. Para cumprir sua missão nata de promover o desenvolvimento nacional, o banco tem direcionado contínuos esforços para conseguir superar seu histórico de atuação focado em grandes empreendimentos e se tornar um efetivo fomentador das micro e pequenas empresas. Da mesma forma, a ampla estrutura institucional que compõe o SEBRAE nacional e suas unidades estaduais perderia seu papel central como serviço de apoio às MPE, sem falar da ampla capacitação acumulada que poderia ser desmobilizada.

Em última instância, a existência de dois ministérios, um atuando junto as MPE e outro junto ao restante da estrutura produtiva, tenderia a favorecer um maior desalinhamento das ações, afastando estas de uma perspectiva de política de desenvolvimento coerente e sistêmica. Ter-se-ia, por exemplo, um

conjunto de ações voltado às grandes montadoras automobilísticas e outro conjunto voltado ao universo de fornecedores e prestadores de serviços, como se não fossem partes da mesma estrutura produtiva. Se, ao contrário, a proposta é de elaborar uma política coerente para este sistema produtivo —mesmo que com ações específicas para os integrantes dos diferentes elos— então a divisão deste esforço em dois ministérios tenderia a aumentar o custo de articulação no plano político e técnico. Isto faria ainda menos sentido em um momento histórico em que o MDIC vem ampliando continuamente suas capacitações na atuação junto às micro e pequenas empresas. Portanto, o argumento resultante desta análise é de que faça mais sentido promover um esforço interno ao MDIC, aperfeiçoando e ampliando seu escopo de atuação, tornando-o um agente central na formulação e implementação de uma política efetivamente sistêmica para o conjunto da estrutura produtiva. Como será discutido abaixo, este argumento encontra sua repercussão também no campo político.

Maior consistência possui a proposta alternativa de criação de uma secretaria especial vinculada à presidência, com a incumbência não de formular e gerir políticas, mas de promover a articulação das ações dos diversos ministérios e órgãos. Tal secretaria poderia promover um maior diálogo entre as ações de ministérios mais afeitos a parcelas específicas da estrutura produtiva, tais como as pastas de: minas e energia; agricultura, pesca e aquicultura; pecuária e abastecimento; desenvolvimento agrário; e cultura. Mas, a percepção que se tem é que a criação de tal pasta tenderia a retirar uma certa parcela de poder político de alguns órgãos, com destaque para os já mencionados MDIC e SEBRAE. Sob este ponto de vista, não seria estranho se a saída de pauta do tema da criação da secretaria estivesse ligada com alguma espécie de pressão política. Resta saber se esta saída de pauta é permanente ou é limitada às atuais questões de ordem maior (relacionados à coordenação política e ao ajuste nas contas).

2. Re-valorização da política para APLs

Uma importante mudança no arranjo institucional, que poderia ser interpretada como uma busca por alternativas à criação de uma pasta própria às MPE, é a crescente valorização atribuída ao Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais - GTP APL, locado na estrutura do MDIC.

Como colocado acima, apesar da grade pertinência de suas iniciativas e da ampla capacitação técnica de seus gestores, o GTP-APL tem enfrentado, desde sua criação, limitações em suas possibilidades de mobilização institucional e implementação de ações, por estar inserido em um nível hierárquico baixo dentro do MDIC. Os diálogos estabelecidos e o aprendizado acumulado acerca da forma de organização destas estruturas produtivas e de seu fomento têm sido muito relevantes, mas têm envolvido representantes advindos do terceiro escalão de outros ministérios. O potencial de este aprendizado institucional se traduzir em um consenso e em mudanças significativas no forma de atuação de outros ministérios e órgãos públicos fica, necessariamente, circunscrito a certos limites.

A principal recorrente crítica feita à atuação do GTP-APL certamente guarda alguma relação com este arranjo institucional. Tais críticas apontam que foi realizada uma ampla mobilização, a qual foi seguida de ações mais limitadas. Em pesquisa recente sobre as políticas para APLs nos estados do país (CAMPOS et al., 2010), diversas vezes observou-se um “lamento” por parte de órgãos estaduais e municipais que se mobilizaram na eleição de APLs prioritários e na criação dos núcleos estaduais de apoio a APLs, na expectativa de se beneficiarem de ações e, mais especificamente, de recursos advindos do governo federal. De fato, o GTP-APL se limitou ao papel que lhe é atribuído, o de mobilizador e articulador. Mesmo assim, a percepção de que as ações do governo federal não tomaram a dimensão desejada por estas instâncias estaduais e locais contribuiu para um refluxo do papel dos APLs na pauta de políticas de alguns estados.

A perspectiva que se delinea nos primeiros meses da atual gestão é de uma ampliação da relevância e escopo de atuação do GTP-APL na medida em que este é “reinscrito” em um nível hierárquico mais elevado. Isto fica claro com a decisão de que a Secretária do Desenvolvimento da

Produção, Heloisa Menezes, passará atuar em direta articulação com os demais integrantes do GTP-APL na definição das estratégias e ações de apoio aos APLs no país (MDIC, 2011). A tendência é que esta mudança se reflita também na representação dos demais órgãos públicos privados que integram o grupo de trabalho, estabelecendo-se uma articulação institucional em nível hierárquico mais elevado e com maior potencial de acarretar ações e programas de maiores dimensões.

Este processo pode ser interpretado como uma forma de dar maior centralidade nas ações do ministério às políticas direcionadas às micro e pequenas empresas. Como discutido acima, a prática recente de políticas para APLs tem evidenciado o potencial de fomento de micro e pequenas empresas a partir deste referencial³². E é justamente no GTP-APL que o MDIC encontra um significativo conhecimento acumulado e uma relevante articulação institucional. A inserção da política para APLs em um nível de prioridade mais elevado e o potencial de um desenho futuro de uma política mais ampla estabelecem o GTP-APL e o MDIC como uma efetiva alternativa à criação de uma pasta exclusiva para micro e pequenas empresas.

Isto converge com outras instâncias prioritárias do atual programa de governo, no qual os empreendedores individuais e as micro pequenas empresas desempenham um papel central e no qual se tem apontado para o referencial de APLs como um eixo central de atuação. Conforme discutido no próximo item, observa-se, na atual gestão, uma crescente articulação entre a política social e de desenvolvimento econômico.

B. Políticas sociais e desenvolvimento

Um dos principais desafios assumidos pelo atual governo é o combate à pobreza e, especialmente, a erradicação da miséria no país. Neste contexto o programa Bolsa Família continuará a ter um papel de destaque na inclusão social. O que constitui um passo para além de uma ação assistencial é a busca de associar estas medidas com a ampliação da geração de emprego e renda, fortalecimento da economia solidária.

Como sugere o próprio *slogan* que atualmente acompanha a logomarca do governo federal³³, um dos principais carros chefe deste programa de governo é o aprofundamento e ampliação das ações voltadas para a redução das desigualdades sociais, inter-regionais e intra-regionais. Neste escopo, as áreas marginalizadas e de menor dinamismo econômico permanecem como um foco central. O salto qualitativo que a atual gestão se propõe a promover em sua política de inclusão social é a passagem de uma ação de assistência social para uma ação de inclusão produtiva.

Para articular as diversas ações governamentais com este objetivo, foi criado, recentemente, o Programa Brasil sem Miséria. O foco deste programa é o conjunto de 16 milhões de pessoas que vivem com menos de R\$ 70 por mês, dos quais 47% estão em áreas rurais e 53% em áreas urbanas e 59% se situam na região Nordeste do país. O programa conta com um orçamento de R\$ 20 bilhões por ano — incluindo o Bolsa Família — e as ações se concentram em três eixos centrais: transferência de renda; inclusão produtiva e; acesso a serviços públicos, como água, saneamento, eletricidade, saúde, educação e moradia. Especialmente no que diz respeito à inclusão produtiva, estacam-se as seguintes ações:

- Em áreas rurais: fomento à ampliação da produção da agricultura familiar, através de serviços de assistência técnica, tecnologia, provisão de insumos e acesso à água, além de programas de compras públicas, com destaque para o programa de merenda escolar;

³² Como discutido acima, esta experiência tem contribuído, inclusive, para recorrentes equívocos quanto à definição de o que seriam APLs, sugerindo-se que estes fossem necessariamente circunscritos a micro e pequenas empresas.

³³ O *slogan* “País rico é país sem pobreza”, denota uma clara opção por políticas que promovam a redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza.

- Em áreas urbanas: qualificação da força de trabalho, identificação de oportunidades para a criação de emprego e renda e acesso ao microcrédito.

O conceito básico subjacente a estas iniciativas é a transformação da condição do beneficiário da política social que é, tradicionalmente, passiva em uma postura pró-ativa. A associação desta política com o fomento ao empreendedorismo e a ampliação do microcrédito detém o potencial de amplificar os desdobramentos positivos recentes de uma política de desenvolvimento econômico, baseada na inclusão das classes mais baixas e com foco no mercado interno.

Uma importante linha de atuação auxiliar a consecução dos objetivos postos pela política social envolve a atuação em Arranjos Produtivos Locais em duas frentes co-relacionadas (BNDES, 2011c):

- i) APLs dos serviços públicos essenciais: alimentação, educação e saúde pública, habitação popular, cultura e bem-estar socioambiental; e
- ii) APLs para inclusão produtiva e geração de emprego e renda.

Esta perspectiva tem contribuído para que o tema dos Arranjos Produtivos Locais ganhe maior espaço na pauta central da política governamental. Estabelece-se, assim, um palco privilegiado para o aprofundamento das discussões acerca do aprimoramento das políticas para APLs, no conjunto das orientações estratégicas para erradicação da pobreza e mobilização do desenvolvimento social.

Estreitamente associado com a meta de redução das desigualdades sociais se coloca o desafio de promoção do desenvolvimento regional e local e a redução das desigualdades inter-regionais e intra-regionais. As atuais diretrizes gerais do governo apontam para o desenvolvimento de ações que contribuam para que a Amazônia, o Nordeste e o Centro-Oeste se “adéquem” à dinâmica do Sul e Sudeste, promovendo, assim, um maior equilíbrio ao desenvolvimento das diferentes regiões.

O potencial de políticas para APLs contribuir com o adensamento de inúmeras atividades produtivas e geração de emprego e renda tem contribuído para que o BNDES eleja este referencial como um eixo central de suas ações direcionadas ao entorno dos grandes projetos estruturantes, como as obras do PAC. Conforme discutido no item 3.2.2, busca-se qualificar o planejamento territorial urbano, articulando os grandes projetos com a estrutura produtiva local, com destaque para os micro e pequenas empreendimentos. Esta ação converge com as diretrizes da política social discutida acima, na medida em que se prioriza o referencial de APLs no fomento à provisão de serviços públicos, como saúde, saneamento e moradia.

VII. Conclusão e proposições para uma agenda de política

Este trabalho discutiu a evolução das políticas para promoção das micro e pequenas empresas no Brasil, dando ênfase à segunda metade da década de 2000 até os meses iniciais da atual gestão do governo federal. Como em muitos países, as MPE têm sido reconhecidas cada vez mais como motores do desenvolvimento. No Brasil, a sobrevivência de grande parte da população está diretamente associada ao desempenho dos pequenos empreendimentos, formais e informais. Os dados analisados na parte inicial do estudo evidenciam seu importante peso, tanto em termos de número de empreendimentos, quanto em termos do número de pessoas ocupadas. No cenário recente de crise financeira e de estagnação econômica, as micro e pequenas empresas se revelaram especialmente importantes para manter o nível de emprego e o dinamismo da estrutura produtiva voltada para o mercado interno de bens e serviços.

O período focado neste estudo revela um desempenho amplamente positivo das micro e pequenas. Certamente as iniciativas recentes de política contribuíram diretamente para este cenário. Significativos esforços foram mobilizados para se criar um marco legal de tratamento diferenciado das MPE, para se promover a desburocratização e a criação de um ambiente favorável aos seus negócios, para oferecer capacitação técnica e de gestão, para se fomentar as exportações e para se melhorar o acesso a linhas de crédito para capital de giro, investimentos em capacidade produtiva e em inovação. Enquanto que os desdobramentos em termos de performance exportadora foram pouco expressivos, pode-se apontar que as demais iniciativas têm apresentado algum êxito. Dentre os principais impactos discutidos no texto, pode-se destacar um crescimento contínuo da participação de MPE no volume de créditos oferecidos no país, bem como enquanto beneficiários de diversos instrumentos de fomento à produção e à inovação. Isto se traduz em resultados concretos, evidenciados pelos dados da PINTEC, que apontam para um significativo crescimento da taxa de inovação de micro e pequenas empresas. Uma graduação ampliação do entendimento da inovação, por parte dos formuladores de política, com a criação de iniciativas voltadas à atualização tecnológica, às inovações incrementais e às inovações não-tecnológicas, tem contribuído e pode contribuir muito mais para este desempenho positivo. Por fim, uma das principais conquistas recentes é a reversão da tendência de crescimento da informalidade. O novo marco legal, com medidas de simplificação de procedimentos e de desoneração, apresenta um amplo potencial de incorporar significativas parcelas dos empreendimentos e pessoas ao setor formal.

No entanto, as micro e pequenas empresas ainda enfrentam grandes desafios para sua sobrevivência, seu crescimento e o incremento de sua competitividade e participação nos mercados. O universo de micro e pequenas empresas é muito amplo e heterogêneo, de forma que coexistem experiências de desenvolvimento exitoso, de um lado, e carências fundamentais em termos de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, de outro lado. Portanto, os resultados deste estudo sugerem que o conjunto de iniciativas recentes de apoio e promoção está na direção correta, mas precisa ser ampliado e aprofundado. Perspectiva similar pode ser identificada nos documentos produzidos por diversas organizações focadas no apoio às MPE. Destaca-se a mobilização de um conjunto amplo de organizações e especialistas, feita pelo Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, para construir uma agenda unificada e consistente de políticas para as MPE. Deste esforço resultou o documento intitulado “Agenda Estratégica das Micro e Pequenas Empresas - 2011-2020”. Em grandes linhas, as proposições vão na direção do aperfeiçoamento e ampliação do marco legal e do conjunto de políticas já existentes. Pode-se destacar os principais tópicos e propostas constantes neste documento (Fórum MPE/MDIC, 2010b):

- i) Desoneração e Desburocratização - simplificação do registro e da legalização, sistemas de informação e cadastro único e simplificado;
- ii) Comércio Exterior - iniciativas capacitação, linhas de crédito e mecanismos de garantia às exportações, fomento ao associativismo e desoneração.
- iii) Tecnologia e Inovação - oferta de serviços e soluções tecnológicas in locu, interação entre ICTs e MPE e normatizações técnicas;
- iv) Investimento e Financiamento - criação do cadastro positivo (de bons pagadores), sistema nacional de garantias e fundos garantidores de crédito, associativismo, crédito coletivo e garantias solidárias;
- v) Rede de Disseminação, Informação e Capacitação - criação de órgão para coordenar ações para MPE, qualificação profissional e iniciativas de capacitação focadas no emprego de Tecnologias de Informação e Comunicação e no papel da inovação.
- vi) Compras Governamentais – criação de cédula de Crédito Microempresarial, programa nacional de qualificação de fornecedores e de compradores públicos.

Este conjunto de questões constitui, de fato, uma abrangente agenda estratégica para as micro e pequenas empresas e aborda a maioria das questões discutidas ao longo deste estudo. As proposições são bastante consistentes e merecem ser tomadas como prioridades na agenda de políticas públicas do novo governo. Todavia, além de buscar soluções para os inúmeros desafios específicos, conforme é estruturada esta agenda estratégica, é preciso avançar na discussão acerca da consolidação de uma política nacional de fomento às micro e pequenas empresas integrada e consistente.

Como argumentado acima, a experiência recente de políticas no Brasil e em diversos países aponta para a importância de se avançar para além de ações voltadas para empresas individuais e de uma postura “ofertista”, que parte do pressuposto de que exista uma demanda correspondente para os recursos tradicionais ofertados. A experiência na década de 1990 revela que iniciativas com foco em empresas individuais foram, em muitos casos, inadequadas, indiscriminadas, descoordenadas e sofriram de superposição e falta de continuidade. Uma política que priorize micro e pequenas empresas precisa enfatizar iniciativas que fortaleçam a interação entre empresas, agentes financeiros, tecnológicos, etc., de forma a fortalecer as sinergias e as diversas capacitações. A experiência recente tem demonstrado a importância do desenho de políticas que levem em consideração as especificidades de cada território e de sua estrutura produtiva e que mobilize não somente empresas individuais ou segmentos específicos, mas sim o conjunto dos agentes produtivos, organizações de ensino e capacitação, ciência e tecnologia, financiamento, representação e formulação de políticas.

O território e suas várias dimensões, incluindo a macro-regional, sub-regional e local, além da dimensão nacional, são considerados, cada vez mais, como pontos de referência centrais para qualquer projeto de desenvolvimento nacional. O conhecimento de um segmento produtivo, das características do mercado local/regional e dos próprios agentes produtivos permite desenhar e implementar ações de apoio e fomento com maior potencial de êxito. Esta proximidade favorece, por exemplo, a interação entre empresários e agentes financeiros, com a potencial redução de assimetrias de informação e o acesso ao crédito em melhores condições e menores custos. A partir de uma dimensão territorial concreta também têm sido desenvolvidos sistemas de governança com base na articulação de diferentes atores, potencializando o diálogo entre os formuladores de políticas e os seus beneficiários. Para que as iniciativas de política sejam verdadeiramente eficazes, é essencial deter um conhecimento detalhado das necessidades locais, bem como do ambiente em que as empresas estão. A experiência recente de política também tem revelado o potencial de ganhos de eficiência produtiva e de competitividade a partir das externalidades dinâmicas resultantes da proximidade e interação de diferentes agentes produtivos e segmentos. Ações de política capazes de fomentar estas externalidades têm conseguido gerar estímulos para o conjunto da estrutura produtiva local/regional.

Neste contexto, a inovação figura como um elemento crucial não só para o avanço tecnológico, mas também para ganhos de competitividade e inserção competitiva no mercado, mesmo nas atividades mais tradicionais e no caso de empresas pouco estruturadas. As políticas de fomento ao investimento, capacitação, ampliação e inserção em novos mercados, etc. precisam ser acompanhadas de iniciativas que favoreçam um ambiente favorável à interação e à geração, incorporação e difusão de conhecimentos, de forma a garantir a sobrevivência e a ampliação da competitividade dos agentes produtivos.

Como discutido acima, dentre as terminologias que têm concorrido por espaço nas agendas de política de desenvolvimento local destaca-se as de Arranjos Produtivos Locais, de clusters e de distritos industriais. Como foi argumentado, mais importante do que a adoção de um rótulo específico para as ações de política é a implementação de ações que contemplem a dimensão efetivamente sistêmica da estrutura produtiva. Até porque a mera adoção de novos rótulos muitas vezes tem camuflado a continuidade de velhas práticas. O que realmente importa são os esforços de aprendizado institucional realizado por diversas organizações de política, buscando aprimorar suas capacitações a partir de sua própria experiência e escopo de atuação. Iniciativas de considerável êxito, como aquelas do SEBRAE, deixam claro que as ações de política independem da eleição de rótulos específicos. O importante é que estas têm conseguido, gradativamente, ir além do atendimento individualizado e pontual e que têm buscado mobilizar o conjunto das potencialidades de diferentes estruturas produtivas locais.

Por outro lado, o emprego de uma terminologia comum pode favorecer um maior alinhamento entre as diversas organizações, contribuindo para uma melhor integração das diversas ações, potencializando os impactos decorrentes do emprego de recursos públicos. Neste sentido, argumenta-se que o esforço de construção de um arcabouço institucional iniciado com a criação do GTP-APL constitui um rico ativo do país. Existe um significativo potencial de “ganhos de escala” a partir do momento em que existe toda uma estrutura institucional constituída na esfera federal, estadual e local e que toma o termo Arranjos Produtivos Locais como referência. Este constitui o principal argumento a favor da adoção do referencial de APLs por parte das diferentes organizações envolvidas com o desenvolvimento local/regional e com o fomento às micro e pequenas empresas. A opção por este termo representa, antes de tudo, a opção por uma atuação coletiva e contextualizada e que se aplica a qualquer território e à estrutura produtiva ali existente.

Neste sentido, o reposicionamento do GTP-APL dentro da estrutura hierárquica do MDIC e das demais organizações integrantes, conforme se tem observado no início da gestão Dilma, traça um panorama amplamente favorável para a consolidação de uma política sistêmica de desenvolvimento local/regional e que tem como principais beneficiários as micro e pequenas empresas. De forma oposta, a criação de um ministério próprio para as micro e pequenas empresas poderia acabar por gerar uma

desarticulação das ações de política, ao tratar como dois objetos separados aquilo que, na verdade, constitui uma única estrutura produtiva, formada por micro, pequenas, médias e grandes empresas. Uma secretaria especial vinculada à presidência, com a missão de coordenar as ações de vários ministérios representa uma proposta de construção institucional mais consistente. Todavia, argumenta-se que o conjunto de organizações já existentes possuem um amplo acúmulo de capacitações, cuja potencialização merece ser priorizada. Assim, a contextualização do GTP-APL como uma plataforma central da política do MDIC e dos demais órgãos integrantes oferece ricas oportunidades para se avançar na construção de uma política de estado que:

- compreenda conjuntos de diferentes atores (empresas e organizações de investigação e desenvolvimento, educação, treinamento, promoção, financiamento etc.) e atividades conexas que usualmente caracterizam qualquer sistema produtivo e inovativo local;
- cubra o espaço, onde ocorre o aprendizado, são criadas as capacitações produtivas e inovativas e fluem os conhecimentos e particularmente aqueles tácitos;
- favoreça uma convergência e articulação das iniciativas voltadas à inovação, à exportação, ao investimento e à capacitação em diferentes níveis;
- estabeleça uma ponte entre o território e as atividades econômicas, conciliando as vocações locais com estratégias de desenvolvimento que não tragam benefícios apenas para um subconjunto dos atores produtivos;

A grande oportunidade e o grande desafio que se coloca no presente é a articulação entre uma política de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento social. Especificamente isto significa uma convergência das estratégias de desenvolvimento nacional e de desenvolvimento regional e local com o fomento às micro e pequenas empresas. O avanço nas direções traçadas nos últimos anos, com a ampliação e consolidação de diversos programas e mecanismos de fomento recentes, associado a uma política sistêmica de desenvolvimento local/regional possui amplo potencial de promover um salto qualitativo no que diz respeito ao papel das micro e pequenas empresas na economia brasileira.

Bibliografia

- ANPEI (2010). *Guia prático de apoio à inovação: onde e como conseguir apoio para promover a inovação em sua empresa*. Disponível em: <http://proinova.anpei.org.br/downloads/Guia_Inovacao_Empresas.pdf>. Acesso em 22 Mai. 2011.
- ANPROTEC (2008). *Portfólio de parques tecnológicos no Brasil*. Disponível em: <http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/portfolio_completo_resol_media_pdf_28.pdf>. Acesso em 05 Mar. 2011.
- BNDES (2009). *Política de desenvolvimento produtivo: estímulos ao investimento, inovação, exportações e MPE*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/BNDES_PDP.pdf>. Acesso em 03 Jun. de 2011.
- ____ (2011a). *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil*. Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/documentos/docnorte>>. Acesso em 15 dez 2010.
- ____ (2011b). *Apoio às micro, pequenas e médias empresas*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/Micro_Pequena_e_Media_Empresa_e_Pessoa_Fisica/cartilha_MPME.pdf>. Acesso 20 jun. 2011.
- ____ (2011c). *Desenvolvimento econômico e social do país é tema de evento sobre políticas para APLs no banco*. Informativo Semanal, nº 1244 ano 26, 25 fev. 2011.
- CAMPOS, R.; STALLIVIERI, F.; VARGAS, M.; MATOS, M. (org.) (2010). *Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil*. Rio de Janeiro: E-Papers.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. L. (eds.) (2003). *Systems of innovation and development: evidence from Brazil*. Cheltenham: Edward Elgar.
- CEPAL/ PNUD/OIT (2008). *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Brasília: CEPAL/ PNUD/OIT. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/publicacoes/emprego/PagIniciais.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2011.
- CHESNAIS, F.; SAUVIAT, C. (2003). *The financing of innovation-related investment in the contemporary global finance-dominated accumulation regime*. In: Cassiolato, J. E.; Lastres, H. M. M.; Maciel, M. L. (eds.). *Systems of Innovation and Development: Evidence from Brazil*, Edward Elgar.
- CNI (2009). *Cartão BNDES: como as micro, pequenas e médias empresas podem se beneficiar*. 2. ed. Brasília. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1254488021.pdf>. Acesso em: 10 Jun. 2011.

- COSTA, F. N. (2010). *Microcrédito no Brasil*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 175, abr.
- FIESP (2009). *Manual dos instrumentos da política de desenvolvimento produtivo - PDP*. Cadernos Política Industrial, nº2.
- FÓRUM MPE/MDIC (2010a). Cartilha informativa de produtos e serviços bancários para microempresas e empresas de pequeno porte. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1292007365.pdf> Acesso em: 19 mai. 2011.
- ____ (2010 B). *Agenda estratégica das micro e pequenas empresas 2011-2020: desafios e propostas para o desenvolvimento*. Disponível em: <http://issuu.com/planomidia/docs/agenda_estrategia__3_>. Acesso em 19 Jun. 2011.
- IBGE (2009). *Pesquisa de inovação tecnológica - PINTEC - 2008*. Rio de Janeiro.
- ____ (2003). *Pesquisa da economia informal urbana – ECINF*. Rio de Janeiro: IBGE.
- LEMOS, C.; ALBAGLI, S.; SZAPIRO, M. (2006). Políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil: evolução recente e desafios atuais. In: Lastres, H. M. M.; Cassiolato, J. E. (ed.). *Estratégias para o desenvolvimento - um enfoque sobre arranjos produtivos locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste*. Rio de Janeiro: E-Papers.
- LEMOS, C. (2009). *APL como estratégia de desenvolvimento e a atuação do BNDES*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/apoio_apl1.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2011.
- MCT (2010). *Plano de ação em ciência, tecnologia e inovação 2007 - 2010: principais resultados e avanços*. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-PACATI_110207.pdf>. Acesso em 19 mar. 2011.
- MDIC (2011). *Sem título*. Memória de Reunião. Brasília, 28 de março de 2011. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1302032661.pdf>, acesso em 14 Junho de 2011.
- MORAIS, J. M. (2006). *Empresas de pequeno porte e as condições de acesso ao crédito: falhas de mercado, inadequações legais e condicionantes macroeconômicos*. Texto para discussão nº 1189. Brasília: IPEA.
- NARRETO, N.; BOTELHO, M. R.; MENDONÇA, M. (2004). A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. *Planejamento e políticas públicas*, n. 27, jun./dez.
- RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. (2009). Programas oferecidos pelas incubadoras brasileiras às empresas incubadas. *Revista de Administração e Inovação*, v. 6, n. 1, p. 83-107. São Paulo.
- RESENDE, S. M. (2010). *Balanço sintético do PACTI e metas para 2022*. Brasília, 15 de dezembro.
- SEBRAE (1999). *O papel das micro, pequenas e médias empresa no processo de globalização da economia mundial*. Brasília.
- ____ (2003). *Termo de referência para atuação do sistema SEBRAE em arranjos produtivos locais*. Brasília. [http://www.biblioteca.SEBRAE.com.br/bte/bte.nsf/50533C7F21014E5F03256FB7005C40BB/\\$File/NT000A4AF2.pdf](http://www.biblioteca.SEBRAE.com.br/bte/bte.nsf/50533C7F21014E5F03256FB7005C40BB/$File/NT000A4AF2.pdf) accessed in 10.08.2006.
- ____ (2005). *Boletim estatístico de micro e pequenas empresas*. Observatório SEBRAE, 1º Semestre 2005.
- ____ (2007). *Fatores condicionantes e taxas de sobrevivência e mortalidade das micro e pequenas empresas no Brasil: 2003–2005*. Disponível em: <[http://www.biblioteca.SEBRAE.com.br/bds/bds.nsf/8F5BDE79736CB99483257447006CBAD3/\\$File/NT00037936.pdf](http://www.biblioteca.SEBRAE.com.br/bds/bds.nsf/8F5BDE79736CB99483257447006CBAD3/$File/NT00037936.pdf)>. Acesso em 28 Jun 2011.
- ____ (2008). *Fundo de aval às micro e pequenas empresas - FAMPE*. Fórum MPE/MDIC, Reunião do Comitê Temático, Investimento e Financiamento. Brasília. Disponível em: <09/outubro/2008http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1223664017.pdf>, acesso em 7 Junho 2011.
- ____ (2009). *Ponto de vista dos pequenos negócios: sondagem trimestral nas micro e pequenas empresas*. ano 1, nº 2, Julho.
- ____ (2010). *As micro e pequenas empresas na exportação brasileira : Brasil, 1998-2009*. Disponível em: <http://www.SEBRAE.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/MPE_BR_SEM_ANEXOS.pdf>. Acesso em 13 Mai. 2011.

- SILVÉRIO, J.A. (2008). *Programa nacional de apoio às incubadoras de empresas e parques tecnológicos - PNI*. Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Download/ComEspParqTecnologicos/SILVERIO_2008.pdf>. Acesso em 3 Jun. 2011.
- SOARES; M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. (2007). *Microfinanças: o papel do Banco Central e a importância do cooperativismo de crédito*. Banco Central do Brasil.
- TEIXEIRA F. (2010). Políticas de articulação productiva e suas vinculações com a política de desenvolvimento productivo no Brasil. In: Ferraro, Carlo (compilador). *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. Documento de Proyecto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – FUNDES.

