

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.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1365

