POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL: UMA VERTENTE PARA NOVAS PERSPECTIVAS

PUBLIC POLICIES FOR MICRO AND SMALL ENTERPRISES IN BRAZIL: A NEW WAY TO SHED

Marco Antonio Lorga[1]

Co-autoria Prof. Dr. Paulo Ricardo Opuszka[2]

RESUMO

As Micro e Pequenas Empresas possuem no contexto econômico e social brasileiro uma posição de destaque justificado pela participação do número de pessoas e empreendimentos envolvidos nesse segmento. Alguns números estatísticos que apresentaremos a seguir corroboram com a nossa afirmação. O crescimento desse segmento e a sua importância para as economias no mundo tem sido alvo de estudos científicos desse fenômeno por muitas disciplinas, como a Sociologia, a Economia, a Administração de Empresas e o próprio Direito. Este estudo procura privilegiar a multidisciplinariedade que a pesquisa desse tema exige. Temos como objetivo apresentar uma visão ampla das Micro e Pequenas Empresas no Brasil com dados econômicos e as políticas públicas que se desenvolvem na atualidade pelo Estado, caracterizando uma vertente para novas perspectivas de desenvolvimento econômico e social.

PALAVRAS-CHAVE: Micro e Pequenas Empresas, Política Pública, Social, Economia.

ABSTRACT

The Micro and Small Enterprises have economic and social context in Brazil a prominent position justified by the participation of many people and businesses involved in this sector. Some statistical numbers we present below corroborate our assertion. The growth of this segment and its importance to the economies in the world has been the subject of scientific studies of this phenomenon for many disciplines such as Sociology, Economics, Business Administration and Law itself. This study seeks to focus on multidisciplinary

[1] Endereço para acessar este CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/8845506061853001

[2] Endereço para acessar este CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/2323335691144453

research that this issue requires. We aim to provide an overview of Micro and Small Enterprises in Brazil with economic data and public policies that are developed today by the state, featuring a new aspect to prospects for economic and social development. KEYWORDS: Micro and Small Business, Public Policy, Social, Economy.

INTRODUÇÃO

As Micro e Pequenas Empresas possuem no contexto econômico e social brasileiro uma posição de destaque justificado pela participação do número de pessoas e empreendimentos envolvidos nesse segmento. Alguns números estatísticos que apresentaremos a seguir corroboram com a nossa afirmação.

O crescimento desse segmento e a sua importância para as economias no mundo tem sido alvo de estudos científicos desse fenômeno por muitas disciplinas, como a Sociologia, a Economia, a Administração de Empresas e o próprio Direito.

O estudo procura privilegiar a multidisciplinariedade que a pesquisa desse tema exige. Temos como objetivo apresentar uma visão ampla das Micro e Pequenas Empresas no Brasil com dados econômicos e as políticas públicas que se desenvolvem na atualidade pelo Estado.

Alguns aspectos que acreditamos serem cruciais para o foco das discussões sobre a política pública voltada ao desenvolvimento do segmento são apresentados: como os programas e instrumentos de adequação, as condições de aplicação e coordenação, a institucionalidade, e o ambiente macroeconômico, legal e regulatório aplicado.

No final do século XX percebemos que os Governos no Mundo apresentaram singular interesse para o segmento das Micro e Pequenas Empresas. Isso é interpretado pela presença crescente nesse período de formulações de políticas publicas atentas as potencialidade e contribuições desse segmento nos aspectos sociais e econômico. Vários países vislumbraram então a importância da representatividade das Micro e Pequenas Empresas como instrumentos de estabilidade social e desenvolvimento econômico justificando o esforço em desenhar novas políticas de estímulo.

A política pública para as Micro e Pequenas Empresas diminui o seu foco nas grandes corporações e passa a buscar ações permanentes dos Governos produzindo marcos institucionais dentro da estrutura executiva da administração pública. Temos como

exemplo claro dessa tendência mundial os tratamentos coletivos de apoios as atividades segmentadas que promovem fluxo de conhecimentos produtivos e mobilização de Arranjos Produtivos Locais (A.P.L) no Brasil, ou os *Clusters* como denominado na Itália, compreendendo a união de micro e pequenos negócios, podendo ser rural ou urbano, de atividades comuns com o objetivo de desenvolvimento segmentado, troca de experiências e fortalecimento concorrencial de mercado.

No Brasil em consonância com a essa nova ordem mundial é observado a evolução das análises e das ações políticas que orbitam em dois eixos principais: a busca de associar desenvolvimento com a modernização da estrutura produtiva, ou seja, a criação e difusão de novas tecnologias, sistema e formatos organizacionais, e por conseguinte, a busca da potencialização e contribuição com o desenvolvimento social e econômico. Esse último eixo, como veremos adiante exerceu um grande peso na minimização dos efeitos da crise econômica de 2008, resultado das diminuições das desigualdades regionais e da inclusão de segmentos sociais antes marginalizados.

A nossa análise tem o lapso temporal no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva nos anos de 2007 a 2010 e o início da gestão da presidenta Dilma Rousseff com mandato a partir de janeiro de 2011. Situamo-nos nesse período onde foi marcada por uma forte criação de novos mecanismos de fomento e instrumentos de redução a miséria, bem como, por uma evolução positiva nos números indicadores relacionados ao desempenho das Micro e Pequenas Empresas, consequência de uma ativa implementação novas políticas públicas voltadas ao social e o bem-estar da população. Mesmo assim, compreendemos que há um longo caminho a percorrer nas políticas públicas de estímulo à Micro e Pequena Empresa no Brasil.

2. A MICRO E PEQUENA EMPRESA NA ORDEM ECONOMICA BRASILEIRA

2.1. DEFINIÇÃO

Existem três critérios para a definição da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. O primeiro critério encontra-se na legislação, Lei Complementar 123/2006, também conhecido como o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que utiliza a classificação de tamanho da empresa pelo faturamento anual da empresa.

Nesse critério para ser Microempresa deve possuir um faturamento anual até R$240.000,00 e para ser Empresa de Pequeno Porte um faturamento anual no intervalo entre R$240.000,00 até R$2.400.000,00. Uma nova categoria recentemente foi introduzida na nossa legislação que alterou a LC 123/2006, com a edição da Lei Complementar 128/2008, criando o Microempreendedor Individual (MEI), pessoa que trabalha por conta própria e que obtenha uma receita anual de até R$36.000,00 reais. (Lei Complementar 123/2006)

O segundo critério, encontra-se no método utilizado tradicionalmente pelo SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas que utiliza a classificação de tamanho da empresa pelo número de empregos gerados pela empresa e da atividade desenvolvida. Nesse critério para ser Microempresa na Indústria e Construção Civil até 19 empregados e no Comércio e Serviços até 09 empregados. Para ser Empresa de Pequeno Porte na Indústria e Construção Civil de 20 à 29 empregados e no Comércio e Serviços de 10 a 49 empregados. (SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2012)

Esse critério, agora pouco utilizado, é criticado pela sua subjetividade e alto grau de indefinição, pois alguns segmentos podem atingir faturamentos altíssimos com poucos colaboradores, bem como, o inverso pode ocorrer. Além disso, seria um desestímulo a geração de novos postos de trabalho, já que quanto menor o número de colaboradores maior o estímulo da renúncia fiscal e grau de tratamento favorecido.

O terceiro critério é utilizado pelo principal fomentador financeiro para Micro e Pequenas Empresas nos últimos anos, o BNDES, que utiliza uma classificação diferente em números de faturamento anual muito superior aos estabelecidos pela Lei Complementar 123/2006. Segundo esse critério, para ser Microempresa deve possuir um faturamento anual até R$2.400.000,00 e para ser Empresa de Pequeno Porte um faturamento anual no intervalo entre R$2.400.000,00 até R$16.000.000,00. (BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

Essa falta de uniformização pode trazer distorções quando comparados os números estatísticos de fontes diferentes, ensejando cautela ao pesquisador quando na consolidação de resultados, pois distintamente podemos classificar os critérios como legal ou tributário, estabelecido pela LC 123/2006, como de empresarial estabelecido pelo SEBRAE e como financeiro estabelecido pelo BNDES.

2.2. PARTICIPAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA ECONOMIA

As Micro e Pequenas Empresas possuem uma participação significativa na economia brasileira. Segundo dados oficiais do Ministério de Trabalho e Emprego – MTE da Relação Anual de Informações Socais – RAIS, no ano de 2010, haviam 3,4 milhões de estabelecimentos no Brasil, sendo desse total 97,5% são Micro e Pequenas Empresas que contribuíram com 40,4% dos empregos formais e aproximadamente 40% da remuneração da economia, como segue o quadro abaixo:

Quadro 1

ESTRUTURA PRODUTIVA, NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS POR TAMANHO, GRANDES SETORES E EMPREGOS FORMAIS - 2010

Tamanho	Micro	Pequena	Subtotal	Média	Grande	Subtotal
Estabelecimentos Indústria	290.480	50.078	340.558	10.693	2.180	353.432
Construção Civil	140.303	17.148	157.451	3.715	500	161.666
Comércio	1.183.519	164.624	1.348.143	12.257	7.046	1.367.446
Serviço	976.840	173.174	1.150.014	20.753	25.355	1.196.122
Agronegócios	315.849	7.727	323.576	1.046	161	324.783
Total	**2.906.991**	**412.751**	**3.319.712**	**48.464**	**35.242**	**3.403.448**
Percentual (%)	85,4	12,1	97,5	1,4	1,0	100,0
Empregos Formais Nº(31 de dezembro)	**8.303.800** **18,8**	**9.497.906** **21,6**	**17.801.706** **40,4**	**5.388.442** **12,2**	**20.878.207** **47,4**	**44.068.355** **100,0**

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego / Relação Anual de Informações Sociais (TEM/RAIS2010)

A importância desse segmento aumenta na economia brasileira a medida que se confirma uma alta taxa de crescimento que há nos últimos anos. Entre 1996 e 2001 aumentaram seu número em 60%, sendo a média da taxa anual de crescimento anual das Micro e Pequenas Empresas no restante da década que seguiu nos anos dois mil foi de 40% anual. (SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2012)

Uma das características marcantes da Micro e Pequena Empresa é a sua atuação em segmentos que contém baixa tecnologia e a presença de trabalhadores com baixa

qualificação profissional. Grande parte dessas empresas se limita a atuação no mercado local ou regional que tem pouca exigência na qualidade dos serviços e dos produtos.

No entanto, essa situação não deprecia a importante atuação e contribuição das Micro e Pequenas Empresas na economia brasileira, pelo contrário, em muitas atividades consideradas necessárias de conhecimento técnico e científico, como marketing e publicidade, veterinária, arquitetura, desenvolvimento de softwares e informática têm demonstrado grande dinamismo e atuação. São serviços que a carga de conhecimento técnico e científico tem uma forte presença pessoal e qualificada. Nesse sentido, apresenta-se um mercado de excelentes oportunidades de negócios aos empreendedores recém-formados de nossas Universidades que estão preparados para desabrochar seus conhecimentos que oferecem nas novas tecnologias.

Uma das grandes preocupações demonstradas nas políticas públicas na atualidade está caracterizada pela alta informalidade no Brasil. Essa preocupação se evidencia na Lei Complementar 128/2008 que criou regras extremamente facilitadoras, favorecidas e diferenciadas ao Micro Empreendedor Individual – MEI. Existe certa dificuldade em obter estatísticas precisas sobre a real dimensão desse fenômeno da informalidade no Brasil, em um estudo relativamente recente do SEBRAE em 2005, sinalizou a existência de aproximadamente 20 milhões de Micro e Pequenas Empresas Informais, envolvendo cerca de 60 milhões de pessoas. (SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2012).

Esses dados revelam que grande parte das Micro e Pequenas Empresas têm sérias dificuldades de entrar no mercado formal, quanto mais, se manter no mercado e expandir suas atividades. Isso é fruto ainda de uma deficiência nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do segmento. Uma investigação realizada pelo SEBRAE revelou que no ano de 2002, somente 50,6% das Micro e Pequenas Empresas sobreviveram no primeiro ano de sua existência. A mesma investigação observou que a taxa de sobrevivência nos dois próximos anos tinha um aumento significativo atingindo o expressivo número de 78% no ano de 2005. A partir desses dados podemos concluir que diversos fatores de ordem macroeconômicos e políticas públicas com foco na Micro e Pequena Empresa têm que ser desenvolvido para melhorar as condições das atividades desse segmento.

Um dos focos atuais de políticas públicas no Brasil é a melhoria da atividade inovadora nas Micro e Pequenas Empresas. Com o apoio do Ministério de Ciência e

Tecnologia através do FINEP, o IBGE realizou uma sólida base estatística para análise da atividade inovadora no Brasil. A quarta e mais recente edição estuda o período de investigação entre os anos 2006 a 2008. Os dados para o período evidenciam que a maior parte das inovações se concentra em produtos e processos novos para a empresa, mas já existentes no mercado, envolvendo menores custos e riscos. Também apresenta um número considerável de empresas com até 29 colaboradores que introduziram produtos (3,6%) e processos (2,0%) novos no mercado brasileiro. No caso das Pequenas Empresas que compreendem a categoria de 30 a 99 colaboradores, esses percentuais são próximo da Microempresa, 4,1% e 1,9% enquanto o distanciamento para as Grandes Empresas é visível, esses são de 27,1% e 18,8%. Essa análise demonstra a dificuldade da Micro e Pequena Empresa em quanto a sua atividade de inovação, não por falta de criatividade ou capacidade empresarial e muito mais porque esse segmento na sua maior parcela se caracteriza pela atuação em setores tradicionais, porém, um terço se revela ativa em processos inovadores apresentando ao mercado várias inovações. Vejamos o quadro a seguir:

Quadro 02

EMPRESAS QUE INTRODUZIRAM INOVAÇÕES POR TAMANHO, 1998-2008
(Em percentuais)

	1998-2000	**2001-2003**	**2003-2005**			**2006 - 2008**		
Número de Pessoas		Taxa de Inovação		Taxa de Inovação	Produto Novo por Empresa	Produto Novo por Mercado	Processo por Empresa	Processo novo por Mercado
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,	44,9	58,3	45,1	23,1	7,5	35,2	3,7
500 ou mais	75,6	72,6	79,6	71,7	40,6	27,1	56,0	18,8
Total	**31,5**	**33,3**	**34,4**	**38,6**	**20,6**	**4,4**	**30,8**	**2,4**

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

Pelos aspectos estatísticos apresentados pode-se concluir que a situação de tensão que vive a Micro e Pequena Empresa no Brasil não são nada fáceis em relação à

concorrência com as empresas de maior porte. Essa situação estabelece uma convocação imediata ao Estado brasileiro para cumprir o seu importante papel de estabelecer igualdade através de políticas públicas positivas que fomentem e promovam o desenvolvimento social e econômico desse importante segmento.

2.3. INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE ESTÍMULO À PRODUÇÃO E INOVAÇÃO

Pretendemos nesse momento demonstrar os instrumentos utilizados na atualidade pelo Estado brasileiro para estimular o desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas. Esses instrumentos são um conjunto de iniciativas e programas governamentais de apoio e fomento voltados para o financiamento de capital de trabalho e de investimentos, incentivo à inovação e estímulo na criação e no fortalecimento de Micro e Pequenas Empresas de base tecnológica.

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) por meio do Plano de Ação em Ciência e Tecnologia e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) por meio do programa Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) têm esse objetivo claro de atingir o desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas. De certa maneira, se observa avanços, com iniciativas que caminham em sentido correto, mas que necessitam crescer buscando a dinamização do conjunto do segmento e ampliar seu campo de atuação. Em especial, no que se refere ao incentivo da inovação estamos ainda engatinhando para um entendimento maior sobre a inovação que está restrita somente na tecnologia de ponta em segmentos de conhecimento intensivo.

Uma visão geral das políticas e instrumentos para o financiamento das Micro e Pequenas Empresas brasileiras é importante porque o sistema financeiro tem desenvolvido uma gama de linhas de crédito voltada ao micro e pequeno negócio, ainda que, na nossa análise, não seja o suficiente para atender a demanda de financiamento, comparada com as experiências de outros países.

Na década de noventa, os bancos públicos e as agências de desenvolvimento possuíam diversas linhas de crédito para o financiamento da produção, capital de trabalho, equipamentos, exportações e desenvolvimento de capacidades tecnológicas, porém sem distinção de porte, no qual, também podiam ser utilizadas pelas Micro e Pequenas Empresas. A grande dificuldade era o acesso a esses financiamentos que normalmente

ofereciam muitos obstáculos burocráticos exigindo uma organização acima da capacidade dessas empresas. Isso contribuiu ao relativo fracasso dos programas de financiamento para esse segmento.

As dificuldades que as Micro e Pequenas Empresas enfrentavam eram muitos, mas podemos destacar dois que tradicionalmente ainda possuem. A primeira é adequar-se às exigências para concessão dos créditos que estavam concebidos com foco em empresas de maior porte e a segunda, o conflito entre a lógica comercial e política inerente sobre as atividades desenvolvidas pelas Instituições Financeiras Públicas, causada por uma crescente exigência de que os Bancos de Desenvolvimento deveriam converter recursos públicos para Micro e Pequenas Empresas, sendo que esses tinham suas características específicas e operações não estruturadas para atendê-las.

Citamos como exemplo, o BNDES, que tradicionalmente converte recursos ao financiamento de projetos de grande porte e impactos econômicos. Ainda que tenha priorizado linhas de crédito voltas para o segmento de pequeno porte, desde os anos sessenta, os recursos eram disponibilizados através de uma rede de agentes financeiros credenciados que não se interessam em trabalhar com o segmento por acreditarem que possuíam uma baixa taxa de retorno comparada ao risco da inadimplência. Na década de noventa, se implementou novas linhas de crédito e o aumento dos recursos para atender a demanda das Micro e Pequenas Empresas, mas os resultados continuaram aquém do desejado devido, principalmente, ao modelo de operação dos créditos.

Outras Instituições Financeiras Públicas também ofereceram linhas de crédito para Micro e Pequenas Empresas, como o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, com o objetivo de desenvolvimento regional e local nas regiões menos favorecidas. Além disso, linhas de créditos tradicionais, voltadas aos pequenos produtores, formais e informais, se colocaram em marcha por meio dos programas de microcrédito específicos para pequenos produtores informais que operavam em uma estrutura familiar. Mesmo assim, as Micro e Pequenas Empresas sofriam com a burocracia que incluíam várias fases de trâmite necessários para operacionalizar a solicitação do crédito e as garantias exigidas.

Ainda, os bancos de desenvolvimento enfrentavam muitas dificuldades de adaptação nos seus processos operacionais, pois tradicionalmente eram orientados para a atenção às empresas de grande porte.

Entre muitas das razões pela insuficiência na iniciativa implementadas no Brasil na década de noventa podemos destacar (i) as dificuldades na convergência de políticas macro e micro econômicas, (ii) o uso de instrumentos inadequados para a promoção das Micro e Pequenas Empresas, que na sua grande parte eram inspirados em instrumentos e exigências adequadas à empresas de grande porte e (iii) falta de prática da maioria dos agentes financeiros em atender os Micro e Pequenos empresários e as atividades associativas.

O tratamento privilegiado às Micro e Pequenas Empresas começam a sofrer transformações após o ano de 2003 e observa uma considerável melhoria nas políticas públicas que envolviam o acesso ao crédito estabelecidas no Plano Plurianual de 2004-2007. Com destaque a participação das principais instituições bancárias, públicas e privadas no Grupo de Trabalho Permanente dos Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL) e a implementação de linhas de crédito específicas para financiar os Arranjos Produtivos Locais – APL. Esse é o reconhecimento de que o financiamento das Micro e Pequenas Empresas incluídas nos APLs implicavam em menos riscos e melhores oportunidades.

Durante a Gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o BNDES teve grande participação na execução das políticas públicas voltadas à Micro e Pequena Empresa. Desde 2003, o banco tem buscado ampliar progressivamente seu campo de atuação, dando ênfase ao desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas.

As operações de financiamento para o segmento de micro e pequeno porte empresarial se efetivam por intermédio de instituições financeiras credenciadas que são responsáveis pela análise, pelo estabelecimento de garantias e aprovação do crédito. Temos como principais agentes credenciados os bancos comerciais que possuem uma grande acesso a esse público.

Um instrumento interessante e inovador é o Cartão BNDES criado em 2003 que teve uma excelente aceitação pela Micro e Pequena Empresa. Este cartão oferece um crédito automático pré-aprovado para financiar investimentos produtivos, com taxa de juros 1% ao mês. Há mais de 120 mil produtos que se podem ser adquiridos pelo cartão como máquinas, veículos, peças, equipamentos de informática e software, equipamentos e material de construção, que tenham a fabricação total ou parcial no Brasil. No ano de 2009 se introduziu a inovação no Cartão BNDES ao estabelecer a possibilidade de financiar a compra de transferência tecnológica de serviços técnicos especializados em eficiência

energética e impacto ambiental, desenho e criação de protótipos, soluções técnicas de alta complexidade, melhoria de qualidade de produto e processo de software. No primeiro ano de efetivação foram certificados 79 prestadores de serviços de inovação e realizou-se 62 operações de financiamento á inovação. (BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

O maior volume de desembolsos concedidos à Micro e Pequena Empresa, pelas informações do próprio banco, se dão por meio do Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos – FINAME. Trata-se de um dos instrumentos mais tradicionais de financiamento de bens de capital que quando orientado para a Microempresa, Pequena Empresa e Média Empresa representou 65% dos desembolsos do BNDES para o segmento. Não há dados fornecidos pelo BNDES que particularizem a participação somente da Micro e Pequena Empresa fato que com certeza será corrigido nas próximas publicações da instituição para melhor análise da participação do segmento.

Outra importante ação do BNDES é a implementação do Programa de Microcrédito instituído em 1996, que tem como objetivo promover a economia popular por intermédio da oferta de recursos ao microempreendedor formal ou informal. O desembolso do banco com este programa tem apresentado alguma oscilação positiva nos últimos anos. Depois de 23,4 milhões de reais aplicados em 2008 e 19,5 milhões em 2009, se observou um significativo crescimento em 2010, com um total de 58,1 milhões.

A criação do Fundo de Garantia para Investimentos em 2009 para Micro e Pequenas Empresas com a finalidade de reduzir o risco de financiamento repassado pelo BNDES também foi uma das medidas do Governo Federal a diminuir os efeitos da crise financeira internacional e estimular o crédito.

O BNDES tem atuado significativamente como instrumento de políticas públicas voltado ao desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas. Em 2010 o desembolso de recursos chegou a 45.700 milhões de reais, o que resulta num aumento de mais de 90% em relação ao ano anterior. Considerando que somente nas Micro e Pequenas empresas o incremento foi de mais de 100% através de 417 mil operações de financiamento.

No entanto, os dados revelam que o BNDES não tem atingido o objetivo de superar seu foco tradicional de emprestar recursos para as grandes empresas e projetos de investimentos de grande porte. Isso fica claro ao analisarmos a participação relativa dos recursos destinados para Micro e Pequenas Empresas e o total de desembolsos. Mesmo que

em 2010 se tenha registrado o percentual mais alto dos últimos aos 27,1%, este não supera o registrado em 2003 e 2004.

Esta questão é preocupante e fica mais evidente quando se considera que a classificação de empresas por tamanho aplicado pelo BNDES é distinta da costumeiramente empregada. Como já apresentado, a classificação para as empresas consideradas pequenas pelo BNDES seriam na realidade Médias Empresas considerando a classificação da LC 123/2006. As estatísticas disponibilizadas pelo Banco apresentam somente os desembolsos para aquelas que consideram Micro e Pequenas Empresas, o que inviabiliza uma leitura mais precisa dos dados, pois muitas das Médias Empresas estão incluídas na estatística de desembolso como se fossem Micro e Pequenas Empresas.

Quadro 03

DESEMBOLSOS DO BNDES POR TAMANHO DE EMPRESA E PESSOAS FÍSICAS

Discriminação	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Micro e Pequena	2441	3439	3234	4014	6049	6049	9126	11620	23698
Média	2368	2613	2993	3768	4087	6079	8505	7247	13535
Subtotal	4808	6052	6227	7782	8108	12127	17631	18866	37233
Pessoa Física	3529	3972	6351	3880	3010	3939	4215	5053	8440
Subtotal MePE + Média[a]	8337	10023	12578	11662	11117	16067	21846	23919	45673
Total de desembolsos	37419	33534	39834	46980	51318	64892	90878	137400	168400
Total %	**22,3%**	**29,9%**	**31,6%**	**24,8%**	**21,7%**	**24,8%**	**24,0%**	**17,4%**	**27,1%**

Fonte: http://www.bndes.gov.br

O PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda, criado pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e o Conselho Deliberativo do Fundo de Assistência ao Trabalho – CODEFAT são linhas oferecidas pelo BNDES. O Objetivo desse fundo é financiar projetos de investimentos de Micro e Pequenas Empresas, que apresentem a geração de empregos e renda. Há possibilidade de destinar os recursos tanto para o Capital de Giro como para Investimentos. As empresas podem obter financiamento de até 80% do valor do projeto no montante máximo não superior a 50 mil reais.

Além do BNDES outros bancos públicos também têm desenvolvido linhas de créditos voltados às necessidades da Micro e Pequena Empresa, em destaque o Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, e a Caixa Econômica Federal.

O governo brasileiro em 1999 criou a política de microcrédito com o objetivo de ampliar o acesso ao financiamento para micro e pequenos empreendedores formais e informais. A Lei 9.790/1999 determinou que as seguintes organizações sem finalidades lucrativa pudessem oferecer o microcrédito: Organizações não Governamentais – ONG, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Sociedades de Crédito ao micro empreendedor, sendo reguladas pelo Banco Central. Destaca-se que essas instituições não lhes são permitidas a capitação de recurso no mercado e dependem de recursos do BNDES e recursos públicos de âmbito municipal ou estatual. O ponto atrativo do microcrédito é o baixo custo do crédito e os pequenos montantes que podem ser emprestados em média de até 50 mil reais.

O Decreto 3.103/2003 também contribuiu para o Microcrédito no Brasil. Com o objetivo de ampliação desse instrumento na busca de estimular a oferta de serviços bancários para a população de baixa renda, criaram as contas simplificadas e o estímulo às agências de microcrédito e cooperativas de crédito. Indicou-se aos Bancos Privados e Públicos a emprestar 2% dos saldos captados em contas correntes para as operações de crédito de pequeno volume com juros limitados a no máximo 2% ao mês, porém, se observou uma baixa participação dos bancos privados que justificam que o risco é maior que os juros limitados.

O PORTOSOL é uma experiência pioneira e interessante de microcrédito criada no ano de 1996 em Porto Alegre. É uma instituição comunitária de crédito que apoia com financiamentos de fácil acesso de R$200,00 a R$15.000,00 o desenvolvimento de pequenos empresários e pessoas que trabalham na informalidade. O êxito dessa iniciativa foi tão positivo que se chegou a mais de 130 milhões de reais financiados pelo microcrédito.

Outra iniciativa positiva é o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado – CREDIAMIGO do Banco do Nordeste do Brasil, voltado às Micro e Pequenas Empresas. O destaque ao êxito desse programa é a metodologia de aval solidário, no qual um grupo de pessoas garante simultaneamente e espontaneamente a responsabilidade conjunta pelo pagamento dos financiamentos. O banco oferece a orientação de melhor gestão dos

recursos e a abertura e manutenção das contas bancária é sem custo ao integrante correntista. Os volumes financiados variam de R$100,00 a R$6.000,00, podem chegar até R$15.000,00. Esse programa já superou o total financiados de 2 milhões de reais em 2010.

No ano de 2005 foi instituído o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO com o objetivo de incentivar a atividade produtiva e a geração de emprego e renda, bem como, oferecer apoio técnico as instituições de microcrédito produtivo. No início do programa, o valor máximo ao ano para acesso ao programa era de 60.000 reais, após 2008 foi aumentado para 120.000 reais. O Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério de Combate a Fome compõem o Comitê Interministerial do PNMPO, demonstrado a sua importância como Politica Pública no cenário Nacional.

O objetivo de consolidação do PNMPO buscou a aproximação entre as instituições financeiras comerciais e instituições de micro crédito através da aquisição de carteira e vinculação de outros serviços financeiros para concessão de créditos. Estabeleceu-se um marco legal, com do regramento para repasse de recursos do banco (depósitos especiais e FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador) para instituições de microcrédito produtivo. Infelizmente estas mudanças tiveram poucos efeitos, reflexo de uma tímida articulação do sistema bancário comercial e do sistema de microcrédito.

O SEBRAE também tem contribuído efetivamente no fortalecimento de diferentes instrumentos de crédito. Com o Programa de Crédito Orientado aos Novos Empreendedores (PCONE) que oferece linhas de financiamento para o microempreendedor que deseja iniciar um negócio ou para que tenham um ano de existência na atividade. O objetivo central do SEBRAE é a orientação ao Pequeno Empresário na elaboração do plano de negócio, prestando assessoria técnica e análise do perfil do microempreendedor. Os programas de incentivo ao cooperativismo de crédito e apoio ao segmento de microcrédito buscam promover o desenvolvimento das modalidades de crédito existentes no mercado além de ações de assessoria e capacitação empresarial.

Em 2006, um estudo realizado pelo Banco Central do Brasil estimou que naquele ano haviam aproximadamente 220 operadores de microcrédito representados pela ONGs no universo de 87%. Na sua posição geográfica brasileira 71% estavam situadas na região sudeste, 5% na região nordeste, 18% na região sul e 6% nas regiões norte e centro do país. Recentes dados de 2011 do PNMPO indicam a existência de 338 instituições de

microcrédito produtivo habilitadas. Interessante salientar que a taxa de inadimplência do microcrédito no Brasil é baixíssima de aproximadamente 4% contra 20% de empréstimos comerciais normais das instituições bancárias comerciais.

O microcrédito como instrumento de política pública voltada ao desenvolvimento socioeconômico e estímulo ao micro empreendedorismo no Brasil tem alguns desafios para sua expansão que podemos destacar alguns pontos como (i) atingimento nas comunidades localizadas no interior e norte do país, (ii) dificuldades de lideranças locais com conhecimentos sobre a existência do microcrédito, (ii) escassez de recurso, primordialmente de instituições que estão em seus estágios iniciais, (iii) baixa participação do capital privado, (iv) poucas pessoas qualificadas na atividade de gestão, (v) restrições técnicas e institucionais das OGNs, (vi) dificuldade de determinação do tamanho do mercado, (vii) dificuldades de acesso a assistência técnica e assessoramento.

Os desafios para o aumento do microcrédito no Brasil são enormes, assim como, a ampliação das políticas públicas voltadas ao estímulo das Micro e Pequenas empresas. Nos últimos anos, devemos considerar que tem havido um crescente volume de recursos voltados ao crédito desse segmento. Isso se deve ao significativo incremento de volume de crédito no Brasil, do cenário de estabilidade e crescimento econômico e as políticas macroeconômicas e de crédito adotadas.

Os mecanismos de incentivos potencializaram a estabilidade durante o período da crise financeira internacional de 2008 e 2009. A percepção de que questões como a dificuldade de acesso ao crédito pelas Micro e Pequenas Empresas não foram por todo resolvido. Além disso, fatores relacionados ao contexto de política macroeconômica são historicamente fatores que criam obstáculos de acesso das Micro e Pequenas Empresas ao crédito e contribuem ao aumento do *spread* bancário que podem ser reduzidos.

A Lei Complementar 123/2006, com a simplificação dos procedimentos para a arrecadação de tributos e a das exigências quanto à manutenção dos registros contábeis tem colaborado para ampliar a base de empreendimentos aptos para receber o financiamento. Os esforços de capacitação empresarial pelo SEBRAE e do IEL podem ser motivos de um menor risco na avaliação do crédito. A dificuldade de oferecer garantias reais pode ser reduzida com a consolidação de fundos garantidores de créditos para Micro e Pequenas Empresas. Os fatores de custo financeiro podem ser mitigados na medida em que a taxa de juros pode ser fixa e atrelada a TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo. E finalmente,

mecanismos que oferecem crédito pré-aprovado como o Cartão BNDES são alternativas de simplificação de procedimentos burocráticos na concessão de crédito à Micro e Pequena Empresa de recursos provenientes do Governo Federal.

Dessa maneira, podemos analisar que diferentes iniciativas de políticas públicas orientadas ao financiamento das Micro e Pequenas Empresas estão avançando na direção correta. O desenvolvimento de algumas iniciativas recentes somente se poderá verificar sua efetividade no decurso dos anos. Ademais, muitos atores e organizações representativas concordam em que existem muitos desafios a serem transpostos, especialmente quando tratamos de uma redução das assimetrias da informação entre instituições financeiras e pequenos empreendedores, a redução dos riscos das operações de crédito e a redução dos custos de concessão de crédito. (COSTA, 2010)

A Lei 10.973 de 02/12/2004, Lei da Inovação, busca regular e promover uma maior interação entre as empresas e centros de investigação, facilitando a utilização de laboratórios públicos e serviços tecnológicos pelas empresas. Esta Lei regulamenta a criação de empresas de base tecnológica por investimentos de instituições públicas, como também estabelece a subvenção econômica para projetos inovadores das empresas. Este novo marco regulatório prevê a criação de novas instituições para coordenar e reforçar a articulação entre as políticas governamentais e estratégias empresarias, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), bem como, a reestruturação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e a regulamentação da Lei de Biossegurança. Isso tudo vem a colaborar e contribuir para um ambiente mais propício para desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras e nelas incluídas as Micro e Pequenas Empresas.

O Governo brasileiro também desenvolveu outro instrumento para fortalecer o financiamento com o objetivo de estimular a inovação nas Micro e Pequenas Empresas criando fundos setoriais especiais. O Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia (FNDCT) é administrado pelo FINEP em conjunto com o CNPQ, desde 1999 até 2010 foram criados 18 fundos setoriais especiais direcionadas especificamente para Micro e Pequenas Empresas, com gestão compartilhada entre governo, indústria e instituições acadêmicas em várias áreas de interesse.

O modelo de gestão compartilhada de fundos setoriais criada no governo Lula, tem o objetivo de promover ações transversais não incluídas em setores já beneficiados por

fundos de ciência e tecnologia existentes. Essas ações transversais são projetos estratégicos que utilizam 50% dos recursos de fundos setoriais para promoção de Arranjos Produtivos Locais, empresas incubadoras, parques tecnológicos e para financiar iniciativas que promovam a inovação da indústria.

Outro marco legal importante para apoio à inovação industrial das Micro e Pequenas Empresas é a Lei 11.196/2005, conhecida como a "Lei do Bem", que estabeleceu deduções fiscais para projetos de investigação e desenvolvimento, reduzindo impostos de importação para a aquisição de máquinas e equipamentos com a subvenção de até 60% dos saldos investidos diretamente na atividade inovadora das empresas. Esse mecanismo favorece Micro e Pequenas Empresas na possibilidade de que grandes empresas podem deduzir seus impostos fiscais investindo nas Micro e Pequenas Empresas que se dedicam ao desenvolvimento tecnológico. O objetivo primordial desse instrumento é incentivar a colaboração tecnológica entre as empresas de diferentes portes.

As transformações institucionais e com a crescente relevância dada ao papel da tecnologia e inovação na competitividade da indústria brasileira, nos últimos anos se criaram diversos programas e instrumentos. Muitos desses se apresentam em programas de política recente como PITCE e PACTI e podem situar-se para efeitos dessa análise em três partes: fomento das atividades inovadoras, empresas emergentes e capitais de risco, e parques tecnológicos e incubadoras.

A política nacional de ciência tecnologia e inovação é ampla e envolve diferentes Ministérios e Órgãos Federais que realizam ações em áreas definidas. No que diz respeito à atividade de fomento das atividades inovadoras em empresas podemos destacar a FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos, vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia e o BNDES, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Uma das ações interessantes do FINEP é o programa "Juro Zero" criado em 2004, com o objetivo de estimular o desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas Inovadoras nos aspectos gerenciais, comerciais, de processos ou produtos e serviços, viabilizando o acesso ao crédito. Esse busca superar as dificuldades que enfrentam as Micro e Pequenas empresas de acesso ao crédito quanto as garantias reais. Beneficiam-se empresas desse segmento inovadoras, vinculadas aos setores de semicondutores, software, bens de capital, fármacos e medicamentos, biotecnologia, nanotecnologia e biomassa que necessitem de financiamento de R$100.000,00 a R$900.000,00 sem juros, somente

incidindo a correção monetária pelo INPC e as garantias são compostas em 20% por aval pessoal dos sócios da empresa ou de terceiros, 30% pelo fundo de reserva e 50% pelo fundo de garantia de crédito.

O Programa "Juro Zero" tem enfrentado dificuldades de implementação, funcionando em três Estados do país. Sua principal dificuldade tem sido a falta de disposição dos governos estaduais e outras organizações para destinar recursos para construção dos fundos de garantia previstos pelo programa que devem prover 50% das garantias. A limitada cobertura se manifesta nos números entre 2007 e 2010, onde haviam sido beneficiados 47 projetos. (RESENDE, 2010)

São inúmeros os programas de fomentos voltados para inovação, porém na mesma proporção são enormes as dificuldades de implementação pelo motivo de falhas no processo de divulgação e a na falta de articulação entre governos federal, estaduais e municipais. Através da Investigação sobre Inovação e Tecnologia (PINTEC) podemos analisar o impacto das iniciativas de políticas de fomento à inovação.

Esses dados apresentados no próximo quadro se referem ao número de empresas inovadoras que se beneficiaram de distintos modelos de fomento. Ainda que os dados sejam restritos as empresas que inovaram, representam uma boa amostra, principalmente se levarmos em conta que a PINTEC também considera as inovações que são novas só para a própria empresa. Esses dados se referem ao período de 2006 e 2008, infelizmente não refletindo os resultados mais recentes como os programas do BNDES Capital Inovador e Inovação Tecnológica de 2008, o SIBRATEC criado em 2007, mas em consolidação e os programas PRIME de 2009 e Pappe Integração de 2010 pela FINEP.

Quadro 04

EMPRESAS QUE RECEBERAM APOIO PÚBLICO PARA SUAS ATIVIDADES INOVADORAS, POR TIPO DE PROGRAMA, SEGUNDO FAIXA DE PESSOA OCUPADO, 2006 A 2008

Atividade Selecionadas de Indústria e Serviços			***Incentivo Fiscal***			***Financiamento***			
	Total	Total	P&D	Lei da Informática	Subvenção Econômica	Projetos de P&D e Inovação Tecnológica Sem aliança com Universidades	Projetos de P&D e Inovação Tecnológica Sem aliança com Universidades	Para Compra de Máquinas e equipamentos usados para inovar	Outros programas de apoio
10 a 29	25842	21,4	0,5	1,9	0,6	1,4	0,7	12,8	7,1
30 a 99	10513	22,1	0,6	1,3	0,4	0,9	0,9	15,1	6,9

100 a 499	3612	24,2	2,2	2,0	1,2	1,2	1,6	14,1	8,2
500 e mais	1295	36,5	16,4	3,6	4,6	5,2	4,8	11,4	9,4
Total	**41262**	**22,3**	**1,2**	**1,8**	**0,8**	**1,4**	**0,9**	**13,5**	**7,2**

Fonte: IBGE, Pesquisa Brasileira de Inovação Tecnológica – PINTEC 2008

Observa-se que os distintos programas de inovação apresentados na investigação resultaram muito menos relevantes para Micro e Pequenas Empresas. O foco em inovação incrementada e atualização tecnológica refletem a importância maior das linhas de financiamento dirigidas para aquisição de máquinas e equipamentos. Infelizmente, a investigação apresenta inclinação a favor das atividades inovadoras consideradas de maior conteúdo tecnológico e mais próximas das barreiras tecnológicas. Entretanto os programas relacionados com P&D são enumerados, os conjuntos de programas que podem ser mais relevantes para Micro e Pequenas Empresas se mostram agrupados dificultando a nossa análise.

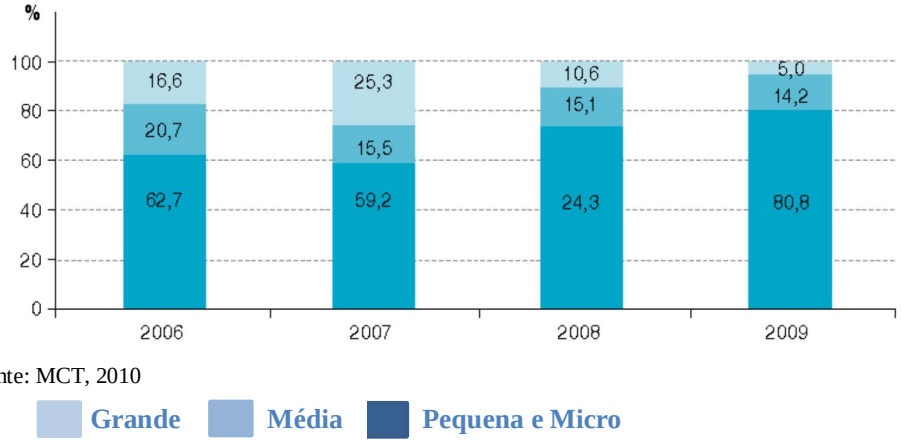
Os dados mostram que os principais beneficiários das políticas de fomento à inovação foram, em números relativos, as grandes empresas. Aproximadamente 36,5% das grandes empresas inovadoras foram favorecidas com alguma iniciativa, enquanto que o percentual foi de 22,1% para as Pequenas empresas e 21,4% para o setor formado por Microempresas. O baixo impacto sobre as Micro e Pequenas Empresas resulta mais evidente se consideramos que o número de empresas que receberam apoio foi de 7.866, que representa 0,87% das mais de 900.000 empresas industriais brasileiras. Esta situação se expressa em taxas de inovação mais elevadas nas grandes de 71,7% e médias de 45,1% do que nas Pequenas de 37,6% e nas Microempresas de 37,4%.

A política pública brasileira de ciência, tecnologia e inovação têm representado algum resultado no esforço de superar a tendência de estimular a grande empresa em maior conteúdo tecnológico. Um exemplo disso, encontramos nos dados referentes a projetos apoiados pela subvenção econômica, com recursos na ordem de 360 milhões de reais para 2009 e 500 milhões de reais para 2010. Como se apresenta do gráfico a seguir, os esforços para ampliar a participação das Micro e Pequenas Empresas têm produzido algum efeito, ainda tímido, mas chegando as 81% no ano de 2009.

Gráfico 1

Subvenção Econômica: Distribuição dos Número de Projetos Apoiados por Tamanho de empresa, 2006-2009

(em percentuais)



Fonte: MCT, 2010

Em verdade o que se observa, sobre a base dos tipos de instrumentos criados é uma gradual ampliação do que se considera inovação, avançando mais no tradicional fomento a empresas inovadoras de base tecnológica, que compreendem somente uma pequena fração do universo das Micro e Pequenas empresas no Brasil. Inciativas recentes, como o financiamento de serviços de consultoria, capacitação, fomento a cooperação e o apoio do SIBRATEC, que busca resolver também os problemas tecnológicos mais básicos e pertinentes à ampliação do universo de Micro e Pequenas Empresas, merecem consolidar-se em larga escala. Esse processo é desenvolvido fundamentalmente pelas iniciativas do SEBRAE, o SENAI e IEL que têm grande capilaridade e conhecimento das realidades regionais e produtivas específicas das Micro e Pequenas Empresas. (SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2012)

3. A CRISE ECONÔMICA MUNDIAL 2008-2009

Os impactos da crise financeira internacional se fizeram sentir de forma mais intensa nas economias dos países desenvolvidos, gerando uma significativa diminuição na demanda por importações, bem como uma redução da oferta crédito nos mercados internacionais. Este impacto afetou mais as médias e grandes empresas brasileiras que micro e pequenas. São as grandes empresas que possuem significativamente maior parte

das exportações e as que podem acessar a recursos no mercado financeiro internacional que eram mais fáceis antes da crise econômica.

As Micro e Pequenas Empresas brasileiras reúnem uma série de características e condições que as tornaram menos suscetíveis aos efeitos da crise. Essas empresas têm menos flexibilidade para ajustar-se a variações da demanda pela redução da mão-de-obra, ainda, é reduzido o número de exportadora focando no mercado interno, o modelo de desenvolvimento aplicado nos últimos anos priorizou o aumento do ingresso dos setores de menor renda, o que justificou a incorporação de novos segmentos ao mercado consumidor e uma significativa expansão do consumo das classes mais baixas, mercados com maior participação relativa de Micro e Pequenas Empresas, e finalmente, há que demonstrar que essas empresas dificilmente demandam ao mercado financeiro internacional, dependendo para esse efeito do mercado de crédito doméstico.

A orientação ao mercado interno e o maior participação nos mercados de segmento popular, coincidem com o padrão de desenvolvimentos dos últimos anos. Em referencia ao crédito, se verificou um importante esforço pelo Governo Federal na ampliação das linhas e volume de recursos a disposição das Micro e Pequenas Empresas, permitindo um cenário prévio favorável, somado ao conjunto de iniciativas de política, contribuíram que o impacto da crise fosse relativamente menor sobre este setor empresarial. Na época foram muitos os artigos e declarações na imprensa que qualificaram as Micro e Pequenas Empresas como o “porto seguro” diante da crise ou como foco prioritário para a superação desta.

Isso não significa que as Micro e Pequenas empresas estão imunes pela conjuntura mundial. Essas se viram afetadas por uma relativa redução da demanda do mercado interno e por uma menor oferta de crédito, sobretudo no que se refere às linhas convencionais dos bancos comerciais. A queda do faturamento terminou por gerar uma maior demanda por crédito imediato, que por sua vez o mercado não supria. Na medida eu o crédito no mercado internacional se restringia, as empresas de grande porte encaminhavam sua demanda ao mercado financeiro doméstico, provocando maior “competência” pelos recursos disponíveis. No final do ano 2008 e no primeiro trimestre de 2009, o volume de operações de crédito para pessoas jurídicas por montantes de até 100.000 reais permaneceu quase sem demanda no país. Os empréstimos bancários por montantes entre 100.000 e 10 milhões de reais mostraram um baixa de 4,4% e, no contrário, as operações de montante de

10 milhões de reais cresceram 5,4%. (SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2012)

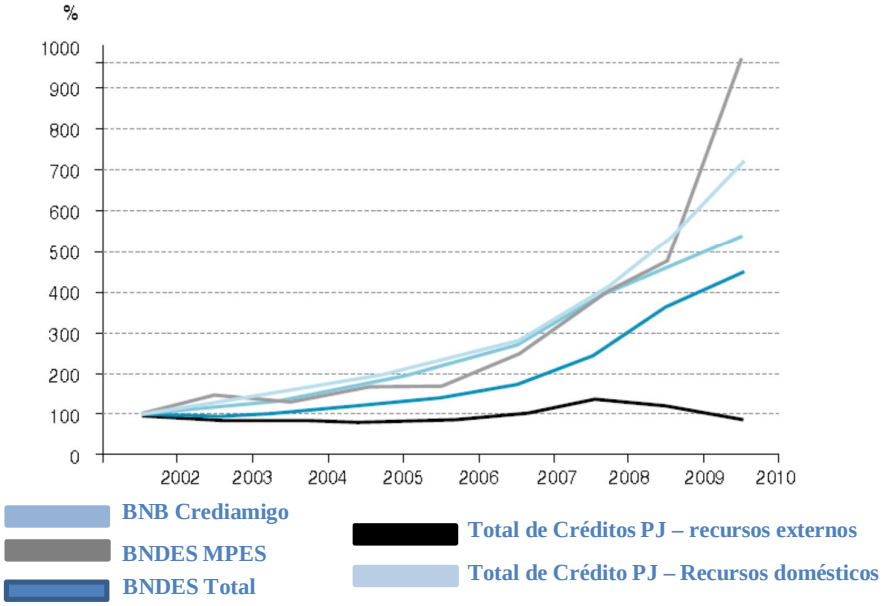
Um conjunto de medidas foram implementadas pelo Governo Federal para minimizar os impactos econômicos. Essas medidas priorizavam áreas com grande efeito multiplicador sobre os segmentos produtivos e de grande potencial na geração de empregos. Essas medidas podem sintetizar nos seguintes pontos: (i) a manutenção do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, (ii) Programa "Minha Casa Minha Vida", (iii) Programa de Sustentabilidade de Investimentos, (iv) Fomento ao Crédito para Micro e Pequenas Empresas e (v) Iniciativas de caráter temporal. Nessa última medida emergencial o BNDES teve um papel fundamental na manutenção da economia promovendo a rebaixamento das taxas de juros e dando manutenção aos investimentos.

Os resultados atingidos pelas medidas aplicadas tiveram uma repercussão positiva. No período mais grave da crise no final de 2008, as disponibilidades de recursos para Micro e Pequenas Empresas mostram uma tendência de aumento, ainda que em índices menores que nos anos anteriores e posteriores a crise.

O próximo gráfico representa a evolução do volume de crédito no Brasil destinado a pessoas jurídicas.

Gráfico 2

Volume de Crédito no Braisl, segundo fontes, Programas e Tamanho de Empresa Beneficiada, Valores Correntes – Números Índice (2002 =100)



Fonte: Banco Central do Brasil, BNDES e BND

Observa-se que o volume global de crédito oriundo de fontes domésticas, o mesmo que os desembolsos do BNDES mantiveram uma trajetória de crescimento a longo da crise, contrastando a significativa redução de disponibilidade de recursos no mercado internacional. Os dados disponíveis para o principal programa de microcrédito do país e desembolso do BNDES para Micro e Pequenas empresas mostram um crescimento ainda mais expressivo. Interessante notar que, justamente em 2008, se observa uma tendência de incremento nos desembolsos para Micro e Pequenas Empresas, superior ao aumento de volume global de crédito para pessoas jurídicas. Isso sugere que as iniciativas descritas anteriormente, especialmente da ampliação do volume de crédito disponível, para constituição de fundos de garantias, a disseminação do Cartão BNDES e os incentivos tributários, lograram efeitos positivos e concretos.

Por todo o exposto, conclui-se que a estratégia para promover uma diminuição dos efeitos da crise e a rápido recomeço do crescimento foi obtido através do fomento para Micro e Pequenas Empresas, o conjunto de iniciativas implementadas antes da crise e as medidas específicas adotadas que resultaram de forma eficaz para dinamizar nossa economia. As perspectivas recentes da estratégia de política pública de governo da presidenta Dilma Rousseff indicam um aprofundamento nessa tendência, com a centralidade nas Micro e Pequenas Empresas e a ênfase no desenvolvimento através da inclusão produtiva.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação e implementação de políticas para desenvolver a Atividade de Fomento às Micro e Pequenas Empresas no Brasil é uma experiência recente. Durante o século XX, a industrialização esteve fortemente baseada no Fomento do Estado ao desenvolvimento da estrutura produtiva das grandes empresas. As iniciativas de fomento ao universo das empresas de menor porte constituíam um tema de menor agenda no Governo Brasileiro.

Destacamos dois importantes marcos institucionais e legais que provocaram o início de um processo de construção à atividade de fomento das Micro e Pequenas Empresas. O primeiro foi a criação na década de setenta, de um Centro de Negócios para as Micro e Pequenas Empresas que resultou depois no Serviço de Apoio às Micro e

Pequenas Empresas –SEBRAE. O segundo foi a criação na década de noventa da primeira legislação específica para o setor a Lei 9.317/1996 – Lei das Micro e Pequenas Empresas e a Lei 9.841/1999 - Estatuto das Micro e Pequenas Empresas.

Estas legislações possuíam no seu cerne a Atividade Fomentadora do Estado Brasileiro às Micro e Pequenas Empresas em cumprimento à determinação no texto constitucional de 1988 dos artigos 149, 170, IX e 179.

Porém, o reconhecimento dos mecanismos de políticas e instrumentos ocorreu de forma muito lenta causados por um período marcado por uma forte orientação de políticas macroeconômicas, em detrimento de políticas industriais e tecnológicas, que dificultou a implementação de políticas de fomento das Micro e Pequenas Empresas.

As Ausências dessas políticas são resultado de uma grande dificuldade para incluir questões de fomento destinado a essa classe empresarial de menor porte na planificação do Governo e também no âmbito de prioridades governamentais. Isso ocorria a tal ponto que as Micro e Pequenas Empresas não eram um tema relevante da agenda governamental e as políticas de apoio ocorriam fora do governo federal, com as atividades do SEBRAE e das administrações estaduais e municipais.

Apesar das políticas de fomento não serem consideradas na agenda governamental, na esfera executiva do governo federal, haviam visíveis ações e esforços de alguns ministérios. Porém, não havia efetividade na aplicação das políticas, porque as iniciativas colidiam com os objetivos das políticas macroeconômicas desenvolvidas nos anos noventa.

Nesse cenário, os micro e pequenos empresários tinham enormes dificuldades para financiar seus negócios e muitos optavam por fechar seus estabelecimentos e trabalhar na informalidade. As restrições de ordem macroeconômica contribuíram para neutralizar os esforços de uma implementação de políticas industriais e tecnológicas, bem como, a reformulação de linhas de financiamento voltadas para às Micro e Pequenas Empresas.

Esse período caracteriza-se por uma relativa ausência de consenso na formulação de políticas públicas com vistas à prioridade do fomento que deveria ser dada para estas questões. O governo federal, sobretudo, priorizava as políticas de estabilização monetária, desestatização, a privatização, a desregulamentação da economia, seguindo os preceitos neoliberais dos anos noventa.

Ao final dessa década, como não poderia ser diferente, as reformas geraram impactos negativos sobre diversos segmentos econômicos e em especial nas Micro e Pequenas Empresas. Muitas ações buscaram mitigar esses efeitos danosos como ações para aumentar o nível de produção e emprego, eliminar o déficit da balança comercial e intensificação do ritmo das inovações tecnológicas. Estas iniciativas foram de curta duração, pois as restrições macroeconômicas tinham uma fraca articulação entre os distintos programas e os organismos responsáveis pela sua execução.

A partir do primeiro Governo Lula (2003-2006) o cenário modifica-se e se introduz importantes inciativas de fomento as Micro e Pequenas Empresas. Observa-se que pela primeira vez, a política de fomento às Micro e Pequenas Empresas passa a ser parte da estratégia mais ampla do Estado brasileiro, buscando ampliar o fomento da competitividade da estrutura produtiva e o desenvolvimento regional do país.

A Lei Complementar 123/2006 que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e muitas outras inciativas foram consolidadas e ampliadas ao longo do segundo Governo Lula (2007-2010), período que se apresentou propício para impulsionar o plano de políticas industriais e de inovação com uma perspectiva de desenvolvimento à longo prazo.

As perspectivas do governo Dilma que se apresenta na atual gestão, em grande parte apresenta-se como uma extensão das diretrizes gerais que já vinham guiando a gestão do Governo Lula. Enfatiza-se cada vez mais a relevância das Micro e Pequenas Empresas, não só como geradoras de empregos e renda, mas também como elementos dinâmicos de desenvolvimento do sistema produtivo, seja nas atividades tradicionais como em áreas intensivas no conhecimento e alto conteúdo tecnológico.

Nesse último tempo não se têm indicado rumos muito diferentes na política de fomento para as Micro e Pequenas Empresas. A opção tem sido a consolidação e ampliação das atividades fomentadoras com êxito recentes. Desta forma, se observa uma contínuo esforço para estender a participação das Micro e Pequenas Empresas como beneficiárias de linhas de financiamento, incentivos a inovação, programas de capacitação e de fomento as exportações.

Um critério central do atual programa de governo é dar continuidade ao projeto de desenvolvimento que assegure um grande e sustentável desenvolvimento na transformação produtiva do Brasil. Nesse contexto, as Micro e Pequenas empresas sobressaem como

elemento impulsionador da economia. Tanto assim, que as diretrizes gerais destacam a importância de conciliar desenvolvimento das grandes e médias empresas com das micro e pequenas empresas e de fomentar o espírito empresarial.

A referência atribuída as Micro e Pequenas Empresas trazem consigo a discussão a respeito da necessidade de promover mudanças no marco institucional de apoio. Disso se desprende ao debate da pertinência da proposta de criação de um Ministério ou Secretaria de Estado exclusivamente dedicada as Micro e Pequenas Empresas para a Atividade de Fomento Estatal no cumprimento das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (s.d.).

BOBBIO, N. (2007). *Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito.* (D. B. Versiani, Trad.) Barueri, SP: Manole.

COSTA, F. N. (Abril de 2010). Microcrédito no Brasil. *IE/UNICAMP*(175).

GRAU, E. R. (2010). *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (14ª ed.). São Paulo: Malheiros.

KOLADICZ, A. C. (2009). A Atividade Empresarial Socioambientalmente Responsável e Sustentável pela Via do Fomento Estatal. *CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO stricto sensu - MESTRADO EM DIREITO*. Curitiba, PR, Brasil.

Lei Complementar 123/2006. (s.d.).

MELLO, C. A. (2011). *O Contéudo Jurídico do Princípio da Igualdade* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros.

MELLO, C. B. (2011). *Curso de Direito Administrativo* (29ª ed.). São Paulo: Malheiros.

ORTIZ, G. A. (2004). *Principios de derecho público económico* (3ª ed.). Granada: Comares.

RESENDE, S. M. (15 de Dezembro de 2010). Balanço Sintético do PACTI e metas para 2022. *Brasília*.

ROCHA, S. F. (2003). *Terceiro Setor.* São Paulo: Malheiros.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. (2012). *Análise do Emprego Fevereiro/2012.* São Paulo: Sebrae.