

UMA ANÁLISE CONTEXTUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA AS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NO BRASIL

Mauro Oddo Nogueira

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset).

No Brasil, são adotados critérios diferenciados de classificação das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs),¹ os quais consideram o número de empregados, o faturamento ou ambos. Tais critérios são incapazes de caracterizar as heterogeneidades do segmento, o que produz inúmeros obstáculos para as políticas de fomento existentes (ou não). A despeito da criação, no país, de todo um arcabouço legal específico e de ações governamentais de apoio diferenciado para as MPMEs, o debate sobre a importância desse segmento não tem sido capaz de produzir diagnósticos que avaliem a efetividade dessas medidas e que possam orientar as políticas públicas para esse grupo de empresas. Todavia, as MPMEs precisam ser compreendidas no âmbito das políticas industriais e de desenvolvimento, uma vez que são elas que configuram o ambiente econômico global do país e acabam por ditar o ritmo da dinâmica da economia como um todo.

Entidades públicas e privadas do país, além de diferenciarem as empresas apenas pelo seu porte, adotam critérios diversos de classificação. O primeiro deles é baseado na quantidade de pessoas ocupadas na firma. Porém, esta diferenciação setorial não é suficiente para proporcionar a distinção necessária em uma realidade de significativas heterogeneidades intrassetoriais. Outro critério utilizado para a definição do porte das empresas está embasado em seu faturamento. Nesse caso, o que mais compromete a utilização do enquadramento legal como MPE é o fato de os valores de faturamento delimitadores das classes de empresas não serem periodicamente reajustados, desconsiderando o efeito da inflação sobre o faturamento das empresas. Há também um critério misto, adotado pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic), que combina o número de empregados com o valor anual das exportações da firma, prevalecendo

para enquadramento aquele que resultar no maior porte. Contudo, nenhum dos três é capaz de dar conta das evidentes assimetrias intersetoriais, regionais e intrassetoriais verificadas no segmento.

Diante dessas assimetrias, o Brasil precisa compreender sua dinâmica própria. Para tanto, é necessário que as MPMEs sejam tratadas de acordo com sua enorme diversidade. Pode-se adotar, por exemplo, o conceito subjacente aos modelos de gestão da qualidade baseados em níveis de maturidade. Tais modelos são norteados pela ideia de que as práticas gerenciais podem ser “hierarquizadas” em função de seus graus de complexidade, dos diferentes níveis de conhecimento e de técnicas a serem dominadas que incorporam e das relações que estabelecem entre si.

O que se sugere neste trabalho é a adoção de um modelo de representação dos “níveis de maturidade organizacional” das MPMEs, baseado em uma sistemática semelhante à utilizada em outros modelos e que incorporaria, além de práticas de gestão, outras características gerais das empresas. Uma vez estabelecido um modelo de representação que refletisse os diversos aspectos da maturidade das firmas e uma sistemática para seu mapeamento e enquadramento, seria possível traçar rotas de ação direcionadas a uma nivelção da produtividade das empresas de um mesmo setor e região, reduzindo-se, dessa maneira, a heterogeneidade produtiva tanto inter quanto intrassetorial e regional.

É preciso evidenciar que o que se propõe aqui é tão somente um conceito para um modelo de representação. Este, para ser desenvolvido, necessita que se construa uma base de dados específica para esta finalidade, de aprofundados estudos, assim como da colaboração e debate entre os diversos atores que de algum modo se relacionam com o segmento.

1. Ao longo trabalho, que tem por objeto os empreendimentos de pequeno porte, são feitas referências ora às MPMEs, ora às micro e pequenas empresas (MPEs). Isso se deve tanto aos diferentes recortes utilizados nos dados disponíveis quanto às especificidades dos contextos das análises.

Tendo em vista as especificidades institucionais do caso brasileiro, as quais criam grandes obstáculos para a coordenação e a integração horizontal e vertical e, dessa maneira, dificultam o desenvolvimento e a implementação de políticas coordenadas e integradas de apoio e fomento às MPMs, faz-se necessária a construção de um grande pacto nacional com um objetivo claramente definido. Nesse caso, a palavra “produtividade”, associada ao conceito de “inovação”, ocuparia centralidade no debate.

Para grande parte das MPMs, inovação significa aproximar seus processos do estado da técnica – ou seja, a modernização de seus processos produtivos e de gestão – e consequentemente obter um aumento em sua produtividade. Sendo assim, inovação ocuparia papel central para a modernização desses processos, o que resultaria no incremento na produtividade total da economia.

Observe-se que as tecnologias organizacional e de gerenciamento têm papel relevante na configuração da cultura e do ambiente organizacionais, estabelecendo as condições de trabalho e determinando a capacidade das empresas em absorver o progresso técnico pelos processos de transbordamento.

Vale destacar que as características organizacionais de uma empresa são complementares e articuladas entre si. Para que políticas sejam efetivas, é necessário que se cumpram dois requisitos. Primeiro, é imprescindível um direcionamento adequado, de modo que estas sejam desenhadas de acordo com as reais necessidades das empresas que se deseja alcançar. Segundo, é necessário que as políticas contemplem um conjunto de ações capazes de produzir um impacto sistêmico.

Visando estimular o avanço técnico, algumas modalidades de incentivo vêm sendo adotadas no Brasil. As modalidades usualmente privilegiadas são instrumentos relacionados, direta ou indiretamente, ao apoio financeiro às empresas e instrumentos voltados à melhoria do ambiente institucional. Entretanto, esses incentivos baseados em créditos subsidiados e benefícios fiscais enfrentam dificuldades de disseminação no contexto das empresas de pequeno porte. Entre essas, cabe ressaltar a falta de uma definição de públicos-alvo de forma a se identificarem suas características, capacidades e necessidades e se estabelecer uma arquitetura adequada aos programas. Portanto, faz-se

necessária a elaboração de estudos mais rigorosos, visando apurar o alcance dos instrumentos e tentar determinar o porquê de sua baixa efetividade.

O que se observa em geral é que o desconhecimento da existência dos programas de incentivo, a necessidade de domínio de uma tecnologia de gestão capaz de cumprir a liturgia necessária para a candidatura aos benefícios e uma proximidade do Estado (do fisco), que assusta os pequenos empresários, tornam estes instrumentos pouco atraentes para este grupo. Portanto, há um caminho de mão dupla a ser percorrido: aproximar as políticas das empresas e, simultaneamente, trabalhar para aproximar as empresas das políticas.

Para tanto, é fundamental, por um lado, partir da definição clara dos públicos-alvo para as políticas públicas e adequá-las às necessidades desses diferentes públicos; por outro lado, atuar no desenvolvimento da maturidade das firmas, capacitando-as a se beneficiarem gradativamente de instrumentos mais complexos e sofisticados.

Por fim, é preciso compreender que para que todo esse conjunto de fundamentos seja efetivamente articulado é necessário, a partir da realidade brasileira, construir um “sonho coletivo verde e amarelo” para o processo de desenvolvimento nacional. Isto implica, consideradas as experiências estrangeiras, levar em conta não apenas o objetivo central de uma determinada prática, mas também quais razões, naquele dado contexto cultural, histórico, econômico e social, fazem com que tal prática seja capaz de produzir o caminho adequado para o alcance daquele objetivo. O transplante direto de práticas externas sem tais considerações tem levado à produção de ações ineficazes.

Uma vez que o arranjo federativo brasileiro torna a integração vertical e horizontal das políticas um desafio maior, a integração dessas políticas só será obtida a partir do estabelecimento de um “projeto nacional” que tenha as MPMs como ator central e que tenha como ponto focal o aumento da produtividade sistêmica da economia, por meio do aumento da produtividade do segmento dessas empresas.