

The background of the entire page is a stylized night landscape. It features a large, pale, circular moon in the upper center, partially obscured by dark, jagged mountain silhouettes. The sky is a deep navy blue, dotted with small white stars. In the foreground, there are dark, silhouetted shapes of grass and foliage. A thin white horizontal line with a small diamond in the center separates the title from the subtitle.

UM PIRILAMPO NO PORÃO

Um pouco de luz nos dilemas da produtividade das
pequenas empresas e da informalidade no Brasil

2ª edição, revista e ampliada

Mauro Oddo Nogueira
Colaboração: Graziela Ferrero Zucoloto

ipea

MAURO ODDO NOGUEIRA

Engenheiro mecânico e administrador pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre em engenharia de produção também pela UFF e doutor em engenharia de sistemas e computação pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ). Ocupou cargos de direção em empresas públicas e privadas, foi consultor em gestão organizacional e gestão da qualidade e professor em cursos de graduação e pós-graduação de diversas instituições, dentre as quais a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais do Rio de Janeiro (Ibmec-RJ) e o Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Copead). Atualmente, é pesquisador (técnico de planejamento e pesquisa) do Ipea, onde se dedica a estudos sobre a produtividade e as empresas de pequeno porte, além de professor do Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Políticas Públicas desse Instituto.

GRAZIELA FERRERO ZUCOLOTO

Economista pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em economia também pela USP e doutora em economia da indústria e da tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente, é pesquisadora do Ipea, com atuação nas áreas de propriedade intelectual, empresas multinacionais e desenvolvimento tecnológico. Foi assessora do secretário executivo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), trabalhou na consultoria MB Associados, na área de análises setoriais e na Diretoria de Política Industrial e Tecnológica do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT/SP), em estudos sobre a competitividade da indústria paulista. Possui publicações nas áreas de globalização tecnológica; ciência, tecnologia, inovação e informação; propriedade industrial e tecnologias do setor saúde.



UM PIRILAMPO NO PORÃO

Um pouco de luz nos dilemas da produtividade das
pequenas empresas e da informalidade no Brasil

2ª edição, revista e ampliada

Mauro Oddo Nogueira
Colaboração: Graziela Ferrero Zucoloto

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



UM PIRILAMPO NO PORÃO

Um pouco de luz nos dilemas da produtividade das
pequenas empresas e da informalidade no Brasil

2ª edição, revista e ampliada

Mauro Oddo Nogueira
Colaboração: Graziela Ferrero Zucoloto

ipea

Brasília, 2019

N778p Nogueira, Mauro Oddo

Um pirilampo no porão : um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no país / colaboradora: Graziela Ferrero Zucoloto. – 2. ed. rev. ampl. – Brasília : IPEA, 2019.

314 p. : il., fots., color.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-85-7811-354-4

1. Pequenas Empresas. 2. Microempresas. 3. Setor Informal. 4. Políticas Públicas. 5. Brasil. I. Zucoloto, Graziela Ferrero. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III Título.

CDD 338.51440981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Um sujeito vem andando à noite pela rua e vê um bêbado curvado, olhando o chão.

– Perdeste alguma coisa, meu amigo?

– Perdi sim... A chave da minha casa...

– Perdeu ela aí?

– Não sr., perdi ela do outro lado da rua...

– Então por que está procurando ela aqui????

– Porque do outro lado está escuro, aqui tem um poste de luz...

UM CANTO DE AMOR

Arranque-se Aristóteles de minha estante!

Rasguem-se meus livros de Descartes!

Às favas com Adam Smith e com Ricardo!

Glória eterna a Dom Quixote e a Cervantes!

Lógica sim, mas transmutada em arte!

Um viva à lógica do “terceiro incluído”;

E do quarto, e do quinto, e de todo o resto.

E não me venham acenar com o proibido,

Pois meu senhor é o Deus da Liberdade,

Deus de um mundo que aos avaros seja infesto.

Basta de se justificar a cobiça!

Que os dias sejam todos risonhos,

E as noites de repouso despido de medos.

Suor sim, mas também preguiça!

Construam-se fábricas, mas se preservem os sonhos.

Viva Mário e viva Oswald de Andrade!

E não só os Andrade, mas os irmãos Andrada!

E peço benção a Furtado, DaMatta e Paulo Freire,

Pois permaneço tributário da igualdade

E exijo que me devolvam a escada!

Pelo direito à escolha livre do que me diz respeito,

Para raspar de minh'alma as tatuagens do preconceito!

Entre o branco e o preto, não escolho cinza nem marrom:

Escolho todas as cores e luzes da porta-estandarte,

Com perfumes do jasmim que eu quisera dar-te!

Chega de pura razão, viver é antes contradição!

O que desejo é a escatologia sublime do amor,

Em que benefício e sacrifício são só expressão da Estética.

E brado um sonoro “não” a Hegel e sua Dialética!

Entendam: não sou chinês, nem japonês, muito menos saxão!

Não existe direito sagrado à propriedade;

Direito exclusivo dos que são donos de tudo!

*Direito absoluto é só o direito à vida!
Justo o que é negado ao resto da humanidade,
A quem somente o consumo é faculdade permitida.*

*Não prego a síntese, defendo apenas a emoção!
Não sonho o verso, e nem aspiro ao reverso.
O que defendo é tão somente o controverso;
O espaço luminoso entre o sim e o não,
E que jamais, em tempo algum, será o talvez!*

*Saravá Lobato, saravá Darcy Ribeiro!
Não peço o falso e tampouco o verdadeiro.
Não peço o certo e nem mesmo peço o errado,
Sequer peço o que seria derradeiro.
O que quero é somente ser brasileiro!*

© 2014 - Mauro Oddo Nogueira

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
PREFÁCIO	13
CAPÍTULO 1 COMEÇANDO POR TENTAR ACENDER ALGUMA LUZ, MESMO QUE PEQUENA.	17
CAPÍTULO 2 O DILEMA DAS GALINHAS – A QUESTÃO DA BAIXA PRODUTIVIDADE DA ECONOMIA.	25
CAPÍTULO 3 SE A CANOA NÃO VIRAR... – UM PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	51
CAPÍTULO 4 NO ESCURO, TODOS OS GATOS SÃO PARDOS (OU DA BALEIA AO ORNITORRINCO) – O CONTEXTO ANALÍTICO DAS POLÍTICAS PARA MPMES.	105
CAPÍTULO 5 RUMO AO FUNDO MAIS FUNDO DO PORÃO – A DIMENSÃO DA INFORMALIDADE NO BRASIL.	149
CAPÍTULO 6 PERDENDO O MEDO DO ESCURO – A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFORMALIDADE E DA SEMIFORMALIDADE NO BRASIL.....	175
CAPÍTULO 7 FIAT LUX!!! – A INOVAÇÃO E AS MPES.	237
CAPÍTULO 8 INTRODUÇÃO: PARA ABRIR O DEBATE – ALGUMAS CONCLUSÕES, PROPOSIÇÕES E, AINDA, MUITAS DÚVIDAS.	267
REFERÊNCIAS	284
AGRADECIMENTOS	313

APRESENTAÇÃO

Hoje, no Brasil ou no mundo, há uma consciência quase que unânime de que apoiar e dar melhores condições para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas (MPEs) é caminho correto para crescimento econômico e maior igualdade social. Fomentar um segmento tão heterogêneo (da baleia ao ornitorrinco, nas palavras do autor Mauro Oddo) e capilarizado resulta em geração de riqueza, postos de trabalho e distribuição natural de renda, uma vez que todo o valor agregado é, automaticamente, espalhado na base da pirâmide econômica.

Pois bem, se há muita certeza quanto à correteza em se dedicar esforços e recursos à elaboração de políticas públicas para os pequenos empreendedores, já não é tão certa a receita de o que fazer e de como apoiar esse segmento. E é essa luz que o livro *Um pirilampo no porão* traz, possibilitando que, por meio de uma abordagem simples e fundamentada em dados, tanto os formuladores de políticas quanto os próprios microempresários passem a compreender o contexto no qual estão inseridos.

Em um momento que o governo federal apresenta uma robusta agenda visando aumentar a competitividade nacional, melhorar o ambiente para se fazer negócios, promover gradual e consistente abertura econômica, qual seria o impacto nas MPEs? Para que a experiência seja proveitosa – como deve ser –, os gestores das pequenas empresas brasileiras necessitam, acompanhando o ritmo das reformas micro e macroeconômicas, fazer um trabalho dentro de seus negócios e aprimorar consciência e maturidade enquanto empresário.

Diante desse contexto, uma economia mais competitiva e aberta requer mais eficiência e produtividade do trabalho executado pelas empresas. O empresário precisa acordar e se aprofundar em conceitos de gestão, em ferramentas e métodos de melhoria de processo, em organização de informação e dados gerados por seu negócio, além de inteligência competitiva, custo do capital e fontes de financiamento, entre outros.

Dessa forma, aprimorando os aspectos exógenos e endógenos dos negócios, as MPEs se desenvolverão e contribuirão ainda mais expressivamente para a economia do país.

A importância desta obra – realmente um pirilampo que brilha em uma atmosfera rarefeita de livros que abordam a realidade dos pequenos empreendedores brasileiros – é de fundamentar e auxiliar a Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, prestes a ser lançada, na geração de um

vetor resultante dos esforços dos inúmeros *stakeholders* públicos e privados, que possuem ações e dispõem de orçamento para fomentar o empreendedorismo e o crescimento das microempresas no país. O Brasil tem os recursos necessários para ser reconhecido mundialmente por suas MPEs; no entanto, é necessário conjugar esforços nessa direção para poder experimentar resultados ainda mais grandiosos.

José Ricardo de Freitas Martins da Veiga

Subsecretário de Desenvolvimento da Micro e Pequena Empresa do
Ministério da Economia

PREFÁCIO

Li com prazer a obra de Mauro Oddo Nogueira, que se propõe a dar visibilidade aos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil. Sublinha o autor serem a informalidade e a semiformalidade dominantes traços comuns no universo de empresas pequenas, médias e grandes, de qualquer setor e sob variados controles societários. Rejeita categoricamente a ideia de esta ser uma cultura “de transgressão”.

Afirma ser a história de formação da sociedade brasileira a matriz e o sustentáculo desta característica. Sugere que historicamente o padrão de ocupação da fronteira agrícola incutiu a noção de que o ocupante seria o pioneiro, construtor de sua subsistência em uma fronteira que com ele se deslocava. Há uma aproximação semelhante de quem “se vira” na fronteira de subsistência da cidade. A terra virgem é substituída pela renda monetária. A criatividade e a necessidade desta busca de sobrevivência levam o migrante e seus descendentes a cultuarem o jeito de se adaptar ao território urbano como fronteira de subsistência. Hoje, na zona rural, a motocicleta substitui o animal de trabalho. Deveria ser pesquisado o fenômeno da moto em zona rural. Isso permitiria observar, neste processo, procedimentos antecipados pela generalização do automóvel no mundo urbano. A configuração social engendrada pela motocicleta reproduz, em seus traços gerais, o fenômeno dominante na cidade.

O caso do Biscoito Globo ilustra a questão da simbiose no espaço urbano. Produzido por uma empresa formalmente organizada, a panificação Mandarin, que comercializa 15 mil pacotes diários de biscoito de polvilho, lançando mão de um peculiar sistema de distribuição. Em qualquer congestionamento de veículos com horário e duração previsíveis, surge, *a latere*, um original sistema de comercialização que supre os motoristas com biscoitos de polvilho, às vezes churrasquinhos, refrigerantes, água de beber, doces etc. São geralmente dezenas ou mais de ambulantes prestando com eficiência este original “serviço de abastecimento”. Sua organização é singular. Normalmente, o congestionamento tem duas ou mais filas contínuas de veículos que se movimentam de forma lenta e quase rítmica. Os ambulantes se distribuem em grupos segundo a fileira, e cada um oferece seus produtos e depois se desloca para o final dos membros de sua fila. É um sistema análogo ao das butiques de luxo que sequenciam os atendimentos pelos vendedores segundo a regra do primeiro da fila. O sistema de abastecimento de motoristas retidos em congestionamentos é um “jeito” de garantir um cuidado interno entre os que sobrevivem prestando esse serviço. Provavelmente, não há carteira assinada, não há formalização empresarial e, vista panoramicamente, é “uma forma de

obter remuneração monetária na selva urbana em uma de suas críticas disfunções”. É aceita com naturalidade e festejada pela eficiência e atenção.

A prática da semiformalidade é ilustrável com o comércio de rua em suas variadas configurações. A prática de o comerciante instalar um ambulante na calçada em frente à sua loja é generalizada e mostra um “jeito” de exercer, protegendo com infração, uma atividade legitimamente formalizada. Ninguém é contrário a essa peculiar simbiose.

O livro apresenta, na figura 10, o que denominou “cadeia de produção e consumo a partir dos automóveis”. Propõe agrupamentos de “reparos automotivos”, que reúnem competências surpreendentes, mantendo em funcionamento centenas de milhares de veículos fortemente diferenciados, muitos já fora de linha, ao longo de décadas. O conjunto “fornecimento de autopeças” agrega toda uma retaguarda mecânica que copia sem licença e/ou cria peças de substituição. São inúmeras as conexões entre a frota extremamente diversificada e a habilidade no fornecimento dessas peças – sem qualquer apoio das matrizes montadoras. Há uma surpreendente geriatria técnica com um artesanato autoqualificado. Não há sistema oficial de profissionalização. É o antigo procedimento do mestre-aprendiz, que gradua crianças como futuros profissionais. Entretanto, a sustentação desta frota tem no seu cerne uma dimensão patrimonial de veículos com produção abandonada pelas matrizes e é inerente ao funcionamento de um complexo mercado de carros de segunda à enésima mão.

A indústria automobilística no Brasil, com seus 37 fabricantes montadores de autos, emprega diretamente 120 mil pessoas e é sustentada por essa espantosa geriatria. É “prisioneira” daquele “jeitinho” de funcionar. É desconhecido o número de artesãos que sustentam o patrimônio formado por centenas de milhares de veículos. Essa semiformalidade é ingrediente social chave derivado da produção automotora.

A tese da semiformalidade impregnando a economia brasileira em todas as regiões e setores é aplicável às dimensões dessa microeconomia estrutural.

Essas observações têm que ser referenciadas à macroconfiguração dinâmica da economia brasileira.

É constatação singela o veículo automotor ser objeto de desejo quase universal da população urbanizada. A faculdade de se deslocar de um ponto a outro na malha urbana é percebida como inerente à plenitude de vida da cidade. Além de um “certificado” de moradia, no Brasil o veículo foi convertido em um ativo, razoavelmente líquido, independentemente de marca ou ano de fabricação. É inquestionável que a inserção da maioria dos moradores da malha urbana é precária. A percepção e a segurança de obtenção de renda dão um valor especial a um

ativo líquido como garantia de superação de falhas na obtenção de renda. Houve pesquisas em comunidades carentes que registraram a posse de eletrodomésticos em residências sem ligação de energia. Desconheço qualquer estudo relacionando a precariedade de renda com a propriedade do veículo; porém, é conhecido um “sistema hipotecário” informal que converte os donos de biroscas em financistas, grandes proprietários de residências nas comunidades. Constitui-se um peculiar sistema de crédito e confiança imobiliária, baseado na garantia dos bens líquidos, em regiões carentes.

Em situação de carência brusca, o valor patrimonial de um veículo, dependente de sua precariedade, pode ser utilizado como garantia negociável por seu proprietário. Serve o veículo como portal de acesso ao crédito no mundo informal.

O Brasil é hoje uma sociedade urbana. Nas regiões metropolitanas, sobrevive mais da metade da população brasileira. A malha urbana nacional acolhe mais de 84% da população do país. A integração econômica, social e política constitui um corpo urbano fortemente diferenciado, marcado por significativas diferenças de renda.

Qualquer visão retrospectiva das últimas décadas situará a expansão no mercado interno de bens duráveis de consumo, especialmente veículos automotores, como vetor macrodinamizador. A pergunta relevante é se podemos insistir nessa via. Ou seja, se é possível recuperar o dinamismo com o estilo das últimas décadas. Na prevalência da sociedade urbana, foi chave desse dinamismo a constituição e a expansão do endividamento familiar. De um nível insignificante na década de 1980, hoje mais de 50% das famílias urbanas têm dívidas com amortização superior a uma parcela significativa de seus rendimentos. Foi inequívoca a opção por assumir os bens de consumo duráveis – em especial, o veículo automotor – como fronteira da realização familiar. É insustentável pensar na reprodução deste processo, pela singela razão de não estar disponível para endividamento um número de famílias em tamanho equivalente ao que havia no passado.

A busca de um projeto nacional impõe a prevalência de uma sociedade urbana. Mas não é possível ampliar o endividamento familiar em taxas semelhantes às da última década. Por outro lado, é inviável o sucateamento da frota velha de veículos. Isso seria impor perdas patrimoniais intoleráveis para a população e cancelar a função patrimônio, que é fundamental para a indústria. O protagonismo previsível dos interesses empresariais e a presença do proletariado moderno no segmento impõem cautela na preservação do nível de atividade do segmento metalmeccânico, porém é inquestionável a necessidade de o Brasil superar o dilema. Mexer bruscamente no objeto de desejo das multidões organizadas é temerário e antidemocrático. Entretanto, é possível ampliar o desejo da casa própria como alternativa ao veículo.

Uma cadeia de produção e utilização da casa própria, incorporando a realidade das cadeias de produção e consumo descritas neste livro, pode ser pensada. Ao percorrer a malha urbana, independentemente do seu tamanho ou sua localização, a construção civil mobiliza desde protagonismos informais até os importantes complexos industriais de cimento, metais e cerâmicas.

A priorização da casa própria impõe um progressivo repensar a cidade, destacando-se, entre outras, as seguintes questões: como minimizar os tempos de deslocamentos obrigatórios à vida urbana? Como desenhar o sistema de transportes coletivos? Como valorizar o lugar como fonte de identidade? Como combinar a construção civil pelo viés mercadoria com a construção civil como atividade coletiva de autoajuda?

Deslocar para o centro dinâmico as atividades da construção civil exige que o desejo da casa própria subordine outros desejos e talvez permita reduzir o peso relativo da busca do veículo.

A tese da elevação da produtividade pode ser um truísmo se não for referenciada à macroconfiguração da economia brasileira. É praticamente um corolário – e aqui isso fica evidente – transferir esta dimensão para a questão da produtividade das micro e pequenas empresas.

É óbvia a importância da demanda externa. Não é esse o momento de especular sobre a viabilidade de uma expansão do Brasil como “celeiro do mundo”. Não resisto a sublinhar que celeiro com fome interna não interessa.

O interior de um elemento redinamizador para um projeto nacional não pode estar circunscrito à tese de celeiro.

O vetor redinamizador de uma economia urbanizada e diversificada como a brasileira exige ser interior.

Prof. Carlos Lessa

Membro do Conselho do Ipea

Ex-reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Ex-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

COMEÇANDO POR TENTAR ACENDER ALGUMA LUZ, MESMO QUE PEQUENA

O papel e a importância socioeconômica das empresas de pequeno porte – micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) – têm sido amplamente debatidos por especialistas em políticas públicas em âmbito mundial.¹ Conforme se verá neste livro, o próprio conceito (ou critério de classificação) do que seriam as empresas de pequeno porte é controverso na literatura e nas legislações. Os critérios de classificação por porte são distintos entre os países e, no caso brasileiro, diferem mesmo entre as diversas instituições. No Brasil, os inúmeros agentes envolvidos com esta questão utilizam-se de critérios diferenciados de classificação que consideram o número de empregados, o faturamento ou mesmo uma combinação de ambos. Essa diversidade de critérios é um dos fatores que dificultam a construção de quadros descritivos do segmento que sejam coerentes entre si, que se elaborem estudos comparativos e que se harmonizem a miríade de políticas e ações públicas existentes. Esse é um ponto que deve ser realçado enfaticamente, posto que, ao longo desta obra, apresentamos uma miríade de informações e dados sobre as empresas de pequeno porte, que nem sempre se baseiam nos mesmos referenciais de enquadramento.

Apesar de o debate sobre a importância das MPMEs ter influenciado a criação, no Brasil, de todo um arcabouço legal específico e de ter suscitado ações governamentais de apoio diferenciado para o segmento, ele não tem sido capaz de produzir diagnósticos mais objetivos que avaliem a efetividade dessas medidas e que possam, assim, orientar as políticas públicas para este grupo de empresas. O que se percebe é que o debate, dada a magnitude da questão no Brasil, ainda pode ser considerado incipiente, não resultando na construção das bases conceituais necessárias para o desenvolvimento de políticas que imprimam, de forma efetiva, a esse segmento empresarial a dinâmica que se observa em diversos outros países, com destaque para os mais desenvolvidos.

Especialmente na última década, houve uma expansão na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o segmento (Arroio e Scerri, 2014), tendo como marco a promulgação da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Brasil, 2006), conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas ou

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

Lei do Supersimples. No entanto, estudos sobre a sua real efetividade, que ultrapassem a mera quantificação da dimensão do universo das empresas beneficiadas, são escassos e, salvo raras exceções, carecem de robustez. Como será evidenciado ao longo deste livro, há inúmeros fatores que dificultam a abordagem do tema a partir de referenciais analíticos mais sólidos e estudos quantitativos mais consistentes. Esse quadro, todavia, não pode ser entendido como um obstáculo que impeça uma análise mais detalhada do tema. Antes pelo contrário, deve ser encarado como uma evidência de que um esforço maior, mais diversificado e, principalmente, mais coordenado precisa ser dirigido à questão.

A tabela 1 oferece um panorama da representatividade das empresas formais de pequeno porte na economia brasileira. Em 2011, incluindo os empreendedores individuais, estas representavam 97,8% do número de empresas formalmente registradas no Brasil, respondendo por 54,2% do total de empregos formais. Fazendo um exercício um tanto quanto “livre”,² podemos estimar a ordem de grandeza do contingente de trabalhadores nas empresas de pequeno porte do país, formais ou informais. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD (IBGE, 2018), 22,3% dos trabalhadores no Brasil não possuíam, em finais de 2018, vínculo empregatício, isto é, eram trabalhadores “sem carteira assinada”. Podemos admitir que a imensa maioria desses trabalhadores atuam em firmas de pequeno porte.³ Na mesma tabela, observa-se que 23,4% dos trabalhadores operavam por “conta própria”, ou seja, são, por definição, empreendedores individuais ou autônomos. A tabela 1 aponta que 27,0% dos trabalhadores atuavam, em 2014, em microempresas e outros 22,7% em pequenas, perfazendo um total de 49,7%. Considerando que esses números se referem a trabalhadores formais, isto é, “com carteira”, e que, segundo a PNAD (IBGE, 2018), representavam 50,4% do pessoal ocupado, podemos estimar que 25% dos trabalhadores do país têm emprego formal nas empresas de pequeno porte. Somando-se os três contingentes, chega-se a um total de 70,7%. Ou seja, podemos admitir que algo em torno de 70% dos trabalhadores atuam em pequenas firmas.

Assim, não é exagerado afirmar que, quando falamos em micro e pequenas empresas (MPes), estamos nos referindo a mais de dois terços da força de trabalho do país!

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) estima que as MPes contribuíram com 39,7% da renda do trabalho daquele ano (Sebrae, 2012). Quanto a seu potencial de geração de riqueza, os dados são controversos,

2. Essa estimativa combina dados obtidos por metodologias diferentes e em períodos distintos. Portanto, há uma considerável incerteza no valor sugerido. Todavia, acreditamos que podemos admitir que esses dados representam as ordens de grandeza desses números e que estas não variaram significativamente no tempo.

3. Evidentemente que há empregados nessas condições nas empresas grandes e médias, mas, considerando a realidade dessas empresas, em um número consideravelmente menor.

mas, ainda segundo o Sebrae, essas empresas contribuíram com 27% na formação do produto interno bruto (PIB) brasileiro e com 31,5% da massa salarial do país entre os anos de 2009 e 2011 (Sebrae, 2014b).

TABELA 1
Empresas e pessoas ocupadas por porte (2011)

Porte	Número de firmas	Firmas (%)	Pessoas ocupadas ¹	Pessoas ocupadas (%)
MPEs	7.241.808	97,8	20.470.780	54,2
Empreendedores Individuais	1.664.447	22,5	1.698.999	4,5
Microempresas	4.685.702	63,3	10.181.308	27,0
Pequenas empresas	891.659	12,0	8.590.473	22,7
Médias e grandes empresas	159.908	2,2	17.292.138	45,8
Total	7.401.716	100,0	37.762.918	100,0

Fonte: Sebrae (2014c).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os dados disponíveis referem-se ao número de empregados. Para estimar-se o “pessoal ocupado”, considerou-se que cada empresa conta com um sócio gerente.

É preciso atentar para o fato de que os dados apresentados se referem ao ano de 2011. De acordo com o Empresômetro (Empresômetro, 2018), em janeiro de 2019, o total de empresas formalmente registradas no Brasil atingia a marca de 17.174.425. Parte disso se deve ao programa do Microempreendedor Individual (MEI), que nessa data registrava 7.823.040 cadastrados (Brasil, 2019).

Em que pese essa relativa carência de estudos, tornou-se lugar comum um discurso que atribui às MPMEs a importância de servirem como um dos principais pilares para o desenvolvimento social. Nos debates sobre políticas públicas tanto em países “em desenvolvimento” – como é o caso do Brasil – quanto em países ditos subdesenvolvidos, estas empresas adquirem destaque ainda maior, uma vez que são consideradas como instrumento de promoção da equidade social, dada sua capacidade de geração de emprego e renda de maneira geral e, em particular, pelas possibilidades de oferta de trabalho aos indivíduos de mais baixa qualificação (OCDE e Cepal, 2012).

Ainda assim, ao se observar a literatura microeconômica no Brasil, o que se percebe é que, nos estudos empíricos, há uma prevalência daqueles que têm as empresas de maior porte como objeto. Isso decorre de dois determinantes. Em primeiro lugar, em face de dificuldades no que se refere aos dados disponíveis sobre as MPMEs, acaba-se por privilegiar os segmentos de empresas maiores, sobre os quais, tal qual a anedota que serve de epígrafe a este livro, incide “luz”. Porém, não se pode perder de vista o fato de que os resultados obtidos nesses estudos não podem ser generalizados para todo o conjunto das atividades econômicas, uma vez que muitos comportamentos das firmas são determinados, em grande medida, por seu porte. Portanto, seus resultados não podem ser encarados como representativos ou descritivos da “economia brasileira”.

Quanto à abordagem que trata as MPMEs pela perspectiva de emprego e renda, acreditamos que essas firmas possuam um papel sistêmico fundamental na estrutura produtiva do país. Desse modo, entendemos que a necessidade de seu desenvolvimento ultrapassa as questões de caráter exclusivamente social e, portanto, não pode deixar de fazer parte do universo estudado na economia, menos ainda de estar no cerne de um projeto de desenvolvimento econômico para o país.

A despeito dessa realidade, o que se observa no Brasil é que o segmento das empresas de pequeno porte se defronta historicamente com dilemas e dificuldades que, para grande parte dessas firmas, se constituem em obstáculos para o desenvolvimento de sua produtividade e, conseqüentemente, para o seu crescimento. O resultado disso é um elevado grau de heterogeneidade, com significativa concentração nos estratos de menor produtividade. As mazelas de que padecem são inúmeras, entre as quais se destacam: ambiente de negócios desfavorável; baixa capacidade inovativa; dificuldade no acesso ao crédito; baixa intensidade tecnológica; baixo nível de qualificação de pessoal, com destaque para a baixa qualificação gerencial; elevado grau de informalidade; baixa capacidade contributiva; além de diversas outras.

Muitas vezes, o universo das MPMEs é referenciado como o “andar de baixo” da economia. O “porão” representa, portanto, esse andar mais abaixo e que, além de tudo, pelo exposto, permanece no escuro. Neste livro, nos propomos a tentar acender tão somente uma pequena luzinha – a luz de um pirilampo – na tentativa de enxergar um pouco melhor a realidade desse segmento. Esperamos ter conseguido, com este trabalho, com esta “pequena luz”, ajudar a delinear a silhueta daquilo que estava, em grande medida, imerso no escuro. Acreditamos que isto, por si só, já é um passo importante, pois permitirá que se tenha um vislumbre do que precisa ser ainda “mais bem iluminado”.

É inegável que, com destaque para esta última década, novos e significativos olhares têm sido lançados pelo Estado brasileiro em direção ao segmento. Segundo o que se pode constatar a partir dos trabalhos da OCDE e Cepal (2012) e de Carlo Ferraro (2011), o país é, entre os demais países da América Latina e do Caribe, aquele que conta com um dos mais sólidos e abrangentes conjuntos de apoios governamentais às MPMEs. Possui o órgão de fomento específico para o segmento – o Sebrae –, com o maior orçamento relativo na região: 0,085% do PIB, contra 0,018% de média para América Latina e Caribe; ou seja, 4,7 vezes maior do que a média (OCDE e Cepal, 2012). Ademais, conta com uma vasta gama de instrumentos legais e de programas específicos, tendo mesmo chegado a contar, entre 2013 e 2015, com um ministério voltado exclusivamente para o segmento, a Secretaria da Micro e

Pequena Empresa⁴ (SMPE). Contudo, tais incentivos não têm se mostrado capazes de dar conta das dimensões do problema. Conforme se poderá constatar ao longo deste livro, se, por um lado, há uma melhora em praticamente todos os indicadores observados, por outro, estes não se desenvolvem com as taxas que seriam necessárias para a incorporação definitiva de todos os estratos que compõem o universo das MPMEs em um ambiente efetivamente dinâmico da economia, superando, assim, sua heterogeneidade.

É fato que alguns resultados positivos vêm sendo alcançados. Um exemplo é o da taxa de mortalidade infantil das empresas. Estima-se que, em 2014, 23% das firmas criadas encerram suas atividades ainda nos dois primeiros anos de vida (Sebrae, 2018a). Considerando-se que a maioria quase absoluta dos novos empreendimentos é de empresas de pequeno porte, esse indicador diz respeito, basicamente, a elas. Em comparação com outros países, esse valor é bastante razoável. Por exemplo, no mesmo ano, essa taxa era de 31,7% na França, 26,4% no Reino Unido, 20,3% na Bélgica, 6,9% na Irlanda e 38,2% na Finlândia, segundo dados do European Union Statistical Office (Eurostat, 2019a). É importante chamar a atenção para o fato de que, na década de 2000, essa taxa superava os 40% no Brasil.

Por sua vez, o Banco Mundial efetua uma avaliação do ambiente de negócios – ao qual as empresas de menor porte são particularmente vulneráveis – em uma abrangente lista de países observados. Essa avaliação é baseada em informações objetivas que se referem ao arcabouço regulatório e às condições de mercado para a abertura e operação de uma empresa nos países. A partir desses dados, é produzida uma série de indicadores que englobam os custos e prazos para o cumprimento das exigências legais, tributação, condições para operações de comércio exterior e acesso ao crédito e *enforcement* legal. Esses indicadores são divulgados em um relatório denominado *Doing business* (Banco Mundial, 2014a). Um estudo de Mation (2014) mostra que, considerando os dados do *Doing business* entre 2003 e 2014, houve uma melhora no ambiente de negócios em praticamente todo o mundo e que isso se deu de forma mais acentuada nos países em desenvolvimento. Mas, nesse quadro, o Brasil permaneceu praticamente estagnado ao longo do período, sem melhorias significativas em sua posição relativa em quase nenhum dos indicadores. Por exemplo, no indicador relativo à facilidade para iniciar um negócio, o Brasil ocupava, em 2013, a 130ª posição em um *ranking* de 185 países. Em 2014, essa posição melhorou, mas ainda foi a 123ª colocação entre 189 países e a 21ª em 35 da América Latina e do Caribe (Banco Mundial, 2014b). Em 2018, o Brasil havia avançado ainda mais, passando para a 109ª posição entre 190 países (Banco Mundial, 2018).

4. Órgão com *status* ministerial criado pela Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013, ao qual foram atribuídas todas as competências relativas às políticas e programas do governo federal, incorporando aquelas que existiam como atribuição do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Brasil, 2013a).

Soma-se a isso a elevada informalidade que caracteriza a economia brasileira. Segundo uma das estimativas existentes, em um *ranking* internacional relativo à participação da economia informal no PIB, o país, em 2007, era aquele com a 96ª participação mais elevada em um rol de 144 países (Schneider, Buehn e Montenegro, 2010).

Se olharmos para outros indicadores econômicos, como o PIB e a renda *per capita*, por exemplo, veremos que o Brasil ocupava, em 2017, respectivamente, a oitava e a 72ª posição mundial.⁵ Quanto ao comércio internacional, segundo dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), o país era o 22º maior exportador do mundo em 2012 (Iedi, 2013). O fato é que os indicadores que dizem respeito especificamente à realidade das firmas de pequeno porte não são compatíveis com o restante da realidade da economia do Brasil, nem com a posição que este ocupa no cenário internacional.

O capítulo 2 deste livro é um esforço no sentido de buscar alguns referenciais quantitativos que possibilitem um melhor entendimento dos segmentos compostos pelas firmas de menor porte. Nele, é possível verificar que o Brasil vive hoje um ponto crítico em seu processo de desenvolvimento. A última década foi marcada por uma inédita redução no seu quadro de desigualdade econômica. Por outro lado, os indicadores de produtividade da economia não evoluíram da forma que seria desejável para que esse fenômeno seguisse adiante de forma sustentada, levando o país a uma redução efetiva de sua desigualdade social. E é nessa tarefa que as MPMEs podem desempenhar papel central. Essas empresas estão na raiz do fenômeno da heterogeneidade produtiva do país, ocupando majoritariamente os estratos de mais baixa produtividade. Somente a redução dessa heterogeneidade permitirá a construção dessa trajetória de desenvolvimento sustentado.

Como citado, ao longo das últimas décadas, uma miríade de políticas, ações e instrumentos legais específicos destinados ao fomento das MPMEs vem sendo implementada no país. Contudo, há uma visível carência tanto de foco quanto de coordenação entre tais instrumentos, o que vem comprometendo grande parte de sua efetividade. Esse panorama está descrito com mais detalhes no capítulo 3.

Diante desse quadro, é urgente uma reflexão mais profunda sobre a questão das MPMEs e das políticas públicas a elas direcionadas. No capítulo 4, damos alguns passos na direção de propor essa reflexão e sugestões de como contextualizá-la no conjunto das políticas públicas.

Uma vez que estamos pensando na questão das MPMEs, não podemos nos furtar a levar em conta aquela parcela que representa o estrato mais crítico desse segmento: a economia informal. A despeito da existência de inúmeras e divergentes estimativas, todas elas indicam que a informalidade representa uma parcela bastante

5. World Bank Open Data. Disponível em: <<https://goo.gl/vD2DCR>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

considerável da atividade econômica do país. Sabe-se também que seus níveis de produtividade são, em geral, muito baixos. Sabe-se, ainda, que a informalidade se articula mediante inúmeros mecanismos com a economia dita formal. Porém muito pouco se conhece além dessas “impressões gerais”. Do ponto de vista quantitativo – como não poderia deixar de ser, por sua própria natureza –, a disponibilidade de dados relativos à economia informal é ainda mais crítica do que para o restante das MPMEs. No capítulo 5, tentamos realizar uma consolidação das estimativas relacionadas ao segmento que estão disponíveis na literatura.

No capítulo 6, procuramos avançar na compreensão da construção do universo da economia informal. Esta é, sem sombra de dúvida, uma questão de ordem econômica e que tem nas atividades de produção e distribuição da riqueza uma de suas principais raízes. Mas é também um fenômeno de ordem social e com raízes históricas. Essas três dimensões articulam-se e complementam-se em sua conformação e somente por meio de um claro entendimento desse constructo e das articulações que lhe dão forma será possível estabelecer uma trajetória para que as mazelas econômico-sociais hoje produzidas no segmento venham a ser superadas.

A par dos inúmeros problemas que obstaculizam o desenvolvimento da grande maioria das MPMEs, também fazem parte desse universo inúmeras empresas consideravelmente dinâmicas, produtivas e, muitas vezes, altamente inovadoras. Há um debate que se desenvolve desde Schumpeter, no qual se discute o papel do porte das empresas que seriam capazes de carrear o processo inovativo na economia: as grandes empresas, com sua maior capacidade de investimento em pesquisas; ou as pequenas empresas, mais flexíveis e propensas a riscos. Tendo em vista nosso desejo de traçar um amplo panorama do segmento, ao recuperar, no capítulo 7, este debate, buscamos complementar este trabalho com uma análise acerca do “pedaço mais iluminado do porão”. Nessa análise, buscamos compreender como se desenvolve o processo inovativo das MPEs, em que medida difere das empresas de médio e grande porte e quais são seus determinantes setoriais.

O que se pretende neste livro é levantar a questão de que, mais do que um lugar escuro que deva permanecer escondido, é no porão que se fundam os alicerces do prédio, e a robustez desses alicerces é que determinará a magnitude do edifício como um todo. Sustentamos a necessidade do desenvolvimento do segmento das MPMEs para que a economia como um todo seja capaz de dar o salto de produtividade indispensável para a superação sustentada das desigualdades socioeconômicas que ainda caracterizam o Brasil.

Convidamos, portanto, o leitor a nos acompanhar por esta aventura pelo porão. Sabemos que nesse mundo escuro será inevitável confrontarmo-nos com alguns fantasmas. Mas temos também a certeza de que algumas surpresas agradáveis colorirão a nossa viagem.

O DILEMA DAS GALINHAS – A QUESTÃO DA BAIXA PRODUTIVIDADE DA ECONOMIA

A virada da primeira década do século XXI foi marcada por fenômenos que alteraram significativamente o debate econômico, sobretudo pela mudança no quadro de instabilidade monetária de diversos países, entre eles, o Brasil, com a consolidação do Plano Real. Nesta nova conjuntura, a problemática macroeconômica deixou de ocupar uma posição hegemônica no cenário econômico. Novas variáveis passaram a compartilhar o protagonismo dos objetos e objetivos considerados críticos para o desenvolvimento. Entre estas, a produtividade passou a merecer destaque, sendo seu crescimento visto como fator essencial para a construção de uma trajetória para o avanço no processo de desenvolvimento. Nos últimos anos, inúmeros trabalhos debruçados sobre o tema foram produzidos.

Já em 1999, Shapiro e Varian chamavam atenção para o papel crítico que a produtividade começava a ocupar no cenário global ao afirmarem que as empresas e os trabalhadores não teriam muita escolha porque a concorrência, tanto local quanto global, impõe novas regras e novas tecnologias, eliminando gradualmente os agentes econômicos incapazes de obedecer às regras da nova economia. É este raciocínio que está por trás da ideia de Michael Porter (1989) de que, na economia contemporânea, mesmo quando uma empresa opera localmente, ela compete globalmente. É também este o pressuposto que fez Castells (2003) sustentar que a evolução da produtividade é inseparável das novas condições de competitividade. Ou, em outras palavras, a “produtividade é literalmente uma questão de sobrevivência para as empresas” (Syverson, 2011, p. 327, tradução nossa).

Diante disso, o crescimento da produtividade no Brasil se apresenta não só como um desafio para o crescimento econômico, mas também, e principalmente, como um imperativo para a superação das desigualdades sociais.

Neste capítulo, apresentamos uma análise do comportamento da produtividade sistêmica do trabalho⁶ na economia nacional – caracterizada por um quadro de heterogeneidade estrutural – e da contribuição das MPEs na sua conformação. Partindo-se de uma interpretação da heterogeneidade de nossa economia, é apresentada uma avaliação crítica das possíveis trajetórias para a sua superação

6. A produtividade do trabalho (PRT) é calculada pela razão entre o valor adicionado (VA) e o pessoal ocupado (PO): $PRT = VA/PO$.

e, consequentemente, para o desenvolvimento do país. Considerando-se aquela trajetória avaliada como sendo a mais viável e promissora, é discutido, então, qual poderia vir a ser o papel das firmas de pequeno porte na construção dessa trajetória.

2.1 A heterogeneidade estrutural da economia brasileira

Diante da retomada do debate acerca da produtividade, o Ipea, em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), conduziu uma série de estudos que tinha como pano de fundo o resgate do conceito de heterogeneidade estrutural, formulado inicialmente por Anibal Pinto (2000) na década de 1970, no qual a produtividade do trabalho ocupa papel central. Heterogeneidade estrutural pode ser entendida como a prevalência, ao longo do tempo, de uma elevada disparidade entre os níveis de produtividade do trabalho dos diversos estratos da economia. O resultado desse trabalho foi publicado no livro *Por um desenvolvimento inclusivo: o caso Brasil* (Infante, Mussi e Nogueira, 2015). A obra delinea um retrato da problemática da produtividade do trabalho no país. Conforme se pode observar nos capítulos de Squeff e Nogueira (2015) e Nogueira e Oliveira (2015), que fazem parte do livro, o Brasil vive uma situação na qual, a despeito das significativas mudanças estruturais verificadas ao longo de sua história, uma profunda dessemelhança nos níveis de produtividade do trabalho – tanto da perspectiva intersetorial quanto intrasetorial – se perpetua ao longo do tempo.

Uma ideia resumida dessa problemática no Brasil e do grau de heterogeneidade de nossa economia pode ser obtida na tabela 2, que apresenta a evolução da produtividade do trabalho entre 2002 e 2009, estratificada em quartis e considerando a produtividade média da economia como igual a 1. O estrato de mais alta produtividade apresenta quase dez vezes a produtividade média da economia, enquanto o quartil inferior apenas a metade desta. Ou seja, já um hiato de produtividade do trabalho de cerca de vinte vezes entre os quartis extremos da economia.

TABELA 2
Razão entre a produtividade média do trabalho do quartil e a produtividade média do trabalho total da economia brasileira (2002-2009)

Quartil	Nível de produtividade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1ª	Alto	9,76	9,78	10,01	9,91	9,93	9,57	9,67	9,96
2ª	Médio-alto	2,83	2,89	2,80	2,72	2,62	2,53	2,51	2,51
3ª	Médio-baixo	1,19	1,18	1,15	1,16	1,13	1,08	1,03	1,01
4ª	Baixo	0,48	0,48	0,48	0,48	0,49	0,50	0,50	0,50

Fonte: Squeff e Nogueira (2015).

Quando definimos o conceito de heterogeneidade estrutural, fizemos uso da palavra “elevada”. Ocorre que este termo expressa um conceito de relatividade: ser elevado é algo que se dá, sempre, em comparação a outro. Portanto, é necessário

definir o que essa ideia de “elevado” efetivamente representa. A referência para esta comparação no contexto de uma dada economia nacional é, evidentemente, o quadro de distribuição da produtividade de outros países. Anibal Pinto (2000) sustentava que as dessemelhanças entre as produtividades verificadas nos países periféricos eram substancialmente maiores que as observadas nos países desenvolvidos. Daí a interpretação de que a estrutura produtiva daqueles seria marcada pela heterogeneidade.

A fim de caracterizar o fenômeno no Brasil e as possibilidades de sua superação, Infante (2015) explicita o dilema da produtividade do trabalho no Brasil por meio de uma comparação com Portugal (tabela 3). O autor toma Portugal como referência por considerar que, no âmbito da União Europeia (UE), o ocuparia o “limiar do desenvolvimento”. Seria, portanto, aquele em relação ao qual haveria uma expectativa de maior proximidade com o Brasil.

TABELA 3
Brasil e Portugal: dados básicos (2009)

	Brasil	Portugal
Produtividade do trabalho (US\$)	26,3	49,5
Estrato de alta produtividade (A)	100,8	102,7
Estrato de média produtividade (M)	18,2	42,7
Estrato de baixa produtividade (B)	5	25,1
Razão entre produtividades A/B	20,2	4,1
A/M	5,5	2,4
M/B	3,6	1,7
Composição do emprego (%)	100	100
Estrato alto	18	20,8
Estrato médio	30,8	46,9
Estrato baixo	51,2	32,3
Distribuição da renda		
Renda <i>per capita</i>/quintis (US\$ mil PPP)	10,2	23,8
V	32,5	45,2
IV	8,8	27,2
III	5,3	26,1
II	3,1	13,4
I	1,3	6,9
Razão da renda V/I	25	6,6
Coefficiente de Gini	57,6	38,1
Pobreza (% da população)		
Incidência de pobreza absoluta ¹	24,9	n.d
Incidência de pobreza relativa ²	23,9	16,3

Fonte: Infante (2015).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ População abaixo da linha da pobreza.

² População com rendas inferiores a 0,5 vez a média.

Obs.: n.d. – não declarada.

O autor divide o total de firmas de cada uma das duas economias, ordenadas por produtividade, em três grupos iguais, aos quais atribui a designação de estratos de *baixa*, *média* e *alta* produtividade. A partir daí, compara o comportamento desses estratos.

Conforme se pode observar na tabela 3, em 2009 a produtividade média do trabalho na economia brasileira era praticamente a metade da portuguesa (US\$ 26,3 mil e US\$ 49,5 mil). A compreensão da origem deste fato surge da comparação entre os estratos de produtividade. O estrato de mais alta produtividade no Brasil equiparava-se ao equivalente de Portugal, com produtividades do trabalho de US\$ 100,8 mil e US\$ 102,7 mil respectivamente. Todavia, a produtividade do estrato mediano brasileiro equivalia a menos da metade da do estrato mediano lusitano (US\$ 18,2 mil e US\$ 42,7 mil respectivamente),⁷ e o de baixa produtividade a apenas um quinto do mesmo estrato em Portugal (US\$ 5,0 e US\$ 25,1 respectivamente).

Os dados relativos à distribuição de renda e à pobreza oferecem uma ideia dos possíveis reflexos dessa realidade na equidade social.

O fato é que os valores médios (médias aritméticas) são resultado da agregação dos valores individuais do universo. No caso da produtividade, a média resulta da agregação das produtividades individuais dos agentes. Relembrando uma antiga anedota: se uma pessoa come duas galinhas e outra morre de fome, na média, cada uma comeu uma galinha. Assim como na renda *per capita*, a produtividade média (ou produtividade *per capita*) baixa do país resulta do fato de que, sendo nossa estrutura produtiva heterogênea, com setores (e firmas) de altíssima produtividade, comparáveis à dos países desenvolvidos, convivendo com setores (e firmas) de baixíssima produtividade e elevada participação quantitativa, a média da produtividade acaba resultando muito baixa. Ou seja, enquanto alguns setores produzem “duas galinhas”, os setores de baixa produtividade ficam condenados a “morrer de fome”.

Na verdade, a heterogeneidade estrutural, ao se colocar como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento econômico, coloca-se também como fator crítico para a superação da desigualdade social no país. Ainda nesse mesmo livro, Soares (2015) apresenta fortes indícios da correlação entre a heterogeneidade produtiva e a desigualdade (ou heterogeneidade) de renda. Por sua vez, Squeff e Nogueira (2015) sugerem que, sem uma redução da heterogeneidade estrutural, há uma clara tendência de esgotamento do processo de redução da desigualdade vivenciado pelo país na última década. Esta conclusão deriva do fato de que os níveis de produtividade média do trabalho nas atividades menos produtivas da economia encontram-se muito próximos dos níveis de renda média; em alguns casos, chegam mesmo a ser inferiores. Em outras palavras, há muito pouco espaço para um crescimento de renda nestes estratos, que, conforme se verá adiante, são os que empregam a grande

7. Observe-se que a referência aqui é o valor médio do estrato “mediano”, não o valor médio da produtividade total da economia, usado como índice de referência (igual a 1,0) na tabela 2.

massa de trabalhadores do país – a não ser que este crescimento seja precedido por um significativo incremento na produtividade do trabalho.

2.2 As alternativas de trajetórias para o desenvolvimento

Para que se possam formular políticas capazes de superar esta situação, é necessário antes que se debulhem as possíveis trajetórias a serem percorridas de modo a avaliar suas reais possibilidades e potencialidades.

O ponto de partida é a premissa de que existem duas possibilidades básicas para uma elevação da produtividade média do trabalho em uma economia. A primeira delas, à qual daremos o nome de trajetória *estrutural*, seria por meio de uma mudança na estrutura produtiva que resultasse em um aumento da participação relativa no agregado econômico dos setores mais produtivos do país, tanto em termos de valor adicionado (VA) quanto em termos de pessoal ocupado (PO). A segunda trajetória, denominada *setorial*, se daria por meio de uma elevação da produtividade intrasectorial, isto é, o aumento do VA dos diversos setores econômicos sem um equivalente aumento do PO. Há, evidentemente, a possibilidade de aumentar-se a produtividade por intermédio de uma redução do PO sem uma equivalente redução do VA. Contudo, esta alternativa se traduziria em um quadro de redução do emprego, o que, por princípio, não é desejável. Na verdade, foi este o fenômeno observado ao redor do mundo durante, principalmente, a década de 1990, quando se disseminou o princípio da “reengenharia”, cuja análise crítica é apresentada por McMillan e Rodrik (2011).

A trajetória *estrutural* pode ser perseguida de três formas: pelo aumento tanto do VA quanto do PO dos setores mais produtivos; pela diminuição de ambas as variáveis daqueles menos produtivos; ou ainda pelos dois movimentos simultaneamente. O primeiro caso somente seria possível na hipótese de haver uma reserva de mão de obra disponível para ocupar os novos postos de trabalho que seriam abertos nos setores mais produtivos. O segundo caso representaria, na verdade, também a redução ou o fechamento de empresas destes setores... Claramente, o segundo movimento sem que o primeiro também ocorresse simultaneamente implicaria uma grave crise social, pois significaria uma explosão do desemprego. Portanto, a combinação dos dois movimentos é o que seria possível, desejável e efetivamente sustentável do ponto de vista socioeconômico. Assim sendo, na trajetória estrutural, somente esta alternativa pode ser considerada um dos caminhos possíveis para um desenvolvimento inclusivo.

A fim de avaliarmos as reais possibilidades de o Brasil vir a percorrer essa trajetória, bem como suas consequências, lançaremos inicialmente um olhar sobre a atual estrutura produtiva brasileira. Squeff e Nogueira (2015) fizeram um estudo sobre a produtividade do trabalho de 48 atividades econômicas a partir de dados do Sistema de Contas Nacionais (SCN) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No quadro 1 apresentamos, em ordem decrescente de produtividade,

o quartil mais produtivo em 2009 (são doze atividades). O quadro 2 apresenta, em ordem crescente de produtividade, o quartil menos produtivo da economia em 2009.

QUADRO 1

Quartil de atividades mais produtivas da economia em 2009

Em ordem decrescente de produtividades

1	Petróleo e gás natural
2	Atividades imobiliárias e aluguéis
3	Cimento
4	Refino de petróleo e coque
5	Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana
6	Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados
7	Produtos farmacêuticos
8	Automóveis, camionetas e utilitários
9	Produtos do fumo
10	Máquinas para escritório e equipamentos de informática
11	Celulose e produtos de papel
12	Perfumaria, higiene e limpeza

Fonte: Squeff e Nogueira (2015).

QUADRO 2

Quartil de atividades menos produtivas em 2009

Em ordem decrescente de produtividades

1	Outros produtos de minerais não metálicos
2	Construção Civil
3	Comércio
4	Serviços de manutenção e reparação
5	Serviços prestados às famílias e associativas
6	Produtos de madeira - exclusive móveis
7	Serviços de alojamento e alimentação
8	Pecuária e pesca
9	Artefatos de couro e calçados
10	Agricultura, silvicultura e exploração florestal
11	Artigos do vestuário e acessórios
12	Serviços domésticos

Fonte: Squeff e Nogueira (2015).

Ainda no mesmo estudo, os autores analisaram também a distribuição setorial do PO. No quadro 3, apresentamos em ordem decrescente o quartil de atividades que mais empregam mão de obra no país.

Observe-se que, dentre as doze atividades constantes nos quadros 2 e as que fazem parte do quadro 3, sete aparecem nas duas listas (itens 2, 3, 5, 7, 8, 10 e 12 do quadro 2). Por outro lado, nenhuma das atividades do quadro 3 faz parte da parcela mais produtiva (quadro 1). Ou seja, as atividades menos produtivas da economia são exatamente aquelas que, no Brasil, ocupam o maior contingente de mão de obra.

Segundo dados dos autores, o quartil mais produtivo da economia (quadro 1), que em 2009 respondia por 27,3% do VA, ocupava tão somente 2,9% do total do PO; ao passo que o quartil menos produtivo ocupava 62,7% do PO. Ao mesmo tempo, o quartil que mais emprega trabalhadores – e cujas atividades não estão entre as mais produtivas – respondia por 78,0% das ocupações do país.

QUADRO 3**Quartil de atividades que mais ocupavam pessoal em 2009****(Em ordem decrescente)**

1	Comércio
2	Agricultura, silvicultura e exploração florestal
3	Serviços domésticos
4	Construção Civil
5	Educação
6	Serviços prestados às empresas
7	Pecuária e pesca
8	Serviços prestados às famílias e associativas
9	Transporte, armazenagem e correio
10	Serviços de alojamento e alimentação
11	Saúde
12	Alimentos e bebidas

Fonte: Squeff e Nogueira (2015).

Dada a magnitude do contingente de trabalhadores alocados nas atividades menos produtivas, é de se supor que, mesmo no caso de os dois movimentos citados anteriormente virem a se desenvolver de modo simultâneo, as atividades mais produtivas – que, de modo geral, são intensivas em capital e, portanto, pouco intensivas em mão de obra – sejam incapazes de absorver um volume tal de pessoas que resultasse em um impacto efetivo na estrutura produtiva. Considerando-se a natureza destas atividades, não se pode também esperar que aumentos tão significativos em sua participação na estrutura produtiva sejam facilmente alcançáveis. Boa parte delas são atividades intensivas em capital e recursos naturais e voltadas para a exportação. Para que possam apresentar crescimentos tão significativos, seria necessário, em primeiro lugar, a disponibilidade destes recursos; em segundo lugar, investimentos substanciais; e, finalmente, um aumento na demanda externa ou a obtenção de vantagens comparativas que permitissem um aumento expressivo da participação no mercado global. Cabe lembrar que muitas destas empresas ou são subsidiárias de grandes grupos internacionais, ou são firmas brasileiras que já operam competitivamente no mercado global, o que leva a crer que não há expectativas de

um ganho significativo em suas produtividades no curto ou médio prazo. A outra parcela das atividades mais produtivas se refere a produtos dependentes da demanda interna. Um crescimento em sua participação na economia somente seria possível a partir do crescimento desta demanda ou da obtenção de vantagens comparativas em termos internacionais que permitissem um aumento considerável das exportações. Além disso, mesmo que estas atividades apresentassem aumento substancial em sua participação na estrutura econômica, sua capacidade de absorção de mão de obra é limitada, dada a intensidade em outros recursos que não o trabalho em sua produção.

Resta, portanto, como alternativa mais viável para o país a trajetória *setorial*. Esta constatação vai ao encontro do que Miguez e Moraes (2014) observaram ao fazer um estudo comparativo internacional, no qual realizaram um exercício em que simulavam as diversas possibilidades para a mudança da produtividade média da economia. Segundo os autores, para que o Brasil logre reduzir o diferencial de produtividade que o separa dos países mais avançados, é necessário o aumento interno da produtividade das suas diversas atividades econômicas, com políticas públicas focadas naquelas em que os ganhos potenciais de produtividade possam ser maiores.

Nesse caso, é necessário avaliar quais seriam as possibilidades e oportunidades que os setores teriam para elevar sua produtividade.

Conforme já visto aqui, os estratos de maior produtividade são aqueles menos intensivos em mão de obra. Assim, em primeiro lugar, aumentos em sua produtividade, via de regra, exigem vultosos investimentos em tecnologias de processo. Em segundo lugar, mais uma vez nos deparamos com a questão da relação entre VA e PO. Este aumento de produtividade poderia se dar tanto pela elevação do primeiro quanto pela redução do segundo. Os prejuízos sociais do segundo caso são por demais evidentes e dispensam comentários. No primeiro caso, apesar dos impactos positivos na produtividade sistêmica, pelas características já expostas destes setores, não se poderia esperar maiores efeitos positivos na equidade social.

É, portanto, nos estratos de baixa produtividade que se deve concentrar nossa atenção, posto que estes, além de serem, em última análise, os responsáveis pelo baixo valor médio da produtividade, podem oferecer oportunidades de ganhos substanciais nesta variável, ao mesmo tempo que seriam acompanhados de importantes benefícios sociais, dado que têm elevado potencial para absorver mão de obra e reduzir desigualdade de renda.

Além do efeito direto que ações voltadas para o incremento de produtividade trariam para a redução da heterogeneidade estrutural – e, conseqüentemente, o aumento da produtividade sistêmica da economia –, há ainda um efeito indireto que, em médio para longo prazo, somar-se-ia a este resultado. Conforme será discutido detalhadamente mais adiante neste livro, a teoria neoschumpeteriana supõe que as empresas inovadoras são capazes de produzir efeitos de transbordamentos

que se espriam pelo restante da economia, promovendo uma elevação sistêmica dos níveis de progresso técnico e, conseqüentemente, da produtividade. Todavia, para que isso ocorra, é necessário que esse sistema econômico seja capaz de absorver estes transbordamentos, incorporando-os em seus processos. Em firmas que operam em níveis de produtividade tão baixo em relação aos segmentos de ponta e que indubitavelmente apresentam um enorme descompasso em termos de estoque de conhecimento, não se verifica a incorporação sequer de muitas das tecnologias mais triviais existentes. É, pois, difícil imaginar que segmentos tão distantes da vanguarda tecnológica sejam capazes de absorver as tecnologias emergentes. Para que tais transbordamentos ocorram, é imprescindível a existência de um ambiente que lhe seja favorável.

Em resumo, a situação que se observa no Brasil seria análoga a de um trem cuja locomotiva e vagões iniciais apresentam bom desempenho, mas que acaba sendo travado pela maior parte dos outros vagões. Neste caso, de nada adianta “colocar mais lenha na locomotiva” na tentativa de fazer com que esta aumente sua velocidade, pois suas “rodas já estão patinando”, em virtude dos vagões mais lentos. Entretanto, estes “vagões” são parte integrante do “trem”, e não podem ser pura e simplesmente eliminados, lançados ao mar, pois não se trata de vagões de “carga”, mas sim de vagões de “passageiros”. Também não é possível, pelo que já foi exposto, pensar em transferir esses passageiros para os vagões da “vanguarda” do trem: estes já estão com suas “lotações esgotadas”. A única alternativa efetivamente disponível é capacitar os “vagões lentos” a rodarem na mesma velocidade que os do início do comboio são capazes de imprimir. Em outras palavras, é para o segmento de menor produtividade que devem ser direcionados prioritariamente os esforços de desenvolvimento, de modo a permitir que estes sejam capazes de acompanhar o progresso técnico eventualmente gerado pelos estratos mais produtivos. Como veremos neste capítulo, é principalmente o segmento das MPÊs que ocupa estes últimos vagões. Ou seja, esses vagões, como visto no capítulo anterior, transportam cerca de 70% da força de trabalho do país, e, portanto, não há como se falar em políticas de desenvolvimento socioeconômico sem que a eles caiba a centralidade.

Em outras palavras, uma vez que admitamos que qualquer política de desenvolvimento no país deve, necessariamente, ter como premissa básica a eliminação das desigualdades que se manifestam em diversas esferas – renda, bem-estar, educação, oportunidades etc. –, por sob todas estas deve estar subordinada a problemática da produtividade do trabalho. Trata-se da trajetória que vem sendo propugnada pela Cepal sob a denominação de “desenvolvimento inclusivo” (Cepal 2007; 2010).

Como bem enfatizaram Doyle e Stiglitz (2014, tradução nossa),

Existem inúmeras dimensões da desigualdade – algumas com efeitos mais individuais que outras – e inúmeras maneiras de medir essas desigualdades. Entretanto, uma

coisa é certa: o desenvolvimento sustentável não poderá ser alcançado enquanto forem ignoradas as disparidades extremas. É imperativo que a agenda pós-Objetivos do Milênio tenha como um de seus pontos centrais o foco na desigualdade. (...) As políticas que visem ao crescimento mas ignorem a desigualdade podem, em última análise, virem a ser autodestrutivas.

2.3 As MPEs e a questão da produtividade

Para melhor compreender a natureza das políticas que precisam ser formuladas e implementadas para a persecução da trajetória proposta, é preciso caracterizar quem são os agentes econômicos que conformam os estratos de baixa produtividade. Com este fito, nosso olhar recairá, neste trabalho, sobre o universo das empresas de pequeno porte.

2.3.1 Algumas dificuldades metodológicas

Antes de avançarmos, é necessário registrar a existência de dificuldades para a realização de estudos empíricos efetivamente robustos a partir dos microdados disponíveis no país que envolvam, no universo estudado, as firmas de pequeno porte. Estas decorrem, principalmente, das características das principais fontes de dados para os estudos microeconômicos, que são as pesquisas setoriais elaboradas pelo IBGE: Pesquisa Industrial Anual – PIA (IBGE, 2016e); Pesquisa Anual de Serviços – PAS (IBGE, 2016b); Pesquisa Anual da Indústria de Construção – Paic (IBGE, 2016a) e a Pesquisa Anual de Comércio – PAC (IBGE, 2016c).

Um relevante aspecto metodológico das pesquisas setoriais diz respeito ao enquadramento da atividade econômica das firmas. Nestas pesquisas, as empresas são enquadradas naquela atividade que apresenta o maior peso em seu faturamento total. Este fato pode gerar tanto distorções na estrutura produtiva quanto comportamentos idiossincráticos em algumas atividades ao longo do tempo. Isto é mais claramente observável naquelas atividades em que operam empresas grandes e diversificadas e que têm peso elevado na composição do total da atividade.

Suponha-se, por exemplo, uma dada empresa de grande porte que atue em dois ramos distintos – por hipótese, na “fabricação de A” e na “comercialização de B” –, com faturamentos próximos nas duas atividades (ou seja, em torno de 50% do faturamento total em cada um) e que tenha um peso significativo no total de ambas as atividades. Suponha-se ainda que, num dado ano, o faturamento da “fabricação de A” seja de 51% do faturamento total da empresa. Neste caso, esta empresa será classificada nesta atividade e todos os seus valores serão nela computados. Isso fará com que a atividade “fabricação de A” para o total da indústria seja “inflado” por todos os dados relativos à atividade “comercialização de B” daquela firma: pessoal ocupado, salários pagos, faturamento, despesas, valor adicionado, impostos pagos, aquisições etc. Ao mesmo tempo, os dados da atividade “comercialização de B” estarão subdimensionados na pesquisa.

Suponha-se agora que, no ano seguinte, a situação de faturamento se inverta; isto é, a “comercialização de B” passe a representar 51% do faturamento da firma. O resultado será que todos os valores antes contabilizados na “fabricação de A” serão deslocados para a “comercialização de B”, o que fará com que a “fabricação de A” aparente ter tido uma significativa redução de atividades, enquanto a “comercialização de B” tenha um significativo crescimento. Ambos são na realidade apenas aparentes e podem, muitas vezes, sugerir comportamentos idiossincráticos – variações bruscas ou oscilações nas variáveis que, a princípio, não seriam normais – que, na verdade, não ocorreram.

Essas características metodológicas, muitas vezes, acabam por produzir alguns impactos nos estudos setoriais realizados a partir desses microdados. Muitos dos recortes necessários para estes estudos – até mesmo a estratificação setorial – podem vir a apresentar problemas de variabilidade e representatividade nos resultados, comprometendo a análise.

Outro ponto se refere às situações nas quais essas pesquisas tratam do universo das MPEs. Parte da composição dessas pesquisas é por amostragem. Dependendo da pesquisa, o estrato amostral é formado pelas empresas com até 29 pessoas ocupadas (PIA e Paic) ou com até dezenove pessoas (PAS e PAC), exatamente as faixas em que estão inseridas as empresas de pequeno porte. Além disso, em diversas Unidades da Federação (UFs), na composição setorial da amostra, é utilizada apenas a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) a dois dígitos, o que implica um grau de agregação muito elevado para muitos estudos. Somente a partir de 2007, a PIA e a Paic passaram a incluir as empresas com menos de cinco pessoas ocupadas (as microempresas).

Como muitas técnicas econométricas exigem que os registros se repitam em todos os períodos das séries consideradas (painel) – o que não ocorre, necessariamente, no estrato amostral –, há dificuldades para o emprego de tais técnicas para o estudo das MPMEs.

Mais uma questão surge quando se utiliza o estrato amostral para uma variável de interesse que não faz parte dos critérios de estratificação da amostra. Isso faz com que o peso amostral das observações (reponderação da amostra) limite mais uma vez as possibilidades de generalização das observações baseadas naquela variável para todo o universo, isto é, sua validade externa.

Como registro, vale chamar a atenção para o fato de que tais considerações também podem ser estendidas à Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec), também do IBGE. Nesta, o estrato amostral é composto, no caso da indústria, de firmas com até 499 pessoas ocupadas; e no caso dos serviços selecionados, até 99. E, em ambos os casos, somente participam da pesquisa as empresas com mais de nove pessoas ocupadas.

Há, por fim, outro obstáculo a ser levado em conta quando se utilizam essas pesquisas para o estudo das firmas de pequeno porte. As informações prestadas por estas empresas são fornecidas, via de regra, por seus contadores. A despeito de toda a garantia de sigilo das informações assegurado pelo IBGE, não há nada que faça supor que estas forneçam informações distintas daquelas que entregam normalmente ao fisco. Como veremos mais adiante neste estudo, a presença do que chamamos de “semiformalidade” – situações nas quais operam, de forma articulada e complementar, atividades formais e informais, tema discutido com mais detalhes no capítulo 5 deste livro – é considerável no segmento das MPMEs, e, nestes casos, os demonstrativos contábeis têm função meramente fiscal, não se constituindo em uma representação sequer próxima da realidade. Há, portanto, nestas pesquisas, uma razoável expectativa de subnotificação, tanto dos valores financeiros quanto do pessoal ocupado (nos casos em que existe emprego informal). Uma simples observação destas bases de dados torna isso evidente: são inúmeros os registros de empresas cujo VA calculado a partir das informações prestadas se mantém negativo ao longo de anos. Ocorre que, salvo raríssimas exceções, as empresas de pequeno porte, que normalmente possuem pouco estoque de capital, seriam incapazes de manter suas atividades nesta situação, nem mesmo por um curto intervalo de tempo. Se forem considerados também os casos nos quais o VA é inferior à soma das despesas com pessoal e tributos, o contingente de empresas que aparecem nas pesquisas nesta situação é ainda mais significativo. Portanto, a validade de conclusão dos estudos que se baseiam nestas pesquisas para as MPMEs acaba ficando seriamente comprometida.

A par disso, as pesquisas setoriais têm como universo apenas as empresas formalmente registradas. Quando se trata de estudos cujo objeto são as MPEs, esse fato é um importante limitador do campo de análise, uma vez que a informalidade, formada principalmente por firmas de pequeno porte, é expressiva na economia brasileira.

Por conta dessas questões, muitos pesquisadores optam por se ater apenas ao “estrato certo”, isto é, ao estrato censitário das pesquisas, que abrange as empresas de maior porte. Assim, ficam negligenciados os estudos que têm as menores firmas como objeto. Além disso, esta opção, mais uma vez, coloca em risco a validade externa do estudo, o que significa dizer que a generalização de seus resultados para o total das atividades econômicas consideradas exige extrema cautela, posto que seus resultados dizem respeito apenas à realidade das grandes e médias empresas (MGEs) em suas atividades formalmente registradas, não oferecendo uma imagem real da economia brasileira, já que não levam em conta o segmento das MPEs e a semiformalidade. Estas observações, mais uma vez, podem ser estendidas aos estudos que têm por base a Pintec.

2.3.2 O hiato de produtividades no Brasil

Mesmo tendo em conta esse conjunto de dificuldades, há possibilidades alternativas de se construir alguns quadros globalizantes que incluam o segmento. A partir de processos analíticos, uma combinação de diversas alternativas de informação acaba por fornecer a robustez necessária para que se possa derivar conclusões com razoáveis níveis de segurança.

Assim, uma primeira pista na identificação da composição dos estratos de baixa produtividade pode ser obtida pela observação direta das atividades relacionadas no quadro 2. Notoriamente, as atividades de fabricação de artigos de vestuário, agricultura, fabricação de artefatos de couro e calçados, pecuária e pesca, serviços de alojamento e alimentação, fabricação de produtos de madeira, serviços prestados às famílias, serviços de manutenção e reparação, comércio, construção civil e fabricação de produtos de minerais não metálicos caracterizam-se por concentrarem parte significativa das MPMEs, além de terem participação mais significativa na economia informal. Há também uma parcela razoável deste segmento nas atividades de serviços prestados às empresas, transporte, armazenagem e correio e fabricação de alimentos e bebidas.

Outra indicação provém de um estudo de Nogueira e Pereira (2015), que trata da contribuição das MPEs na conformação da produtividade do trabalho da economia brasileira. A partir de dados das pesquisas setoriais – e tendo em conta as dificuldades aqui apontadas –, os autores determinaram a razão da produtividade do trabalho entre os estratos formados pelas MPEs e os formados pelas MGEs.⁸ O estudo contemplou um conjunto de onze atividades econômicas. Seus resultados estão apresentados na tabela 4.

TABELA 4

Razões de produtividade do trabalho entre médias e grandes/micro e pequenas empresas (2007-2012)

Atividade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variação total (%)	Variação anual média (%)
Serviços de informação	4,52	3,97	3,63	2,94	2,76	2,76	-38,97	-9,40
Indústria (extrativa + transformação)	2,89	3,21	2,70	2,73	2,59	2,35	-18,62	-4,04
Comércio	1,96	2,16	2,01	2,04	1,92	1,74	-11,24	-2,36
Serviços prestados às famílias e associativos	1,06	1,13	1,39	1,33	1,53	1,49	40,50	7,04
Serviços domésticos	1,73	1,65	1,67	1,61	1,50	1,49	-13,95	-2,96
Serviços de alojamento e alimentação	1,61	1,89	1,69	1,78	1,72	1,48	-8,30	-1,72
Serviços de manutenção e reparação	1,73	1,63	1,52	1,33	1,47	1,46	-15,50	-3,31

(Continua)

8. Os dados utilizados pelos autores foram obtidos no Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) e por “tabulação especial” fornecida pelo IBGE. Tendo em vista a forma como estes dados foram apresentados, para a indústria e a construção civil, eles consideraram como “micro e pequenas” as firmas com até 99 pessoas ocupadas; para os serviços e o comércio, aquelas com até dezenove pessoas ocupadas.

(Continuação)

Atividade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variação total (%)	Variação anual média (%)
Transporte, armazenagem e correio	1,53	1,43	1,48	1,43	1,38	1,43	-6,23	-1,28
Construção civil	0,85	0,88	0,94	1,03	1,02	1,09	28,71	5,18
Serviços prestados às empresas	0,67	0,59	0,61	0,65	0,65	0,66	-0,73	-0,15
<i>Utilities</i> ¹	1,44	1,12	0,96	1,17	1,11	0,54	-62,37	-17,75
Total da economia	2,12	2,12	1,91	1,92	1,87	1,73	-18,49	-4,01

Fonte: Nogueira e Pereira (2015).

Nota: ¹ Produção e distribuição de gás, água, esgoto e limpeza urbana, não incluindo energia e captação de água.

À exceção de três atividades (construção civil, serviços prestados às empresas e *utilities*), os resultados foram ao encontro do esperado: as produtividades das empresas de maior porte são superiores às das menores. Os casos em que isso não ocorre parecem ser explicados por especificidades setoriais.

No trabalho citado, há o destaque de um possível fato positivo, que é uma aparente tendência de redução nos desníveis de produtividade. Porém, é destacado que esta convergência somente poderá ser interpretada como positiva se for em função de um aumento da produtividade das empresas menores, e não de uma redução na das maiores. Esta análise, todavia, exigiria a observação do comportamento temporal dos VAs, mas esta não foi feita porque, na data em que o estudo foi realizado, os deflatores setoriais do SCN não estavam disponíveis para os três últimos anos da série.

Há que se notar também que a tabela 4 apresenta os valores para a indústria totalmente agregados, agrupando inclusive indústria extrativa e de transformação. Os valores estão assim apresentados em virtude dos problemas de ordem metodológica descritos anteriormente. Isso nos obriga a, a partir de uma observação cruzada com os dados do quadro 2, estabelecer algumas conjecturas, que, por sinal, parecem bastante razoáveis. O setor industrial é o que apresenta a segunda maior razão de produtividades, isto é, onde se verifica a segunda maior discrepância entre as produtividades das firmas de maior porte em relação às de menor porte: igual a 2,89, atrás apenas de *serviços de informação*, cuja razão é igual a 4,52. Ao observarmos o quadro 2, vemos nele a presença de quatro atividades industriais, destacadamente aquelas que são conhecidas como “indústrias tradicionais”: outros produtos de minerais não metálicos; produtos de madeira – exclusive móveis; artefatos de couro e calçados; e artigos de vestuário e acessórios. São também atividades via de regra menos intensivas em capital, sendo, portanto, as que concentram a maior parte das empresas de pequeno porte do setor industrial. Isso provavelmente explica o porquê de a razão de produtividades da indústria discrepar tanto em relação a dos serviços. Supõe-se que as pequenas empresas se concentrem nas atividades industriais, por sua própria natureza,

menos produtivas; ao passo que as grandes se concentrariam naquelas de alta intensidade de capital, com patamares de produtividade – inerentes à própria atividade – bem mais elevados.

A tabela 5 apresenta a participação das MPEs no total de cada uma das atividades.

TABELA 5
Participações (2012)
(Em %)

Atividade	Participação de MPEs no total de cada atividade		Participação das atividades no total de atividade consideradas			Participação de MPEs no PO total das atividades [(a)*(b)/100]
	Pessoal ocupado (a)	Número de MPEs	Pessoal ocupado (b)	Número de empresas	Valor adicionado	
Serviços de informação	28,81	94,40	2,8	2,9	7,6	0,81
Indústria (extrativa + transformação)	22,84	88,28	26,5	10,6	36,9	6,05
Comércio	54,57	96,45	30,8	52,1	22,3	16,81
Serviços prestados às famílias e associativos	59,86	95,89	0,5	1,0	0,2	0,27
Serviços domésticos	66,15	96,52	0,7	1,6	0,3	0,48
Serviços de alojamento e alimentação	52,56	93,16	5,9	8,0	2,7	3,10
Serviços de manutenção e reparação	73,82	97,65	1,2	3,4	0,6	0,91
Transporte, armazenagem e correio	21,51	91,95	7,6	5,1	8,6	1,63
Construção civil	21,75	86,30	8,5	3,4	8,3	1,84
Serviços prestados às empresas	24,65	94,22	14,8	11,7	11,9	3,65
Utilities ¹	11,66	85,66	0,7	0,2	0,6	0,08
Total das atividades consideradas²	35,64	96,29	100,0	100,0	100,0	35,64

Fonte: Nogueira e Pereira (2015).

Notas: ¹ Produção e distribuição de gás, água, esgoto e limpeza urbana, não incluindo energia e captação de água.

² Não inclui MEI, agropecuária, parte dos *utilities* e atividades financeiras e imobiliárias.

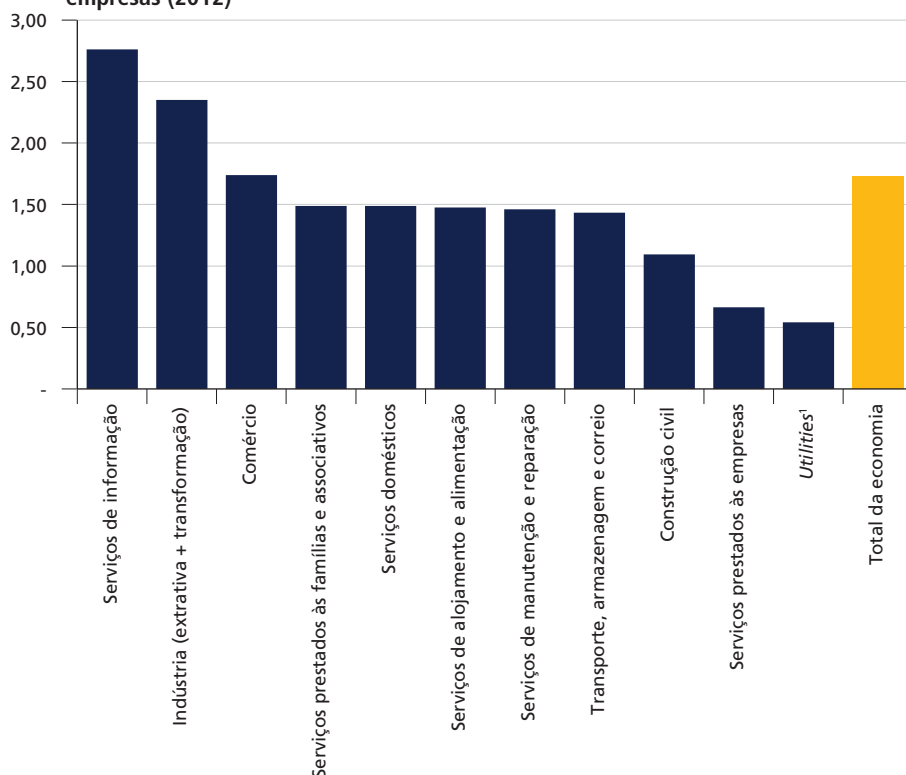
O gráfico 1 apresenta as razões de produtividade para 2012, o último da série estudada.

No gráfico 1, são identificados três grupos distintos de atividades, dois deles compostos por apenas duas atividades e que se posicionam nos extremos de elevadas e de baixas razões de produtividade; e um grupo central, com sete atividades. A razão média de produtividades do total da economia (barra

amarela) se situa próxima do patamar mediano. Pela tabela 5, verifica-se que as sete atividades que compõem o patamar mediano respondem, juntas, por 55,2% do pessoal ocupado e 74,6% das firmas. Contudo, produzem apenas 43% do valor adicionado. Advém daí seu peso elevado na conformação do comportamento médio da economia, particularmente na baixa produtividade do trabalho (alta participação no PO com baixa no VA). Note-se que, à exceção de construção civil e transporte, armazenamento e correio, trata-se das atividades com maior preponderância de MPEs. No caso da construção civil, a pequena participação de empresas de menor porte parece ser contraintuitiva. O fato de a Paic considerar apenas as empresas formais pode ser a explicação para esta situação, uma vez que as pequenas empresas deste segmento tendem a operar na informalidade.

GRÁFICO 1

Razões de produtividade do trabalho entre médias e grandes/micro e pequenas empresas (2012)



Fonte: Nogueira e Pereira (2015).

Nota: ¹ Produção e distribuição de gás, água, esgoto e limpeza urbana, não incluindo energia e captação de água.

Da combinação dessas análises, fica evidente que o segmento responsável por “puxar” a produtividade média da economia para baixo é exatamente o das MPEs. A conclusão a que se poderia chegar, então, seria que essas empresas seriam, portanto, o grande entrave para o desenvolvimento do país. Entendemos que não. Pelo contrário, consideramos que as MPEs são exatamente a oportunidade, o caminho a ser trilhado para a reversão do quadro atual.

2.3.3 MPEs e produtividade pelo mundo

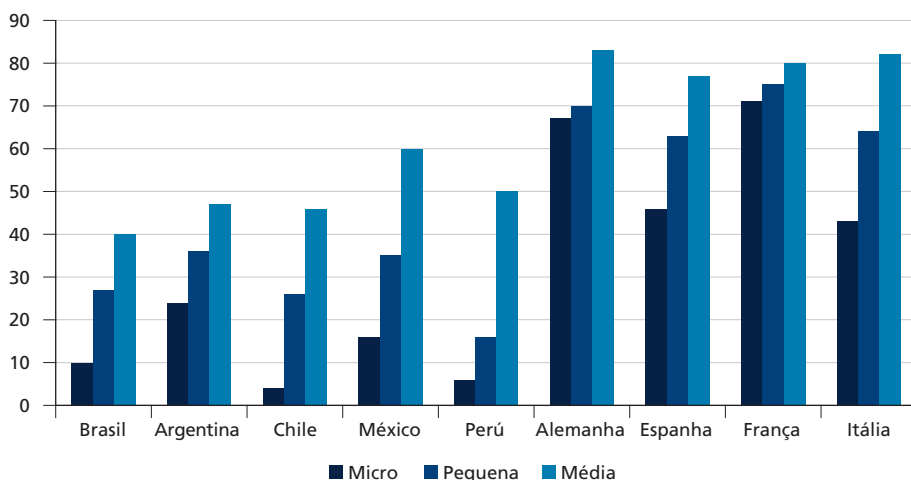
A tendência de as MPEs apresentarem produtividades inferiores às das empresas de grande porte é natural, uma vez que a intensidade de capital que caracteriza as grandes empresas normalmente as conduz à utilização de tecnologias poupadoras de mão de obra. Entretanto, este hiato de produtividade entre firmas de diferentes portes não tem que ser, necessariamente, da magnitude observada no Brasil.

Um estudo elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Cepal (OCDE e Cepal, 2012, p. 49) apresenta um quadro comparativo das produtividades por porte de firmas entre países escolhidos da América Latina e da OCDE (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Produtividade relativa em países selecionados da América Latina e OCDE

(Em %, produtividade das grandes empresas = 100%)



Fonte: OCDE e Cepal (2012).

Nessa comparação, salta aos olhos o quanto as MPMEs da América Latina têm uma baixa produtividade relativa quando comparadas às congêneres dos países desenvolvidos. Ao se projetar sobre esses valores a participação destas empresas na estrutura de

ocupações (somente as MPEs respondiam em 2011 por 54,2% dos empregos formais do Brasil – tabela 1), se corrobora a constatação de que as MPEs são as firmas que compõem as camadas de baixa produtividade da nossa estrutura produtiva, e tem-se a medida de sua contribuição na composição da produtividade média da economia.

Mas o mais importante a ser observado nesses dados é que, nos países desenvolvidos, o hiato de produtividade entre firmas de diferentes portes é significativamente menor que o observado na América Latina, com especial destaque para o caso brasileiro. Ademais, segundo o estudo da OCDE e Cepal (2012), nos países da OCDE a participação no PIB das MPEs atinge algo em torno de 60%, ao passo que, pelas estimativas do Sebrae (2014b) apresentadas anteriormente, no caso brasileiro, as empresas de pequeno e médio porte contribuíram em 2011 com apenas cerca de 27% do PIB nacional. Ou seja, no conjunto da OCDE, as MPEs respondem por uma parcela do PIB que é mais que o dobro da registrada no Brasil.

Em seu estudo acerca das razões de produtividades entre firmas de diferentes portes, Nogueira e Pereira (2015) apresentam uma comparação entre este indicador no Brasil e um grupo de dezenove países selecionados da OCDE.⁹ Essa comparação se encontra na tabela 6, que apresenta, em ordem crescente, as razões de produtividade por porte de empresas para 2011. Estão assinalados os valores em que esta razão de produtividades é maior que a observada no Brasil.

Somente quatro entre os dezenove países considerados registraram um hiato de produtividade entre empresas de diferentes portes superior ao brasileiro. Os autores destacam ainda que o indicador utilizado para a OCDE teve como base as Contas Nacionais daqueles países, de modo que incorporam estimativas relativas às atividades informais. No caso brasileiro, em que o indicador foi calculado a partir das pesquisas setoriais, a informalidade não está considerada. Tendo em vista que, conforme evidenciam os trabalhos de Squeff (2015) e Hallak Neto, Namir e Kozovitz (2012), as atividades informais tendem a registrar menor desempenho de produtividade,¹⁰ é de se esperar que, caso fossem incluídas no cálculo, o hiato aqui observado seria ainda maior. Nesta hipótese, considerando-se que os quatro países cujas razões de produtividades foram superiores à brasileira (e também os países com este indicador menor, mas próximo ao brasileiro) são justamente aqueles países

9. Nesse trabalho, os autores destacam a existência de diferenças metodológicas entre a construção dos dados brasileiros e europeus, mas que, a despeito disso, a análise não fica comprometida. Na verdade, os autores supõem que um eventual viés seria em uma direção que reforçaria ainda mais as constatações deste trabalho.

10. A questão da produtividade das empresas informais está tratada com mais detalhes no capítulo que aborda especificamente a informalidade.

com maior expectativa de informalidade no conjunto da economia europeia, é de se supor que o quadro apresentado seria ainda mais desfavorável para a economia brasileira.

TABELA 6

Razão de produtividades do trabalho entre estratos de portes de firmas do Brasil e de países da União Europeia (2011)

	País	Razão MGE/MPE ¹	Diferença (%)
	Brasil	1,87	-
1	Noruega	0,80	132,10
2	Luxemburgo	1,09	71,55
3	Reino Unido	1,16	60,21
4	Malta	1,17	59,92
5	Finlândia	1,24	50,75
6	Estônia	1,27	47,37
7	Suécia	1,34	38,84
8	Áustria	1,51	23,74
9	Eslováquia	1,52	22,77
10	Eslovênia	1,56	19,25
11	Bélgica	1,57	18,46
12	Latvia	1,70	9,96
13	Lituânia	1,79	4,44
14	Espanha	1,79	4,29
15	Croácia	1,80	3,68
16	República Tcheca	1,89	-1,07
17	Bulgária	2,00	-6,91
18	Hungria	2,22	-15,95
19	Polônia	2,51	-25,57

Fonte: Nogueira e Pereira (2015).

Nota: ¹ MGE = médias e grandes empresas; MPE = micro e pequenas empresas.

O que essas comparações internacionais evidenciam é que o hiato de produtividades entre firmas de grande, médio e pequeno porte não devem ter, necessariamente, a magnitude daquele que se apresenta no Brasil. Nos países desenvolvidos, essas produtividades estão bem mais próximas. Há, inclusive, o caso da Noruega, onde as MPEs são mais produtivas que as empresas médias e grandes, e de Luxemburgo, onde as produtividades praticamente se igualam.

A questão-chave é saber até que ponto a dinâmica econômica dos países desenvolvidos não está vinculada ao desempenho de suas empresas de pequeno porte. Ao se observar os dados apresentados pela OCDE e Cepal

(2012), verifica-se que ser produtiva, dinâmica e competitiva não é tão fortemente associado ao porte das firmas. Nos países da OCDE, as MPMEs são capazes de se inserir competitivamente mesmo no mercado global (tabela 7), com desempenho bem mais próximo daquele registrado para as grandes empresas. Nos países europeus analisados, as MPMEs respondem por algo em torno de 50% das exportações, enquanto no Brasil alcançam menos de 20%. Mesmo se incluirmos as empresas “especiais” citadas na nota da tabela 7, esta participação não chega a 25%, aproximadamente metade daquela observada naqueles países.

TABELA 7

Participação de empresas nas exportações segundo o porte
(Em %)

Porte	Brasil	Argentina	Chile	Alemanha	Espanha	França	Itália
Micro	0,1	0,3	-	8,0	11,1	17,0	9,0
Pequenas	0,9	1,6	0,4	12,0	13,3	10,0	19,0
Médias	9,5	6,5	1,5	18,0	22,6	15,0	28,0
Grandes	82,9	91,6	97,9	62,0	47,1	58,0	44,0

Fonte: OCDE e Cepal (2012).

Obs.: No caso do Brasil, não se incluem as MPMEs “especiais” [empresas “altamente exportadoras”, ou seja, classificadas como MPMEs segundo critério de pessoal ocupado, mas cujo faturamento exportador ultrapassa o limite superior estabelecido na classificação baseada no faturamento total. Estas empresas representam 6,6% das exportações totais (Moreira *et al.*, 2011)]; no Chile, os dados das pequenas empresas incluem as microempresas. No caso da Espanha, faltam cerca de 5,9% de empresas cujos tamanhos são desconhecidos. Na Alemanha, os dados se referem exclusivamente às exportações intraeuropeias.

Apesar de não fazer referência ao Brasil, um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aponta como uma das causas para a baixa produtividade média dos países latino-americanos – no caso, a produtividade total dos fatores (PTF) – a elevada participação de firmas de pequeno porte em suas estruturas produtivas (Pagés, 2010). Reconhece, ainda, que há a necessidade de elevarem-se os níveis de produtividade dos estratos inferiores nesses países. A despeito de uma interpretação geral distinta daquela que aqui apresentamos, o estudo reconhece, de modo indireto, que são estas as firmas responsáveis pela baixa produtividade de suas economias.

Os efeitos do significativo hiato de produtividades existente no Brasil são perversos em vários aspectos, a começar por sua contribuição para a desigualdade social. Já foram citadas neste capítulo as limitações para uma melhor distribuição de renda decorrentes de estratos nos quais a produtividade do trabalho praticamente se iguala à remuneração do trabalhador, estratos estes que concentram parcela significativa da mão de obra do país. A vinculação desse fenômeno ao porte das firmas se evidencia na tabela 8.

TABELA 8

Salário relativo em países selecionados da América Latina e da OCDE(Em %)¹

Porte	Brasil	Argentina	Chile	México	Alemanha	Espanha	França	Itália
Micro	43	36	-	21	69	63	-	-
Pequena	42	44	52	56	73	74	88	69
Média	64	57	69	55	81	89	91	79

Fonte: OCDE e Cepal (2012).

Nota:¹ Salário das grandes empresas = 100%.

Como se pode observar, a diferença entre as produtividades das firmas se reflete, como esperado, nos salários pagos, sobretudo no Brasil, onde este hiato de produtividade entre empresas de diferentes portes é ainda maior.

Para além da questão social, as discrepâncias nas produtividades levam a um quadro no qual as MPEs articulam-se precariamente com as cadeias produtivas mais dinâmicas do aparato produtivo, reduzindo o potencial de crescimento e desenvolvimento do país. Em um círculo vicioso, a baixa produtividade atua como fator impeditivo do aumento dessa própria produtividade, uma vez que resulta em uma baixa capacidade de absorção do progresso técnico.

2.3.4 Desafios e oportunidades para as MPMEs brasileiras

Um primeiro olhar em direção à situação até aqui descrita pode conduzir à suposição de que o Brasil se encontraria diante de um enganoso beco sem saída.

É forçoso admitir que parte da diferença entre os hiatos de produtividade entre as firmas de distintos portes observada entre o Brasil e os países mais desenvolvidos se deva a diferenças nas respectivas estruturas produtivas. Na estrutura produtiva destes países, predominam atividades de maior intensidade tecnológica, e certamente uma parte mais significativa das empresas de menor porte atua nestas atividades. Os dados de exportação reforçam essa hipótese. Neste caso, teríamos, a princípio, que adotar o que chamamos de trajetória estrutural para que a eles nos equiparássemos. Todavia, como discutimos aqui, esta trajetória não se mostra viável no curto e médio prazo para o país. Por sua vez, a trajetória setorial aqui proposta implicaria um processo de desenvolvimento econômico capitaneado pelo comércio, o que também não nos parece factível.

A questão é que pensar em trajetórias de desenvolvimento é pensar no longo prazo. Um processo consistente de desenvolvimento é algo que se mensura em décadas, não em anos. Tendo-se isso em conta, esse dilema, na verdade, não existe. Uma mudança estrutural inclusiva, hoje, seria de fato impraticável; a maioria dos pequenos negócios se concentra em serviços de baixo conteúdo tecnológico, porque esta é a realidade – traduzida como conjunto de capacidades técnicas e

financeiras – dos seus proprietários. Decorre daí que o que se tem é um “ambiente” econômico de pouca dinâmica, incapaz de absorver os transbordamentos do progresso técnico contemporâneo e, por esta condição, incapaz de produzir uma mudança estrutural que privilegie os setores com maior intensidade tecnológica, encadeamentos e, conseqüentemente, capacidade de geração de riqueza. É na mudança desta realidade que devemos nos focalizar. Como bem salienta Chang (2004, p. 209), “muito amiúde, o problema é que os empresários do setor privado, cujos perfis custo-benefício o Estado deve tentar influenciar, simplesmente não existem”. É preciso, portanto, criar as condições para que existam.

Mesmo considerando-se a situação atual, há possibilidades que vão além do comércio, sem, evidentemente, descartar a necessidade de que este também vivencie um processo de convergência produtiva. Na tabela 5, encontram-se destacadas as atividades que respondem pela maior parcela de pessoal ocupado em MPEs no conjunto de atividades consideradas (última coluna). Vemos que, além do comércio, também a indústria e os serviços prestados às empresas (e em menor escala, alojamento e alimentação) têm um peso razoável nesse contexto. Há um segmento na indústria de transformação, formado pelas já citadas “indústrias tradicionais” (quadro 2), que concentra grande parcela das MPEs e que produz de modo extremamente precário. O mesmo vale para as atividades de serviços prestados às empresas.

Convém lembrarmos, ainda, que as MPEs respondem por 35,64% do PO das atividades listadas na tabela 5. E existem ainda as médias empresas, cuja realidade, supomos, não difere muito daquela das MPEs. Além disso, há ainda a “semiformalidade”, que não está contemplada nestes números. Portanto, se por um lado o espaço que todo esse contingente de empresas de baixa produtividade ocupa é considerável, por outro, é também um espaço com amplas possibilidades.

Desde a segunda metade do século passado, a tradição desenvolvimentista cepalina preconiza a mudança estrutural como imprescindível para o desenvolvimento econômico dos países periféricos. Chang (2004, p. 80) corrobora esta tese ao afirmar que

as estratégias de desenvolvimento dos principais países europeus] se fundamentam num entendimento parecido do verdadeiro funcionamento da economia mundial. Compartilham a certeza de que a guinada rumo à ampliação das atividades de maior valor agregado é decisiva para a prosperidade da nação e de que essa guinada, estando entregue às forças de mercado, pode não ocorrer com os padrões sociais desejáveis.

Observe-se, entretanto, que o autor (assim como a tradição cepalina) chama atenção para a necessidade do Estado como agente condutor desse processo.

Em outras palavras, há um vasto leque de oportunidades junto às empresas de menor porte para que, a partir de uma estratégia setorial “de partida”, na medida

em que esta estratégia for criando as condições necessárias, haja um gradual redirecionamento para uma trajetória estrutural que possamos considerar, esta sim, como efetivamente inclusiva. As possibilidades institucionais para a condução desse processo encontram-se discutidas no capítulo 4 deste livro.

2.4 Considerações finais

Este capítulo teve por objetivo suscitar algumas reflexões sobre a questão da baixa produtividade da economia brasileira. Constata-se que o Brasil se caracteriza por uma profunda heterogeneidade produtiva, com estratos que apresentam elevada produtividade convivendo com estratos nos quais ela é baixíssima. É esta heterogeneidade que faz com que a média da produtividade brasileira acabe resultando baixa quando comparada às economias mais dinâmicas do mundo.

Há graves implicações nesse fenômeno. A primeira delas é de ordem social. Como o valor da produtividade do trabalho de muitas firmas se situa em patamares próximos aos dos rendimentos do trabalho, as possibilidades de avanço em um processo sustentado de distribuição equitativa de renda se veem limitadas. A segunda, de ordem econômica, diz respeito ao fato de que esses estratos de baixa produtividade tendem a ter menor capacidade de se articularem com os estratos mais produtivos, limitando a capacidade de crescimento da economia seja pela integração nas cadeias produtivas, seja pela absorção do transbordamento do progresso técnico.

Este estudo evidenciou que esses estratos são formados basicamente pelas empresas de menor porte, as MPEs e pelo conjunto de atividades informais, que ocupam importante espaço em nossa economia, como veremos no capítulo que trata desse tema.

Verificou-se também que são os estratos de baixa produtividade que concentram a larga maioria do pessoal ocupado. Assim, um aumento da produtividade média derivado de uma mudança estrutural associada a um quadro de equidade social tem poucas possibilidades de ocorrer. Ademais, os setores de mais alta produtividade concentram empresas que, em sua maioria, são subsidiárias de grandes grupos internacionais ou são firmas brasileiras que já operam competitivamente no mercado global. Assim sendo, não seria possível esperar aumentos significativos de suas produtividades no curto ou no médio prazo.

Além disso, sendo essas firmas de grande produtividade, em sua maioria, intensivas em capital, não se pode esperar que tenham capacidade de absorver o enorme contingente de pessoal hoje ocupado nas firmas de baixa produtividade. Portanto, uma mudança na estrutura ocupacional também não pode ser esperada. Desse modo, uma vez que os estratos mais produtivos não têm como empregar todo o contingente de trabalhadores eventualmente deslocados das atividades menos

produtivas, uma mudança estrutural no sentido de aumento da produtividade somente poderia se dar à custa do sacrifício de empregos, uma vez que se basearia no encerramento das firmas pouco produtivas. Assim, a alternativa a esta trajetória está na redução na heterogeneidade, por meio não da liquidação das firmas pouco produtivas, mas de um significativo aumento de suas produtividades.

Portanto, se o que se deseja é um aumento da produtividade sistêmica da economia que não se desenvolva a partir da eliminação de postos de trabalho, mas sim que seja inclusiva, os esforços das políticas públicas devem ser direcionados para os estratos de baixa produtividade. Isto é, devem se concentrar fundamentalmente no segmento das MPEs.

Do ponto de vista da eficácia de políticas voltadas para esse segmento, o aspecto mais positivo é o de que há muitas possibilidades concretas para sua realização. As comparações internacionais indicam que as MPEs, de modo geral, podem ser quase tão produtivas quanto as empresas de maior porte e, em muitos casos, podem operar competitivamente no mercado global.

A questão que se apresenta é saber por que e como essa mesma realidade não se reproduz no Brasil. Ao longo deste livro, procuraremos analisar a realidade das MPEs sob diversos aspectos, buscando, assim, contribuir para esse entendimento. Entretanto, alguns fatos podem ser desde já mencionados, por exemplo, o fato de as MPEs de baixa produtividade se caracterizarem por baixos níveis de conteúdos tecnológicos e qualificações gerenciais. O hiato que separa as MPEs de baixa produtividade das firmas mais produtivas é de enorme magnitude. Assim, a modernização de seus processos produtivos e de gestão, ou, em outras palavras, a disseminação de inovações, segundo propugna o *Manual de Bogotá* (Ricyt, 2001) – mediante a incorporação de tecnologias muitas vezes simples e baratas –, pode trazer avanços significativos em suas produtividades. Vale dizer, políticas públicas fundamentadas em medidas de baixa complexidade e baixo custo podem vir a ter grandes impactos na produtividade destas empresas e, conseqüentemente, na produtividade sistêmica da economia brasileira. E isso não só como resultado do aumento da produtividade média decorrente da redução da heterogeneidade, mas também pelo desenvolvimento da dinâmica da economia como um todo por meio de uma melhor e mais qualificada articulação entre as empresas de diferentes portes, como normalmente se observa nos países mais desenvolvidos.

Além disso, no caso da realidade brasileira, poder-se-ia evitar o fato de o aumento do conteúdo técnico normalmente se traduzir em tecnologias poupadoras de mão de obra que trazem consigo um aumento do desemprego e/ou uma precarização do trabalho, conforme McMillan e Rodrik (2011) apontaram como fenômeno verificado na década de 1990 em vários países. Na nossa realidade, essa incorporação de conteúdo técnico, dadas as características descritas, significa a

adoção gradativa destas tecnologias, processo que, uma vez associado à continuidade de políticas de distribuição de renda e de universalização do consumo, produziria um círculo virtuoso de evolução simultânea da produção, da renda, da demanda e do consumo. Seria, portanto, um crescimento da produtividade fundamentado no aumento do numerador (valor adicionado), e não na redução do denominador (pessoal ocupado), para, a partir daí, da conformação de um ambiente econômico propício, buscar-se uma mudança estrutural que privilegie os setores mais dinâmicos da economia.

SE A CANOA NÃO VIRAR... – UM PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme se viu no capítulo 1, as MPEs ocupam um significativo espaço na economia brasileira: representavam, em 2011, 97,8% das empresas formais; 54,2% das ocupações; 39,7% da renda do trabalho; 27% do PIB; e 31,5% da massa salarial. Contudo, em que pese sua importância na oferta de empregos e sua participação na renda nacional, especialmente nos serviços e no comércio, a baixa produtividade dessas empresas compromete a capacidade de desempenhar de maneira efetiva o papel relevante como indutoras e difusoras do desenvolvimento econômico. Conforme se verá, os últimos anos foram marcados por uma proliferação de ações direcionadas a apoiar o segmento. Todavia, este grupo de empresas ainda não desenvolveu a capacidade dinâmica que seria desejável para o cumprimento desse papel. Daí a premência para que políticas públicas mais eficazes venham a ser formuladas e executadas.

A despeito de a Constituição Federal, desde 1988, estabelecer que as empresas de pequeno porte devam ser objeto de tratamento privilegiado, somente em anos mais recentes, quando passaram a ganhar destaque inúmeras medidas e ações direcionadas ao desenvolvimento das MPMEs, esse objetivo passou a ser buscado. Um indicador desse fato é a atenção que o segmento passou a receber por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir do início desta década (Rieche e Santos, 2010). Porém, os resultados, apesar de positivos, não têm se mostrado capazes de delinear uma trajetória consistente e sustentável de redução das disparidades de produtividade que separam a maior parte dessas empresas dos estrados mais produtivos da economia. Um retrato dessa situação são os indicadores da informalidade que estão apresentados no capítulo 4 deste livro. Todos apontam para uma redução, em termos proporcionais, da participação da informalidade no total da economia. Entretanto, esta segue crescendo em termos absolutos. Vale dizer, a despeito de seu peso na economia estar diminuindo, não se constituiu uma trajetória que aponte para a superação definitiva do problema em si.

É importante salientar que não há a intenção de se conduzir uma avaliação de impacto dessas políticas, mas apenas compor um panorama descritivo, destacando os segmentos para os quais se destinam e a cobertura (ou abrangência) que vêm logrando atingir. Além disso, não temos a ambição de esgotar o tema, mesmo porque existem inúmeras políticas e programas públicos desenvolvidos por governos

subnacionais, além daqueles conduzidos por entidades privadas, organizações não governamentais (ONGs) etc. Concentramos nossa atenção naqueles vinculados ao governo federal. Ademais, incluímos algumas iniciativas que, mesmo não sendo governamentais, entendemos que por sua relevância no contexto geral das MPMEs merecem ser aqui citadas.

3.1 Ordenamento jurídico

Há, no Brasil atual, um ordenamento jurídico que concede uma série de privilégios às MPMEs. Esses dizem respeito, fundamentalmente, a regimes tributários diferenciados, simplificação do sistema tributário específico e dos procedimentos de registro, além de outros dispositivos, como o tratamento diferenciado nas compras governamentais por exemplo. A análise dos principais instrumentos legais de nível federal existentes mostra que há um processo evolutivo tanto em relação a um aprofundamento e um aumento da abrangência do tratamento diferenciado conferido a essas empresas quanto em relação à eficácia desses instrumentos.

O primeiro instrumento legal no país a considerar as especificidades das pequenas firmas foi a Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, que estabeleceu o Estatuto da Microempresa, instituindo “tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial” (Brasil, 1984, art. 1º, *caput*) para as empresas com faturamento de até 10 mil Obrigações do Tesouro Nacional (OTN).¹¹ Esse tratamento diferenciado consolida-se mais quando passa a fazer parte da própria Constituição Federal de 1988, que, já em seu texto original, determinava, no inciso IX do art. 170, que a ordem econômica deveria observar, entre outros princípios, “o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte” (Brasil, 1988).¹² Também o artigo 179 estabelecia que

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Todavia, somente oito anos depois, com a promulgação da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996a), cunhada como a Lei das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, teve início o processo de efetiva regulamentação desses princípios constitucionais. Por ter instituído o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno

11. Título da dívida pública, emitido entre 1986 e 1989, utilizado como padrão de referência monetária à época.

12. Esse inciso teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, para “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país” (Brasil, 1995a).

Porte (Simples), esse dispositivo se tornou conhecido como “Lei do Simples”. Caracterizando-se por uma alteração sobre a forma de tributação para as MPEs que unificou seis tributos federais, a lei excetuava do enquadramento algumas atividades, principalmente de prestação de serviços.

No final da década de 1990, foi promulgado, por meio da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, o Estatuto das MPEs, que amplia os benefícios, assegurando “às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado e simplificado nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial” (Brasil, 1999b, art. 1º, *caput*). Sete anos depois, surge o grande marco legislativo específico para as MPEs: a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, conhecida como a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, ou simplesmente como Lei Geral. É também chamada por alguns de Simples Nacional ou Supersimples. Além das questões tributárias, a Lei Geral estabelece diversas outras modalidades de tratamento diferenciado para as MPEs.

No aspecto tributário, unificou oito tributos federais, estaduais e municipais e simplificou sua forma de arrecadação, o que resultou numa redução efetiva do montante total de impostos a serem pagos.

Outro ponto extremamente relevante desse instrumento foi o tratamento privilegiado assegurado às MPEs nas compras governamentais, poderoso instrumento de política de fomento. A lei estabeleceu a simplificação de procedimentos para que as MPEs participassem de licitações, incluindo vantagens comparativas em caso de empates nos processos licitatórios. Permitiu, ainda, a existência de licitações exclusivas para as MPEs até o valor de R\$ 80 mil. Nas licitações não exclusivas, passou a ser permitida também a obrigatoriedade da subcontratação ou a aquisição de bens e serviços de natureza divisível fornecidos por MPE.

Os impactos dessa medida são significativos e crescentes. Como resultado, em 2013, as compras realizadas por entidades do governo federal junto às micro e pequenas empresas totalizaram R\$ 17 bilhões: um aumento de 20,3% em relação a 2008 e um crescimento de participação no total das compras da ordem de 27,9% no mesmo período. Em 2013, dos R\$ 68,4 bilhões gastos pelo governo federal com aquisição de bens e contratações de serviços, 30% foram utilizados com os pequenos negócios, o que equivale a R\$ 20,5 bilhões, um aumento superior a 33% em relação a 2012 (Brasil, 2014a). Entretanto, a partir dos anos seguintes, esses valores entraram em um substantivo processo de declínio. No ano de 2017, o total de compras públicas federais de firmas de pequeno porte reduziu-se para apenas R\$ 7,1 bilhões (Brasil, 2018a). À primeira vista, este fenômeno poderia ser atribuído às restrições orçamentárias impostas ao governo federal ao longo desse período. Todavia, as compras realizadas nas empresas de médio e grande porte

mantiveram-se praticamente inalteradas. Desse modo, a participação das MPEs nas compras governamentais federais foi reduzida, em 2017, para 15,1%. A origem real do fenômeno merece ser mais bem investigada.

Todos os estados brasileiros já criaram regulamentos similares à Lei Geral para o tratamento de suas compras governamentais (Sebrae, 2014c).

Em 2008, a Lei Geral foi objeto de uma alteração, através da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro desse ano, que introduziu um dos mais inovadores programas direcionados ao microempreendedor e à superação da informalidade, o MEI. A nova legislação passou a permitir que profissionais autônomos que faturem até R\$ 81 mil por ano tornem-se formais (Brasil, 2016c), isto é, obtenham o registro de pessoa jurídica: o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), por intermédio de um procedimento único, extremamente simplificado e que pode ser obtido de maneira instantânea pela internet. Além disso, esses microempreendedores ficam isentos dos tributos federais, sendo sujeitos a uma contribuição mensal única que varia, conforme a atividade, de R\$ 48,70 a R\$ 53,70, destinada à previdência social R\$ 47,70, o equivalente a 5% do salário mínimo, e ao imposto específico da atividade (de R\$1, R\$ 5 ou R\$ 6).¹³ Até 24 de janeiro de 2019, portanto, em dez anos, 7,8 milhões de autônomos se cadastraram como MEI.¹⁴

A mais recente revisão da Lei Geral se deu por meio da Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016 (Brasil, 2016b), que, basicamente, simplificou alguns procedimentos de cálculo das contribuições e alterou os valores limites para enquadramento. Antes disso, em 2014, a Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto desse ano (Brasil, 2014c), havia introduzido importantes mudanças nas regras do regime monotributo. Uma das principais mudanças foi o aumento de seu campo de cobertura, permitindo o enquadramento de 140 atividades de prestadores de serviços e profissionais liberais que antes eram excluídos da lei. Representou também um importante avanço no marco regulatório, introduzindo normas que têm como objetivo simplificar abertura e baixa de empresas, uma vez que estabelece a utilização de um único número de cadastro: o Cadastro Nacional Único Empresarial, com o CNPJ sendo o identificador único das empresas, eliminando, desse modo, as inscrições estadual e municipal. Também deverá agilizar o trâmite eletrônico para a liberação de alvarás e licenças nos órgãos que constituem a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim). Ainda nesse contexto, a Lei Geral desburocratiza diversos procedimentos, como alguns relativos a obrigações trabalhistas e ao acesso à justiça (OLGMPE, 2016).

13. Esses impostos específicos são o Imposto sobre a Circulação De Mercadorias e Prestação de Serviços [de comunicação e de transportes intermunicipal ou interestadual] (ICMS), que é um tributo estadual; e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), tributo municipal.

14 Disponível em: <<https://goo.gl/x40Gbh>>. Acesso em: 14 set. 2014.

Além disso, a lei introduz, em seu art. 55, o princípio da fiscalização orientadora,¹⁵ o que pode vir a produzir profundos impactos na relação entre os empresários e o Estado.

No início de setembro de 2018, havia 12,3 milhões de optantes pelo Simples Nacional (Brasil, 2018c). Deste total, 7,3 milhões (quase 60%) eram MEIs (Brasil, 2018d).

Os aspectos positivos dessa legislação parecem ser inegáveis. Entretanto, ainda existem obstáculos relevantes que necessitam ser superados. Estudos sobre o impacto do MEI (que estão abordados no capítulo que trata da informalidade) estão em curso e apresentam resultados ambíguos. Sobre os impactos nas atividades das MPes em geral, ainda não se dispõe de muitas evidências. Porém, algumas questões são proeminentes.

A Lei Geral não trata só de tributos, ela também sugere a simplificação e a unificação de licenças (alvará, bombeiros, vigilância sanitária, meio ambiente etc.) e processos para a abertura, a manutenção e o encerramento das MPMEs. Contudo, para que isso de fato funcione, é necessário que os estados e os municípios façam sua parte, uma vez que o arranjo federativo vigente no Brasil lhes confere autonomia legislativa em várias matérias tributárias e na regulação de inúmeros aspectos das atividades produtivas. Sendo assim, uma lei federal não pode impor a esses entes federativos mudanças em seus respectivos arcabouços legais. Para que a Lei Geral cumpra integralmente sua finalidade é necessário que estados e municípios ajustem suas leis e procedimentos administrativos aos princípios dessa lei.

Esse processo, no que tange aos aspectos tributários, vem caminhando razoavelmente. Porém, no que diz respeito à simplificação de procedimentos e às considerações da regulação, os avanços ainda são incipientes. Lembremo-nos que, em 2018, o país possuía 26 estados mais o Distrito Federal e 5.570 municípios. Assim, a construção desse “consenso legislativo” é uma tarefa nada trivial, ainda mais sendo a Federação brasileira um caso peculiar no mundo, no qual os municípios são também entes federativos (Linhares, Mendes e Lassance, 2012). Há indícios de que existem barreiras a esse consenso, em especial quanto aos municípios, havendo, ainda, muito o que avançar nesse processo de compatibilização, tanto do ponto de vista tributário quanto, especialmente, no que se refere ao arcabouço regulatório.

A consequência desse quadro é que tanto as MPMEs em geral quanto os MEIs não estão, muitas vezes, efetivamente desobrigados de cumprir os mesmos ritos formais (inclusive licenças e alvarás) que as demais empresas. Esse fato tem

15. O §1º desse artigo determina que “será observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração” (Brasil, 2006).

produzido um “estrangulamento”, principalmente na formalização dos MEIs, criando uma espécie de formalidade pela metade.

Em janeiro de 2019, havia inscrições como MEI em 5.565 municípios dos 5.570 existentes no país (Redesim, 2019), indicando que a Lei Geral já se encontra implantada em todo o território nacional.

Em relação ao MEI, há uma questão que não pode ser negligenciada. Esta diz respeito ao equilíbrio financeiro do sistema de previdência social pública. Nos últimos anos, tem prevalecido no Brasil uma interpretação desse sistema a partir de uma perspectiva atuarial. Essa interpretação tende a desvincular o fluxo financeiro (receitas e despesas) da previdência dos demais elementos conformadores do Sistema Nacional de Seguridade Social.¹⁶ Ou seja, há um entendimento que vem se tornando dominante de que a previdência pública deva ser autossuficiente em termos orçamentários, equilibrando seus gastos por intermédio de sua receita própria. Nessa perspectiva, o MEI se apresenta como uma ameaça potencial a esse equilíbrio.

Como foi visto, a parcela do DAS correspondente à contribuição previdenciária (R\$ 47,70) equivale a 5% do salário mínimo nacional, que é o valor da aposentadoria a que o MEI tem direito. Isso significa dizer que, do ponto de vista do fluxo de caixa, o equilíbrio pressupõe que, para cada MEI aposentado, são necessários vinte outros ativos (contribuindo regularmente). Para ter direito ao benefício, além de ter a idade mínima de 60 anos, quando mulher, e 65 anos, no caso dos homens – esta é a regra geral do sistema de aposentadorias no Brasil –, o MEI deve ter contribuído por, no mínimo quinze anos. Considerando o período de contribuição de apenas quinze anos, pode-se projetar o surgimento de um *deficit* significativo e crescente daqui a um curto período.

Há, ainda, uma questão importante, que é o fato de a lei acabar por estabelecer uma barreira ao crescimento, imposta por um patamar fixo para o enquadramento da empresa nos benefícios da legislação e de suas implicações. Este fenômeno está mais bem detalhado no capítulo 4 deste livro. Uma dessas barreiras foi recentemente reduzida com a aprovação da Lei Complementar nº 155/2016 (Brasil 2016b), que institui uma tabela progressiva na faixa de enquadramento, eliminando o “degrau” existente por meio do estabelecimento do que vinha sendo chamado de um Simples de Transição (Moraes, 2015). Essa medida teve por base o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 125/2015 (Brasil, 2015b), conhecido como Projeto Crescer sem Medo. Entretanto, algumas das outras questões apontadas neste livro ainda permanecem.

16. A Constituição Federal do Brasil estabelece, em seu art. 194, que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988).

No bojo do crescente reconhecimento da importância econômica das firmas de pequeno porte e de suas especificidades, o governo federal, ao dar os primeiros passos na institucionalização do sistema de “incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo”, em 2004, por meio da promulgação da Lei da Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 – Brasil, 2004d), conferiu alguns privilégios para as MPEs. Estes diziam respeito ao estímulo para a formação de alianças entre as instituições de ciência e tecnologia (ICTs) e a iniciativa privada em “ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes de inovação, inclusive incubadoras e parques tecnológicos” (Brasil, 2004a, art. 3º, parágrafo único). Essa lei também favorecia as MPEs ao assegurar o compartilhamento dos laboratórios das ICTs com “laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação tecnológica” (Brasil, 2004a, art. 4º, inciso I). Contudo, este tratamento privilegiado concedido às empresas de pequeno porte foi eliminado quando da revisão desta lei por meio da Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 (Brasil, 2016a).

Esse dispositivo determina, ainda, de maneira mais explícita, que “As agências de fomento deverão promover, por meio de programas específicos, ações de estímulo à inovação nas micro e pequenas empresas, inclusive mediante extensão tecnológica realizada pelas ICTs” (Brasil, 2004a, art. 21), além de estabelecer como diretriz para a aplicação da lei “assegurar tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte” (Brasil, 2004a, art. 27, inciso III). A partir dessa lei, foram também criadas as condições para a oferta de linhas de crédito específicas para a inovação – destacadamente a subvenção econômica, que será abordada mais adiante neste trabalho –, que acabaram por beneficiar também as MPMEs. Em 2010, ao alterar o arcabouço legal que regulamenta as compras públicas (Brasil, 2010a), foi introduzida na Lei da Inovação a determinação para que fosse dado “tratamento preferencial, diferenciado e favorecido, na aquisição de bens e serviços (...) às microempresas e empresas de pequeno porte de base tecnológica, criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICTs” (Brasil, 2004a, art. 27, inciso IV).

Em janeiro de 2016, foi constituído, por meio da citada Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Brasil, 2016a).¹⁷ Este dispositivo, em que pese a retirada do tratamento privilegiado no caso do compartilhamento dos laboratórios, insere um sem número de modificações na Lei da Inovação, inclusive no que se refere ao apoio às MPMEs. Além da explicitação dos conceitos de “incubadora de empresas” e de “polo tecnológico”

17. O Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação foi regulamentado em 7 de fevereiro de 2018, por meio do Decreto nº 9.283, da Presidência da República (Brasil, 2018b).

(Brasil, 2016a, art. 2º, incisos III e XI, respectivamente), foi introduzido o conceito de “bônus tecnológico”, que se refere a “subvenção a microempresas e a empresas de pequeno e médio porte” (Brasil, 2016, inciso XIII). A lei passou a estabelecer que todos os níveis da Federação poderão, de diversas maneiras, apoiar a “criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, incluídos parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas” (Brasil, 2016a, art. 3º-B). Além disso, estabeleceu que “A União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e as respectivas agências de fomento manterão programas específicos para as microempresas e para as empresas de pequeno porte” (Brasil, 2016, art. 3º-D). A esses, somam-se outros destaques para o apoio e incentivo ao empreendedorismo (Brasil, 2016, art. 15-A) em incubadoras, parques tecnológicos e microempresas e em empresas de pequeno porte (Brasil, 2016, art. 19, §6º, incisos III e XII). Por fim, o conceito de “tratamento favorecido” propugnado anteriormente para as MPMEs foi ampliado para “assegurar tratamento diferenciado, favorecido e simplificado” (Brasil, 2016, art. 27, inciso III).

Do ponto de vista das MPMEs, aparentemente podemos supor que se trata de avanços. Todavia, no âmbito geral, a lei tem se mostrado controversa, com um acalorado debate, particularmente na comunidade acadêmica.¹⁸ De todo modo, ainda é cedo para termos alguma noção de seus impactos, uma vez que a lei foi promulgada quando estávamos finalizando este trabalho.

Por fim, merece também destaque a chamada Lei do Bem, Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Quase em continuidade à Lei da Inovação, esta lei versa sobre uma grande variedade de temas relacionados ao desenvolvimento econômico. No art. 18, em seu capítulo III – Dos Incentivos à Inovação Tecnológica, a lei estende incentivos fiscais estabelecidos no art. 17 para “as importâncias transferidas a microempresas e empresas de pequeno porte (...) destinadas à execução de pesquisa tecnológica e de desenvolvimento de inovação tecnológica” (Brasil, 2005).

3.2 Estrutura institucional

Até 2013, a principal responsabilidade pela formulação e condução das políticas federais direcionadas às empresas de pequeno porte estava a cargo do *Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas* do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Em março de 2013, foi criada a *SMPE*. Vinculada à Presidência e com *status* de ministério, a SMPE tem por incumbência assessorar o presidente da República na formulação, na coordenação e na articulação das políticas, das diretrizes, dos programas e das ações voltados para o incentivo e o desenvolvimento das MPMEs (Brasil, 2013a, art. 24-E, inciso I). Em uma reforma ministerial ocorrida em outubro de 2015, a SMPE perdeu o *status* de ministério e passou a integrar,

18. Ver, por exemplo, <<https://goo.gl/U8zsB5>>. Acesso em: 2 mar. 2016.

como Secretaria Especial, a Secretaria de Governo da Presidência da República. Em março de 2017, foi transferida para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic).

A Lei Geral, em seu art. 2º, estabelece que o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte deverá ser regido por três instâncias: o *Comitê Gestor do Simples Nacional*, vinculado ao Ministério da Fazenda; o *Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte*; e o *Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM)*, vinculado ao Mdic (Brasil, 2006). Ao primeiro compete a regulação dos aspectos tributários, enquanto ao terceiro, a dos processos de registro, além da legalização de empresários e pessoas jurídicas.

Destaque especial merece o segundo, o *Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte*. Trata-se de um órgão colegiado que tem por finalidade orientar e assessorar a formulação e a coordenação da política nacional de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação. É presidido e coordenado pela SMPE e composto por representantes de órgãos federais que têm relação com o segmento e com a formulação de políticas públicas, de governos e fóruns estaduais e de diversas entidades de representação e apoio ao segmento. Atualmente, mais de 130 órgãos e instituições estão representados no fórum. Seu objetivo é divulgar e promover o fortalecimento das MPEs brasileiras, funcionando como espaço de debates e conjugação de esforços entre o governo federal e as entidades nacionais de apoio e representação nacional (Souza, 2014). Como desdobramento do fórum nacional, várias Unidades da Federação já implantaram seus respectivos fóruns estaduais.

O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte tem tido participação ativa e exitosa em vários campos de atuação, com destaque para a integração vertical dos entes subnacionais da Federação, a formulação das revisões da Lei Geral e a mobilização para influenciar na sua aprovação. Há, todavia, uma questão que merece ser observada. Ocupam o proscênio dos debates diversas entidades representativas dos diversos segmentos das MPMEs. A questão é que, evidentemente, os estratos das MPMEs que têm voz e atuação nessas entidades são aqueles formados pelas empresas mais desenvolvidas, mais dinâmicas, ou seja, com maiores níveis de “maturidade organizacional” (conceito que será desenvolvido em detalhes no capítulo 4 desta obra). Tais empresas possuem interesses específicos, especialmente em questões tributárias. Assim sendo, há uma subrepresentação, que resulta em uma “submanifestação” e, por conseguinte, uma “subdefesa” dos interesses do enorme contingente de firmas mais precárias.

Destaca-se no cenário nacional o **Sebrae**. Entidade que faz parte do Sistema S,¹⁹ o Sebrae foi criado em 1972 com o objetivo de atuar como um agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento dos pequenos negócios de todo o país. Trata-se de uma estrutura com um porte considerável e que, com um orçamento em 2017 de aproximadamente R\$ 4,44 bilhões (Sebrae, 2018b), conta com pontos de atendimento nas 27 UFs. São mais de 5 mil colaboradores diretos e cerca de 8 mil consultores e instrutores credenciados. Os serviços prestados, que podem ser encontrados no portal da instituição,²⁰ concentram-se nas cinco áreas elencadas a seguir.

- 1) Informação: pesquisas, artigos, publicações, notícias etc.
- 2) Consultoria: análise do negócio e consultoria direta a empresas e cooperativas.
- 3) Treinamento: mais de quarenta cursos e palestras em gestão, presenciais e à distância, para atender a novos empreendedores ou empresas já existentes.
- 4) Publicação: publicações sobre os mais diversos temas e setores do empreendedorismo.
- 5) Premiação: premiações que valorizam, incentivam e estimulam os pequenos negócios, divulgando a visão empreendedora.

Em 2017, o Sebrae atendeu a 2,11 milhões de empresas de pequeno porte, significando aumento de 29% em relação a 2012, quando foram atendidas 1,64 milhão de empresas (Sebrae, 2014e). É, sem dúvida alguma, a maior e mais importante organização de apoio às MPMEs da América Latina.

Os Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e 2008-2011 incorporaram o conceito de sistemas produtivos locais e, a partir disso e da ênfase que esse adquiriu no debate do desenvolvimento, foi instituído pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, em agosto de 2004, o **Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL)**. Naquele momento, era composto por 23 instituições governamentais e não governamentais; em 2005, foram incorporadas dez novas instituições, passando o grupo a integrar 33 instituições (doze ministérios, treze agências governamentais, cinco bancos de desenvolvimento nacionais e regionais, um banco privado, o Sebrae e a Confederação Nacional da Indústria – CNI). O GTP APL tem como atribuição elaborar e propor diretrizes gerais para a

19. Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas privadas sem fins lucrativos com recursos oriundos de contribuições constitucionais compulsórias dos agentes econômicos dos setores atendidos, voltadas para o treinamento profissional, a assistência social, a consultoria, a pesquisa e a assistência técnica, que, além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Também fazem parte do Sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); Serviço Social de Transporte (Sest); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); e Instituto Euvaldo Lodi – IEL (Brasil, 2011c).

20. Disponível em: <<https://goo.gl/3kbv4N>>.

atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos locais (APLs) em todo o território nacional.

Inicialmente, o grupo concentrou suas atenções em onze APLs-piloto, distribuídos nas cinco regiões do país, com o propósito de testar a metodologia de atuação integrada. Em 2005, foram identificados 957 arranjos no país que poderiam ser objeto da ação do grupo. Em 2011, o GTP APL focava sua atuação em 267 APLs prioritários, buscando atender a critérios de diversidade setorial e prioridades de desenvolvimento regional. Entretanto, não foi possível localizar informações atualizadas sobre a atuação do grupo. As informações do sítio do Observatório Brasileiro de Arranjos Produtivos Locais na Internet indicam, em 2018, a existência de 790 APLs em todas as 27 UFs (OBAPL, 2018).

Ao que tudo indica, é a falta de coordenação e articulação horizontal e vertical que se apresenta como um dos principais embaraços para que uma miríade de políticas já existentes no país adquira efetividade. Não se trata, portanto, de uma questão de falha institucional, mas sim de uma definição política. A criação de um ministério específico para as MPMEs, a despeito de teoricamente dispor de maior poder para cumprir esse papel centralizador das políticas, não seria condição necessária nem suficiente para a reversão do quadro de dificuldades que caracteriza o segmento. O desenvolvimento econômico do país depende da dinâmica das MPMEs, e somente atribuindo-se centralidade à questão da heterogeneidade que as caracteriza esta poderá ser superada. E é essa decisão política, independentemente do órgão que assuma o papel de condutor do processo, que é relevante. Evidentemente, a criação de um ministério é uma sinalização nesse sentido, mas tudo dependerá de sua real capacidade de articulação, decorrente do respaldo político que lhe vier a ser atribuído. Tendo ainda pouco tempo de existência, é cedo para que se possa avaliar essa capacidade. Cumpre destacar que a SMPE foi a principal condutora da importante revisão da qual a lei geral foi objeto (Lei Complementar nº 147/2014 – Brasil, 2014c); vem sendo também a responsável pela condução de importantes mudanças na institucionalidade que afeta as MPMEs, como a implantação do Cadastro Nacional Único Empresarial, do portal que permitirá a constituição e a baixa eletrônica de empresas e a formulação da tabela progressiva de transição do Simples.

3.3 Planos e políticas de governo

Do ponto de vista das macropolíticas, o governo federal pauta sua atuação com base em duas categorias de planos. A primeira é o PPA. Instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, trata-se de um plano de médio prazo que tem por objetivo organizar e viabilizar a ação pública por intermédio de diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo governo federal, estadual ou municipal ao longo de um período de quatro anos. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas

públicas do governo para um período de quatro anos, bem como as ações para viabilizar as metas previstas. O PPA é a base para a elaboração das leis orçamentárias.

Paralelamente aos PPAs, há uma espécie de “tradição” no governo federal brasileiro de implementar planos ou políticas de desenvolvimento que adquirem, em grande medida, razoável centralidade política. Apresentamos, primeiramente, um breve levantamento sobre os objetivos e as metas estabelecidos nos PPAs do governo federal para as MPMEs nas últimas duas décadas. Em seguida, são descritos os demais planos e políticas que contemplaram, de algum modo, ações voltadas para as empresas de menor porte.

3.3.1 PPAs

De 1996 a 1999: Plano Brasil em Ação

Na Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996 (Brasil, 1996b), que institui este plano, são poucas as referências ao segmento. Na seção que trata da alocação de recursos, a lei estabelece como prioridade que “Nas áreas da indústria e do comércio exterior, os recursos serão destinados preferencialmente à desconcentração geográfica da produção industrial [da atividade econômica], com o apoio às micros e pequenas empresas [e às atividades artesanais] e com a elevação da qualidade e da competitividade” (Brasil, 1996a, seção I.2). A infraestrutura econômica de comunicações estabelece que a:

ampliação e modernização da infraestrutura e serviços de telecomunicações, desenvolvendo um amplo leque de alternativas de serviços, desde os mais simples, de fácil utilização e custos módicos para as famílias de baixa renda e microempresas – no meio rural e urbano – até os mais sofisticados, transmitindo voz, imagens, dados e textos em altas velocidades e faixas largas (Brasil, 1996a, seção II).

Há no art. 39 da lei orçamentária de 1996 (Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995 – Brasil, 1995b), à qual este PPA se associa, a seguinte referência:

as agências financeiras oficiais de fomento observarão, na concessão de empréstimos e financiamentos, respeitadas suas especificidades, as seguintes prioridades: (...) III – estímulo à criação de empregos e ampliação da oferta de produtos de consumo popular, mediante apoio à expansão e ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas, com recursos administrados pelo Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal;

Essa mesma redação se repete no art. 42 da lei orçamentária do ano seguinte (Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996 – Brasil, 1996c). Como podemos ver, àquela época, a despeito do que estabelece a Constituição Federal em seus arts. 170 e 179, o único tratamento privilegiado oferecido às MPMEs, afora a intenção de melhorar a oferta de infraestrutura de comunicação, era uma diretriz relativa ao

seu financiamento. Esta se desdobrava na determinação de que os bancos federais deveriam dar prioridade no financiamento dessas empresas.

De 2000 a 2003: Plano Avança Brasil

Assim como a anterior, a Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, faz referência à lei orçamentária de 2000 (Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999). Nesta, mais uma vez, a ênfase do apoio às MPMEs concentra-se na concessão de créditos. No § 3º do art. 66, determina que “os bancos de desenvolvimento federais e seus agentes financeiros adotarão políticas de fomento de forma a dar tratamento preferencial aos segmentos dos micro, pequenos e médios empreendimentos” (Brasil, 1999a).

De 2004 a 2007: Plano Brasil de Todos

Neste plano, formalizado por meio da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, pela primeira vez, as MPMEs são alvo de uma atenção efetiva. Já na definição das estratégias de desenvolvimento de longo prazo, é definido como desafio 23 “incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora” (Brasil, 2004a).

O plano está estruturado em três megaobjetivos, e estes estão subdivididos em desafios, para os quais são estabelecidas diretrizes. As questões associadas aos empreendimentos de pequeno porte são objeto de tratamento em dois dos megaobjetivos.

No megaobjetivo I – *inclusão social e redução das desigualdades sociais* –, privilegia-se a questão do microcrédito. Tendo em conta a essência desse objetivo, que tem como pano de fundo os programas de transferência de renda, o contexto das microempresas é interpretado pela perspectiva de geração de trabalho e renda, ou seja, em uma perspectiva que o considera como uma questão social. Assim, faz sentido a ênfase dada ao microcrédito.

É no megaobjetivo II – *crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais* – que a importância econômica das MPMEs aparece como explicitamente reconhecida. Em primeiro lugar, dois dos desafios incluem essas empresas em suas diretrizes. Mas o fato de maior destaque é que há um desafio específico para o universo dos pequenos negócios. Esses três desafios significam que há um reconhecimento explícito de que a consecução do megaobjetivo – que é essencialmente voltado para o desenvolvimento socioeconômico – passa pela questão das MPMEs.

No desafio “ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo”, aparecem as seguintes diretrizes:

- a) revisão e consolidação das políticas de concessão de crédito dos agentes financeiros públicos com vistas a fortalecer o microcrédito tanto na área rural como na urbana (diretriz 1); e
- b) democratização e simplificação do acesso ao crédito para micro, pequena e média empresas – diretriz 14 (Brasil, 2004a).

Já no desafio “ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade”, há a diretriz 12: “Implementar legislação e programas de crédito e microcrédito voltados aos setores da economia solidária” (Brasil, 2004a).

Observe-se que, nesse caso, a ênfase ainda aparece direcionada à concessão de microcrédito. É no desafio “ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso” que a dimensão econômica das MPMEs começa a ganhar destaque. Nesse, consta a diretriz 9: “apoio ao desenvolvimento da base de pesquisa e desenvolvimento (recursos humanos, infraestrutura e financiamento) na indústria nacional e nas micro, pequenas e médias empresas” (Brasil, 2004a).

Essa perspectiva se torna ainda mais clara no desafio “ampliar a participação do país no mercado internacional preservando os interesses nacionais”, que tem como diretrizes:

- a) a promoção da cultura exportadora entre as pequenas e médias empresas e ampliação da sua participação nas exportações (diretriz 7);
- b) a viabilização das pequenas e médias empresas no comércio exterior (diretriz 13); e
- c) O estímulo à composição de consórcio de pequenas e médias empresas para a exportação – diretriz 14 (Brasil, 2004a).

Mas o principal destaque é o desafio “incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora”. Nele, além da questão social, o reconhecimento da importância econômica das MPMEs para o desenvolvimento nacional é claro e explicitamente declarado. Pelo seu ineditismo na formulação das políticas públicas, cabe aqui transcrever a íntegra desse desafio:

As empresas de menor porte são essenciais à elevação da competitividade sistêmica da economia brasileira. Longe de serem atores marginais no tecido produtivo, contribuem de forma significativa para a produção de bens e serviços e, mais ainda, para a geração de emprego. As estatísticas mostram que dois terços dos postos de trabalho em 2001 estavam no segmento de micros, pequenas e médias, em 2,3 milhões de estabelecimentos do país (99,8% do total).

No entanto, à diferença dos países desenvolvidos, no Brasil essas empresas têm recebido insuficiente atenção por parte dos governos. Isto contrasta com a imensa desigualdade de acesso, relativamente a grandes empresas, a condições básicas de sobrevivência e expansão, tais como crédito, tecnologia, recursos humanos, capacidade para aquisição de insumos em termos de qualidade e preços, capacidade para vender e para exportar e assim por diante.

É necessário alterar substancialmente esse quadro. Deverão ser aperfeiçoadas, ao longo do período 2004-2007, as iniciativas que favoreçam empresas de menor porte, com acesso a capital de giro. Condição essencial para isso é a regulamentação das aplicações dos bancos comerciais, dos bancos múltiplos com carteira comercial, das instituições financeiras públicas, bem como das cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores, para operações de micro-finanças destinadas à população de baixa renda, baseadas em parcelas de recursos oriundos dos depósitos à vista.

Além de queda de juros e de aumento de financiamento, o governo buscará a organização de cooperativas de crédito de livre admissão, de tal forma que populações com acesso restrito a serviços financeiros tenham dinheiro para pequenos empreendimentos rurais e urbanos geradores de emprego.

Diretrizes:

- 1) Estímulo ao cooperativismo, ao associativismo e ao desenvolvimento de novas formas de economia solidária.
- 2) Utilizar o poder de compra do governo no fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas.
- 3) Fomento à participação das micro, pequenas e médias empresas nas cadeias produtivas.
- 4) Promoção de associações de pequenas e médias empresas, objetivando a produção e comercialização em escala.
- 5) Reformulação do sistema tributário, facilitando a criação de microempreendimentos.
- 6) Incentivo ao micro e pequeno empreendedor, por meio da economia solidária.
- 7) Disponibilização de bases científicas inovadoras para as pequenas e médias empresas.
- 8) Promoção de políticas de incentivo à criação de micro e pequena empresa com medidas que garantam sua formalização e sustentabilidade.
- 9) Apoio fiscal, creditício e tecnológico às micro, pequenas e médias empresas.

- 10) Oferta de crédito e microcrédito em condições adequadas aos atores da economia solidária (Brasil, 2004a).

Salta aos olhos o fato de que, conforme se constata ao longo dessa análise sobre as políticas públicas, os principais instrumentos de fomento às MPMEs ganharam corpo a partir deste PPA, com destaque especial para a promulgação da Lei Geral, em 2006.

De 2008 a 2011: Plano de Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade

Este plano é consistente com a tendência de destaque para as MPMEs; todavia, sua função como instrumento de estímulo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico perde relevância em função do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Instituído pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, o plano traz, em seu anexo I, uma relação de 214 programas finalísticos de governo. Cada um dos programas está ligado a um objetivo de governo, um objetivo setorial e um objetivo específico. Também estão definidos seu público-alvo, indicadores, projetos e atividades, com as respectivas previsões orçamentárias.

Nesse plano, o Programa 1016 – Artesanato Brasileiro – tem como objetivo setorial “fortalecer as microempresas e empresas de pequeno e médio porte”, sendo seu objetivo específico “fortalecer a competitividade do produto artesanal para a geração de trabalho e renda e promover seu acesso ao mercado externo” (Brasil, 2008d, anexo I, p. 20).

O Programa 0471 – Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social – tem como público-alvo, entre outros, as MPMEs. Porém está inserido em um contexto no qual o objetivo de governo é “promover a inclusão social e a redução das desigualdades”, o objetivo setorial é “promover a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento social” e o específico é “ampliar a capacidade local e regional para gerar e difundir o progresso técnico e científico, visando à melhoria da qualidade de vida das populações em situação de vulnerabilidade social” (Brasil, 2008d, anexo I, p. 81). Note-se aqui que a ênfase dada é, como no programa anterior, de caráter social, e não de desenvolvimento e crescimento econômico.

Essa mesma ênfase aparece no Programa 0103 – Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda –, cujos três objetivos focalizam a questão da geração de empregos e da distribuição de renda. Nesse caso, o público-alvo são as “micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, profissionais liberais, microempreendedores, empresas pertencentes a setores prioritários de política governamentais de desenvolvimento, de arranjos produtivos locais ou de setores intensivos em mão de obra” (Brasil, 2008d, anexo I, p. 90).

É somente no Programa 0419 – Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte –, entre os 214 listados, que o segmento merece destaque. Com o objetivo de governo de “promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda” e o objetivo setorial de “fortalecer das microempresas e empresas de pequeno e médio porte”, seu objetivo específico é

aprimorar o tratamento privilegiado às microempresas e empresas de pequeno e médio porte nas áreas de tecnologia, formação e capacitação, acesso à informação, comércio exterior, acesso ao crédito e infraestrutura, bem como implementar políticas públicas de caráter vertical com vistas à promoção do desenvolvimento integrado dessas empresas em arranjos produtivos locais, possibilitando a geração de emprego e renda e o estímulo às exportações (Brasil, 2008d, anexo I, p. 131).

Seu público-alvo são as microempresas e empresas de pequeno e médio porte, com base na Lei Complementar nº 123/2006.

Há ainda o Programa 1387 – Microcrédito Produtivo Orientado –, que mais uma vez tem como foco, em seus objetivos, a geração de empregos e a distribuição de renda; e o Programa 1388 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce). Este segundo programa não faz referência às MPMEs, mas, como veremos adiante, quando tratarmos dos programas de desenvolvimento, elas acabam por fazer parte de seu escopo. Ocorre que esta política já havia sido lançada em 2003-2004, e, à época de vigência deste PPA, já em 2008, foi substituída pela PDP.

Como se pode perceber, a maior ênfase desse plano está no papel social das MPMEs, e não no papel econômico destas. Isso também transparece na Mensagem Presidencial que o encaminha para a apreciação por parte do Congresso Nacional. Em sua seção que trata da elevação da competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica, há uma retomada de seu papel no desenvolvimento econômico, contudo, ainda com um viés direcionado à geração de emprego e renda:

As microempresas e empresas de pequeno porte também terão atenção especial, tendo em vista a sua capacidade de geração de emprego e renda. Esse segmento representa cerca de 98% das empresas do setor produtivo nacional e responde por 80% da força de trabalho e 42% da massa salarial do país. O Programa Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas visa fortalecer essas empresas por meio do desenvolvimento de ações de capacitação técnico-gerencial, acesso a informação e tecnologia, comércio exterior e acesso ao crédito, além de promoção do desenvolvimento integrado dessas empresas em arranjos produtivos locais, aumentando a competitividade dos produtos e a inserção comercial destas (Brasil, 2007b, p. 109).

Esse viés é reforçado nas metas prioritárias, nas quais está estabelecida a oferta acumulada até 2011 de microcrédito para empreendedores de atividades produtivas

de pequeno porte de R\$ 3,8 milhões. Também na definição dos objetivos do governo essa perspectiva é reforçada por meio da ênfase no microcrédito – o Programa Microcrédito Produtivo Orientado – e do destaque atribuído ao programa Economia Solidária em Desenvolvimento. O tratamento da questão do desenvolvimento econômico reitera essa perspectiva ao afirmar que “a redução da informalidade é elemento vital para que o crescimento econômico possa converter-se em mudanças concretas no dia a dia da população de mais baixa renda” (Brasil, 2007b, p. 73).

Porém, a seção que trata da desoneração e do aperfeiçoamento do sistema tributário constante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) propõe a criação de “incentivos ao desenvolvimento tecnológico e ao fortalecimento de pequenas e microempresas” (Brasil, 2007b, p. 30). O programa Metrologia, Qualidade e Avaliação da Conformidade, por sua vez, apresenta uma preocupação com a função econômica do segmento, definindo que este

buscará facilitar e incentivar o acesso das microempresas, empresas de pequeno e médio porte aos instrumentos de avaliação da conformidade, informação e serviços de metrologia, além de colaborar com a superação de barreiras técnicas, para aumentar a competitividade interna e externa das pequenas e médias empresas (Brasil, 2007b, p. 109).

Para a melhora da cobertura previdenciária, o programa propõe a desoneração da contribuição previdenciária do autônomo, do segurado facultativo e dos microempreendedores. É no escopo dessa proposta que se desenvolveu o programa do MEI.

2012-2015: Plano Mais Brasil

O texto da lei que institui este plano, Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 (Brasil, 2012), é inespecífico em relação às MPMEs, fazendo referência apenas a prioridades do Plano Brasil Sem Miséria e do PAC. O seu detalhamento, assim como no PPA anterior, é feito no anexo I. Este contém 65 programas temáticos, para os quais estão definidos indicadores, montantes e fontes de recurso. A cada programa está associado um conjunto de objetivos, que se desdobram em metas e iniciativas.

A visão do microcrédito como instrumento de política social pode ser depreendida de sua contextualização no plano. As referências ao microcrédito, como indicador, objetivo, meta ou iniciativa, aparecem nos programas: 2012 – Agricultura Familiar; 2044 – Autonomia e Emancipação da Juventude; e 2071 – Trabalho, Emprego e Renda.

O destaque à função econômica das MPMEs é evidenciado pela existência de um programa específico para o segmento (Programa 2047 – Micro e Pequenas Empresas), para o qual estão definidos quatro objetivos. Ainda, pelos próprios

objetivos, é possível perceber a prevalência de um viés direcionado ao papel social – e não econômico – atribuído às MPMEs:

- objetivo 0836 – regulamentar o marco legal das MPEs, no âmbito da União, e incentivar sua implementação nos estados e municípios, com vistas a fortalecer e ampliar os incentivos governamentais para o desenvolvimento econômico e social do segmento (com cinco iniciativas);
- objetivo 0837 – promover a capacitação, a inovação, o acesso ao crédito, a inserção comercial, o encadeamento produtivo e o fomento às relações cooperativas e associativas para MPEs, de forma a estimular seu crescimento e competitividade, potencializando sua participação nos processos de geração de emprego e renda (com dezesseis iniciativas);
- objetivo 0838 – promover a cooperação técnica e financeira internacional para as MPEs, inclusive as artesanais e as organizadas em APLs (com quatro iniciativas); e
- objetivo 0839 – desenvolver, disponibilizar e consolidar sistemas de gestão do conhecimento sobre MPEs, inclusive as artesanais e as organizadas em APLs, para o compartilhamento de conhecimento e a geração de vantagem competitiva de mercado (com seis iniciativas).

Planos e políticas de desenvolvimento

O primeiro desse conjunto de instrumentos ao qual nos referiremos é a ***Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice)***. Implementada a partir de 1990, esta reproduz a pouca importância atribuída às MPMEs à época. Sua única referência é o objetivo de apoiar “as pequenas e médias empresas tecnologicamente dinâmicas, de maneira a difundir o uso de subcontratação pelas firmas de maior porte e combater a excessiva concentração vertical hoje observada” (Brasil, 1990, anexo, item 6.4). Ou seja, a despeito do que estabelece a Constituição Federal, o governo de então considerava como merecedoras de atenção especial apenas as empresas de base tecnológica e com vistas a que estas integrassem as cadeias de produção das grandes firmas.

A política que se seguiu a essa, a ***Pitce***, surgiu somente em 2004, e é ainda mais inespecífica no que tange aos pequenos negócios. Sua única menção ao segmento aparece na ideia de que “a organização industrial e a dinâmica da inovação e difusão de tecnologias determinam comportamentos empresariais diferenciados. Desta forma, a política para um setor intensivo em capital, estruturado por grandes empresas, não pode ser a mesma que para outro setor, intensivo em trabalho e caracterizado por pequenas empresas” (Brasil, 2003a, p. 7). Fato curioso, como cabe relembrar, é que esta política aparece como um dos programas (Programa

1388 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior) do PPA 2008-2011.

Em 2008, é publicada a **PDP**. Implementada na vigência do PPA 2008-2011, ela sofre um certo “desalinhamento” em relação a este, uma vez que a Pitce, a qual a PDP vem a substituir, consta como programa do PPA. A PDP, em certa medida, compensa a menor ênfase como agente do desenvolvimento econômico atribuída às MPMEs naquele plano. São várias as propostas da política para essas empresas, e todas, em conformidade com a própria natureza da política, têm como pano de fundo o reconhecimento desse papel econômico. Todavia, ainda assim, algum viés de “política social” ainda permanece. Isso é explicitamente declarado na PDP:

Para amplificar os efeitos competitivos e distributivos positivos do atual ciclo de expansão no longo prazo, também é vital abrir espaço para novos atores, alargando as condições de acesso a mercados para micro e pequenas empresas (MPEs). Esta é uma condição básica para induzir um maior crescimento do emprego e da inclusão social no país e constitui o quarto desafio desta Política de Desenvolvimento Produtivo (Brasil, 2008c, p. 9).

Porém, podemos considerar que o segmento recebe tratamento de destaque, uma vez que é o primeiro entre os seis destaques estratégicos da PDP.²¹ A atenção voltada transparece nas macrometas, ou metas-país, que preveem a ampliação da atividade exportadora das MPEs, considerando que a participação nas exportações representa a

síntese da competitividade das empresas, da sua capacidade de sobrevivência e de seu potencial de crescimento, considerando-se que, quando as MPEs se habilitam a competir no mercado externo, obtém-se um maior índice de formalização, muitas se engajam em atividades inovativas para conquistar mercados e se espera aumentos do faturamento e de geração de emprego (Brasil, 2008c, p. 20).

Por fim, sem abandonar a perspectiva social, mas tendo como justificativa a importância das MPEs na estrutura produtiva – “As MPEs representam 96% das empresas industriais e 20% do PIB (em 2005), além de ter uma participação expressiva na geração de emprego e renda no país” –, a PDP estabelece que, “para fortalecer a inserção doméstica e internacional desse conjunto de empresas, foi desenhado um programa específico com metas e ações articuladas, que tem, entre suas principais iniciativas, a regulamentação da Lei Geral das MPEs, o fortalecimento de atividades coletivas e o fomento de atividades inovativas”.

Paralelamente a essa política, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) publica o *Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação*

21. Esses são: o fortalecimento das MPEs; a expansão das exportações; a integração produtiva com a América Latina e o Caribe, com foco inicial no Mercosul; a integração com a África; a regionalização, ou descentralização espacial, da produção no país; e a produção ambientalmente sustentável.

(*Pacti*), referenciado ao quadriênio 2007-2010. Articulado com o PAC e a PDP, este plano tem entre seus principais objetivos gerais “ampliar o apoio à inovação e ao desenvolvimento tecnológico das empresas, acelerando o desenvolvimento de tecnologias avançadas e de setores portadores de futuro e massificando programas de extensão e capacitação tecnológica, com ênfase nas empresas de micro, pequeno e médio portes” (Brasil, 2007a, p. 23).

A última política efetivamente implantada foi o ***Plano Brasil Maior (PBM)***, que vigorou entre 2011 e 2014. Em última análise, o foco do PBM em relação às MPMEs se concentrava na revisão da Lei Geral, que foi efetivada em 2014. Entre as diretrizes estabelecidas para a dimensão sistêmica do plano, a de incentivo ao investimento, que “objetiva a redução do custo do investimento por meio de instrumentos financeiros, tributários e regulatórios”, destaca aqueles que “promovam a modernização e a simplificação dos procedimentos de registro e legalização de empresas” (Brasil, 2011b).

Havia ainda uma diretriz específica para as MPMEs (Brasil, 2011b):

Competitividade de Pequenos Negócios

O Plano Brasil Maior contempla o apoio ao microempreendedor individual (MEI) e às micro e pequenas empresas (MPEs) por meio de:

1. ampliação do acesso ao crédito para capital de giro e investimento.
2. preferência local nas compras públicas.

Tanto a diretriz de incentivo ao investimento quanto o item 2 da diretriz de competitividade dos pequenos negócios remetem à revisão da Lei Geral. Isso fica ainda mais evidente quando se observa o conjunto das principais medidas efetivadas a partir do PBM, em que se registra a ampliação do Simples Nacional e do MEI (revisão da Lei Geral).

O que chama atenção nesse plano é o descasamento, ao menos no que se refere às MPMEs, entre seus objetivos e o instrumento de monitoramento. O plano estabelece um conjunto de dez metas, no qual há uma direcionada às MPMEs, a meta 6, que é “fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras” (Brasil, 2011b). O indicador utilizado não remete a nenhum dos objetivos explicitados no plano.

Em abril de 2016, o governo federal, através do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, anunciou um novo plano: o ***Programa Brasil Mais Produtivo*** (Brasil, 2018e). Em que pese sua timidez, tendo em conta se tratar de um programa de desenvolvimento do governo federal e em face das dimensões da indústria brasileira – um orçamento de apenas R\$ 50 milhões e um público-alvo

de 3 mil empresas industriais –, do ponto de vista de sua concepção, podemos considerá-lo um grande avanço.

Em primeiro lugar, seu principal objetivo é oferecer uma “resposta rápida para o dilema da baixa produtividade da indústria brasileira”, aumentando a produtividade das empresas atendidas em 20%. Como identificado no capítulo 2 deste livro, a questão da produtividade se apresenta como um dos problemas centrais para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Além disso, o público-alvo do programa é exclusivamente o segmento das firmas de pequeno e médio porte (entre onze e duzentos funcionários), aquele que, segundo o mesmo diagnóstico, é exatamente o “calcanhar de Aquiles” da baixa produtividade nacional: ao mesmo tempo o principal responsável por ela e o que tem a maior possibilidade de aumentá-la. Mais ainda, o programa se concentra nos setores de alimentos e bebidas; metalmecânico; moveleiro; e vestuário e calçados; a chamada “indústria tradicional”, justamente aquela aqui identificada como a que seria central nesse processo.

Ademais, pela primeira vez, o instrumental a ser utilizado na promoção do desenvolvimento não se baseia naqueles “tradicionais”: incentivos fiscais e créditos subsidiados. O programa consiste, basicamente, no fornecimento de consultoria voltada para a otimização de seus processos produtivos, por meio de uma metodologia chamada “Manufatura Enxuta”. As empresas participantes terão, também, direito a uma reserva de vagas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec/Mdic) para atender às necessidades de qualificação de seu pessoal. Como se verá adiante, no capítulo 4, defendemos exatamente que o aumento da produtividade das MPMEs exige políticas voltadas para as necessidades específicas das empresas, o foco na melhoria dos processos e a necessidade do aumento do conteúdo de qualificação pessoal nas empresas, muito mais do que créditos incentivados e benefícios fiscais.

O custo estimado para cada beneficiário é de um total de R\$ 18 mil, cabendo a cada um a contrapartida de R\$ 3 mil, que poderiam ser pagos com o Cartão BNDES.²² Ou seja, é um programa de baixo custo unitário para o Estado, dentro da capacidade de pagamento das firmas e apoiado em um exitoso instrumento de crédito para as MPMEs, o que implica uma inédita experiência de integração de instrumentos. Espera-se, ainda, que o programa produza um efeito multiplicador de “boas práticas”.

Encerrado em 2018, os resultados preliminares foram considerados amplamente exitosos: as 3 mil empresas participantes lograram chegar ao final do programa e o aumento médio de produtividade foi de 52,11%, superando em muito a meta inicial de 20% (Brasil, 2018e).

22. Uma descrição mais detalhada desse produto é apresentada na seção 3.4.2.

Diante desses resultados, o programa foi estendido no que foi chamada de “Edição Especial”. Nesta, deseja-se atender a trezentas empresas em 2018 e outras trezentas em 2019.²³

Trata-se, portanto, de uma importante mudança de rumo – ou melhor, de paradigma – nas políticas de desenvolvimento do país, que, ao que tudo indica, poderá conseguir uma efetividade bastante superior à que vem sendo obtida até agora.

Contra o programa pesam sua já citada reduzida dimensão diante da realidade do país, sua abrangência estar limitada à indústria e a elegibilidade para o programa exigir que a empresa seja parte de um APL. Se, por um lado, empresas de APLs são mais aderentes às ferramentas técnicas que serão empregadas e oferecem maior capilaridade e sinergia para o seu transbordamento, essa exigência limita ainda mais a abrangência do programa. De todo modo, o programa pode ser encarado como um alvissareiro primeiro passo.

3.4 Programas e ações específicos

Um rápido olhar sobre o cenário brasileiro permite identificar a existência de uma profusão de programas e ações nas três esferas de governo direcionados especificamente para as MPMEs. Nesta análise nos ateremos apenas àqueles que têm abrangência nacional. De modo geral, estes são vinculados ao governo federal. Todavia, existem alguns casos de iniciativas privadas ou de governos de entidades subnacionais que adquiriram relevância e dimensões que justificam que aqui sejam incluídos. Conforme já foi dito, não se pretende fazer uma avaliação de impacto ou da eficiência desses programas. Trata-se tão somente de um mapeamento dos principais programas, com a descrição de suas regras básicas de funcionamento, seu público-alvo e sua abrangência.

A análise está segmentada segundo as seguintes características dos instrumentos abordados: *i) investimentos*, recursos financeiros destinados a compor o capital social da empresa, ou seja, trata-se de capital de risco; *ii) financiamentos*, linhas de crédito voltadas exclusivamente para as MPMEs, com condições mais favoráveis que aquelas que o mercado ordinariamente ofertaria; *iii) garantias*, sistemas de garantias de crédito que permitem que as MPMEs tenham acesso ao sistema financeiro que usualmente exige garantias que ultrapassem as capacidades das pequenas firmas; e *iv) outros*, ações e programas que não se relacionam diretamente com o contexto financeiro das empresas, ou seja, não envolvem aporte de recursos ou benefícios fiscais.

23. Nesta edição do programa, irão participar apenas empresas sediadas na Bahia, em Goiás, em Minas Gerais, no Pará, no Paraná, em Pernambuco, em Santa Catarina e em São Paulo.

3.4.1 Investimentos

Os investimentos destinados às MPMEs podem ser classificados em três categorias: investidor anjo (capital anjo); capital semente; e *venture capital*. Trata-se de investimentos de alto risco, uma vez que são aplicados em empresas nascentes ou em suas fases iniciais. Assim, para diluir o risco mediante a diversificação da carteira, os investidores normalmente operam por meio de fundos. O objetivo dos investidores é alavancar o crescimento da empresa, aumentando assim o valor de mercado de sua participação societária para posterior saída do negócio.

As operações de *investidores anjo* ocorrem em empresas nascentes (*startups*) em seus estágios iniciais ou até mesmo quando ainda se trata apenas de um projeto. Normalmente envolvem montantes de menor vulto, representam participação minoritária no capital social e o investidor não interfere diretamente na gestão do negócio, porém, muitas vezes, este atua como um conselheiro dos empreendedores.

Capital semente é uma modalidade de investimento direcionada a empreendimentos já estabelecidos, mas ainda em sua fase inicial. Envolvem quantias maiores que as do capital anjo – atualmente giram em torno de R\$ 1 milhão – e, além do aporte financeiro, auxiliam na capacitação gerencial e financeira do negócio.

O *venture capital* é o investimento que ocorre em um estágio mais avançado de empreendimentos que apresentam elevado potencial de crescimento, podendo mesmo envolver empresas de médio porte. Os recursos, aportados, de maior monta, visam subsidiar as primeiras expansões do negócio e podem representar parcelas mais significativas do capital social. De modo geral, os investidores atuam diretamente na gestão ou no aconselhamento dos empreendedores.

Na modalidade *capital anjo*, até mesmo por suas peculiaridades, não há ações governamentais direcionadas ao apoio ou à criação de fundos. Todavia, nesse segmento, destacam-se duas organizações privadas sem fins lucrativos, que têm o propósito de identificar e aproximar as partes interessadas – investidores e empresas nascentes (nas fases pré-operacional ou recém-operacional) –: Gávea Angels e Anjos do Brasil.

O apoio estatal começa a partir do *capital semente*. O **Fundo Criatec** surgiu em 2007 por iniciativa do BNDES e é atualmente mantido por um consórcio de gestores. Tem por objetivo o financiamento de longo prazo de empresas em estágio inicial (inclusive estágio zero), com perfil inovador e que projetem um elevado retorno. Com capital de R\$ 80 milhões do BNDES e com R\$ 20 milhões do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o fundo investiu, até setembro de 2014, em 36 empresas. Além do investimento, o Criatec participa da gestão das empresas. O fundo está programado para encerrar suas atividades em novembro de 2017, mas por regulamento pode ser prorrogado por mais cinco anos (Fundo Criatec, 2014).

Em 2012, o BNDES lançou as bases para a implantação do **Criatec II**, voltado para realizar investimentos em empresas inovadoras que atuem prioritariamente nos setores de tecnologia da informação e comunicação (TIC), biotecnologia, novos materiais, nanotecnologia e agronegócios. Tem capital de R\$ 170 milhões, com o BNDES respondendo por R\$ 120 milhões (podendo chegar a R\$ 136 milhões); o BNB, por R\$ 30 milhões; o Badesul Desenvolvimento – Agência de Fomento/RS, por R\$ 10 milhões; e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), por R\$ 10 milhões (BNDES, 2012).

Com a finalidade de capitalizar as micro e pequenas empresas inovadoras, em 2014, o BNDES lançou o **Criatec III**. O fundo possui capital de aproximadamente R\$ 202,5 milhões, com cotas subscritas pelas seguintes instituições: BNDESPar, Agência de Fomento do Estado do Amazonas S.A. (Afeam); Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Badesul); Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A. (BANDES); Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (BDMG); Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul S.A. (BRDE); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig); Agência de Fomento do Estado do Paraná (Fomento PR); Valid S.A.; além de outros investidores privados e o Gestor Nacional Inseed Investimentos Ltda. (BNDES, 2018d).

Na modalidade *venture capital*, destacam-se duas iniciativas. A **BNDES Participações S.A.** (BNDESPar) é uma subsidiária do BNDES que opera como gestora de participações. Surgiu em 1982, a partir da fusão de outras três subsidiárias do banco: Mecânica Brasileira S.A. (Embramec); Financiamento de Insumos Básicos S.A. (Fibase); e Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa) – todas criadas em 1974 (Didaticativa, [s.d.]). Em setembro de 2014, detinha participação direta em 35 MPEs e prepara o lançamento da operação de um fundo de investimentos voltado diretamente para *venture capital* em empresas de pequeno porte (Loureiro, 2014).

A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) deu início em 2001 ao projeto **Inovar**, iniciativa que tem por finalidade impulsionar a criação e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica por meio da promoção de investimentos em capital de risco ou *venture capital*. A carteira de empresas investidas pelo Inovar é composta por cem companhias, considerando empresas que são ou foram suportadas por investimentos oriundos de 25 fundos (Finep, 2013a). Até 2009, haviam sido aportados US\$ 45 milhões ao fundo (OCDE e Cepal, 2012).

Além desses dois programas operados pelo governo federal, existem diversos fundos privados de investimento voltados para o *venture capital*. De acordo com a Associação Brasileira de Startups (ABS), em 2013 os quinze principais fundos com atuação no Brasil eram (Zuini, 2013):

- americanos: Redpoint eVentures; Accel Partners; Flybridge; Tiger Global; Atomico; e 500 Startups – este último também uma incubadora;

- alemão: Rocket Internet;
- argentino: Kaszek Ventures;
- israelense/brasileiro: Initial: Capital; e
- brasileiros: Monashees Capital; Fir Capital; Confrapar; Trindade Investimentos; e.Bricks; DGF Investimentos.

Sem menosprezar a importância do conjunto aqui apresentado de instrumentos de financiamento, é preciso atentar para o fato de que sua abrangência é restrita a um segmento muito específico das MPMEs. A maior parte das empresas que são objeto desses investimentos é considerada como “altamente inovadora” e atuante em atividades de alta tecnologia. Alguns destes fundos operam até mesmo exclusivamente com firmas dessas atividades. O próprio anglicismo utilizado no contexto no qual estas operações se desenvolvem é um sinal disso. Nele, o mais usual é o emprego de termos, tais como *business*, *startup*, *early stage*, *angel capital*, *seed capital*, *venture capital*, *private equity*, *buy-out*, *due diligence* etc. Em outras palavras, esse modelo de *funding* (diga-se de passagem, outro anglicismo característico) é típico do estrato mais dinâmico e sua função é fomentar o desenvolvimento da fronteira tecnológica, e não do universo mais amplo das MPMEs. Se observarmos os números apresentados, veremos que as empresas beneficiadas são contadas em dezenas, enquanto, segundo a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec), em 2016 havia 369 incubadoras abrigando 2.310 firmas inovadoras no país (Anprotec, 2016) – isso em um universo com uma ordem de grandeza de milhões de MPEs e no qual 47,7 mil empresas industriais eram, em 2014, classificadas como inovadoras (IBGE, 2016).

Há ainda na literatura algumas análises críticas a esses sistemas de apoio. Um estudo de Chesnais e Sauviat (Arroio e Scerri, 2014) argumenta que sua eficácia depende de condições peculiares de mecanismos socioeconômicos e instituições que são típicas dos Estados Unidos e que não se espelham nos países periféricos.

3.4.2 Financiamentos

O primeiro instrumento de financiamento a merecer destaque é o ***Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT*** (Brasil, 2010b), dentro do qual se destacam os ***Fundos Setoriais***. Apesar de não ser um programa desenhado especificamente para as MPMEs, a participação de empresas de pequeno porte em sua carteira é considerável. Tendo como objetivo ampliar e estabilizar o financiamento para a área de ciência e tecnologia (C&T), os fundos setoriais teriam como principal objeto projetos de C&T e atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) que envolvessem parcerias entre universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento público e privado. Igualmente, o FNDCT fomentaria o incentivo à geração de conhecimento e às inovações que contribuíssem para a solução dos grandes problemas nacionais.

Criado em 1969 com recursos oriundos de diferentes setores produtivos, derivados de receitas variadas, como *royalties*, compensação financeira, licenças, autorizações etc., o FNDCT é gerido por um comitê gestor específico para cada um dos fundos setoriais. Fazem parte do comitê o MCTI e representantes dos ministérios afins, agências reguladoras, setores acadêmicos e empresariais, além das agências do MCTI que operam os fundos: a Finep e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Desde sua implantação até 2009, o fundo investiu recursos da ordem de R\$ 9,4 bilhões. Esses recursos vêm crescendo continuamente; entre 2007 e 2009, somaram quase R\$ 5,3 bilhões e em 2010 os recursos superaram os R\$ 3 bilhões (Brasil, 2010b).

O FNDCT tem sido uma importante fonte de financiamento público para o desenvolvimento tecnológico no Brasil, mas, sob a ótica das MPMEs, há algumas considerações a serem feitas. Sendo seus recursos destinados a atividades de C&T e P&D, da mesma forma que os fundos de investimento, direciona-se a um segmento muito específico destas empresas. Isso, evidentemente, não retira sua importância para esse segmento, nem minimiza a importância do próprio segmento para o desenvolvimento nacional, mas o fundo não pode ser visto como instrumento de fomento para a maioria das firmas de pequeno porte do país. Além disso, há uma questão associada à eficácia do modelo operacional do FNDCT no desenvolvimento tecnológico do universo empresarial. Segundo algumas avaliações dos fundos setoriais, entre as quais podemos destacar os trabalhos de Kubota, Nogueira e Milani (2011), acerca do Fundo Setorial de Tecnologia da Informação (CT-Info), e de Santos (2015), sobre as pesquisas em energias renováveis dos diversos fundos setoriais, com destaque para o Fundo Setorial de Energia, o envolvimento do setor empresarial nos projetos financiados por estes ainda é consideravelmente baixo. Por inúmeros motivos, a maioria desses projetos está direcionada à pesquisa acadêmica, e não à solução de problemas concretos do universo produtivos. No caso do CT-Info, os autores falam mesmo em uma “captura” do fundo pelo que denominam como “Complexo Acadêmico-Universitário” (Kubota, Nogueira e Milani, 2011).

Outra fonte importante de financiamento para a inovação no país é o ***Programa de Subvenção Econômica***. Lançado em 2006, tem por objetivo promover o aumento das atividades de inovação e o incremento da competitividade das empresas e da economia brasileira. Consiste de um apoio financeiro caracterizado pela aplicação de recursos não reembolsáveis diretamente em empresas de modo a compartilhar entre estas e o Estado os custos e riscos inerentes a tais atividades. Seu principal agente é também a Finep (Finep, 2013b). Em 2009, o programa contava com quinhentas empresas em sua carteira, sendo a maioria delas de menor porte (tabela 9) e para as quais foi concedido um total de R\$ 755 milhões em financiamentos.

TABELA 9
Distribuição por porte da carteira financiada pela subvenção econômica (2009)

Porte	Faixa de faturamento	(%)
Sem faturamento	Até R\$ 100,00	7
Micro	R\$ 100,01 a R\$ 240 mil	13
Pequeno porte	R\$ 240 mil a R\$ 2,4 milhões	33
Pequena	R\$ 2,4 milhões a R\$ 16 milhões	27
Média	R\$ 16 milhões a R\$ 90 milhões	11
Média-grande	R\$ 90 milhões a R\$ 300 milhões	4
Grande	Acima de R\$ 300 milhões	5

Fonte: Finep (2013b).

O programa foi paralisado, tendo seus últimos editais sido lançados em 2013. Porém, um esforço para sua retomada levou ao lançamento de um novo edital, no valor de R\$ 53 milhões, em setembro de 2015 (Finep, 2015). Este edital oferece condições diferenciadas (porcentagem de contrapartida sobre o valor da subvenção) para empresas de diferentes portes: 10% para MPes; 15% para médias; e 20% para grandes empresas. Como se pode constatar, as empresas de pequeno porte vêm tendo atenção prioritária do programa. É importante frisar mais uma vez, no entanto, que estamos nos referindo a um programa que atinge um segmento essencial para o país, mas cuja abrangência – somente 450 empresas beneficiadas (91% de 500) – é restrita.

Outro instrumento do BNDES para o financiamento das MPMEs é o **BNDES Automático**. Este produto oferece, desde 2008, quatro linhas de financiamento, sendo uma delas destinada às MPMEs. O crédito é destinado exclusivamente a projetos de investimento, incluída a aquisição de máquinas e equipamentos.²⁴ Para a modalidade MPMEs, são elegíveis empresas ou produtores rurais com faturamento ou renda anual de até R\$ 300 milhões. Esta linha também permite que investimentos financiáveis tenham sido realizados nos doze meses anteriores à data de entrada da solicitação de financiamento no BNDES. Até o final de 2017, incidiam sobre o empréstimo as seguintes taxas: taxa de juros de longo prazo (TJLP), que em novembro de 2018 estava fixada em 6,98% ao ano (a.a.);²⁵ remuneração básica do BNDES, de 1,5% a.a.; taxa de intermediação financeira, de 0,1% a.a.; e remuneração da instituição financeira operadora, negociada diretamente entre esta e o cliente. A partir de janeiro de 2018, a TJLP foi substituída, para os novos contratos, pela Taxa de Longo Prazo (TLP), que difere da TJLP pela sua forma

24. As máquinas, os equipamentos e os bens de informática e automação que façam parte do projeto de investimento devem ser novos, produzidos no país, credenciados no BNDES e apresentar índice de nacionalização mínimo de 60%, calculado conforme instruções definidas pelo BNDES, ou cumprir o processo produtivo básico (PPB).

25. Esta ainda é a taxa utilizada para os contratos antigos.

de cálculo, que tende a produzir valores superiores aos daquela. Em novembro de 2018, esta taxa estava fixada em 7,28%. A participação do banco é de até 100% dos itens financiáveis, podendo a instituição operadora complementar o valor, os prazos de carência e a amortização definidos pela instituição financeira credenciada, considerando a capacidade de pagamento do empreendimento, do cliente ou do grupo econômico da empresa. Sendo o prazo de carência limitado a no máximo três anos e o prazo total limitado a no máximo vinte anos (BNDES, 2018e). Até junho de 2014, 3.358 empresas haviam sido atendidas por este produto.

O mesmo BNDES oferece ainda o **BNDES Finame**. Trata-se de um financiamento destinado à produção ou à aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, que devem fazer parte do catálogo de produtos credenciados pelo banco. Nesta modalidade, são oferecidas seis linhas de financiamento. A partir de 2006, foram direcionadas linhas específicas para MPMEs, que atualmente se concentram em: Aquisição de Bens de Capital – o MPME BK – e Aquisição de Ônibus e Caminhões – o MPME Ônibus e Caminhões. As condições são similares às do BNDES Automático: faturamento até R\$ 300 milhões. Os juros, no caso de máquinas e equipamentos, equivalem à TLP mais a remuneração do BNDES (neste caso, igual a 1,4% a.a.); mais remuneração da instituição financeira, negociada entre esta e o tomador do crédito.²⁶ O valor máximo do financiamento é de 80% do valor do bem adquirido e os prazos de carência e amortização são também negociados diretamente, limitados a dois e cinco anos respectivamente (BNDES, 2014c). Somando-se as duas linhas, 121.395 firmas foram financiadas pelo instrumento até junho de 2014.

A tabela 10 apresenta o histórico de evolução do número de empresas atendidas pelos produtos BNDES Automático e BNDES Finame para as MPMEs desde sua implantação.

TABELA 10

Número de MPMEs financiadas pelo BNDES Automático e BNDES Finame (2006-2014)

Ano	BNDES Automático	BNDES Finame	
		BK Aquisição	Ônibus e caminhões
2006	-	4.363	-
2007	-	19.200	-
2008	80	25.141	-
2009	397	19.125	-
2010	587	2.262	-
2011	716	31.206	4.100

(Continua)

26. A título de exemplo, a taxa praticada pela CEF em novembro de 2018 era de 0,1% a.a. (taxa de intermediação financeira) mais uma taxa que varia em função do porte e do risco imputado ao cliente. Disponível em: <<https://goo.gl/kzCBDJ>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

(Continuação)

Ano	BNDES Automático	BNDES Finame	
		BK Aquisição	Ônibus e caminhões
2012	769	13.387	1.623
2013	577	460	-
2014 ¹	232	528	-
Total	3.358	115.672	5.723

Fontes: BNDES (2014b; 2014c).

Nota: ¹ Até junho.

Em 2003, foi implantado o ***Cartão BNDES***, que vem se mostrando um dos mais profícuos e inovadores instrumentos de fomento para os pequenos negócios no país, seja por sua abrangência, seja por suas características operacionais. Tendo como base o conceito de cartão de crédito, sua finalidade é financiar os investimentos de empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 300 milhões.²⁷ Os cartões são operados pelas principais bandeiras e emitidos por instituições financeiras comerciais a partir de recursos oriundos do BNDES. A análise de crédito é feita diretamente pelo banco comercial, sem envolvimento do BNDES. Assim, o valor financiado depende muito mais do histórico da relação bancária do pleiteante do que da oferta de garantias reais, além de não envolver uma exposição direta ao fisco. Podem ser utilizados exclusivamente para a aquisição de produtos expostos no Portal de Operações do Cartão BNDES, que são oferecidos por fornecedores credenciados. Estes são os fabricantes ou distribuidores de produtos fabricados no Brasil, com índice mínimo de nacionalização de 60% e que fazem parte da lista de “Categorias de Produtos” elegíveis para o sistema estabelecida pelo banco. Trata-se, fundamentalmente, de bens de capital para os mais diversos setores da atividade econômica, alguns insumos, *softwares*, treinamento e serviços tecnológicos.²⁸ A partir de 2013, o cartão também passou a poder ser utilizado para o pagamento de registros de propriedade intelectual (marcas, patentes etc.) junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Com taxas de juros inferiores às praticadas pelo mercado financeiro,²⁹ seu limite de crédito, negociado entre o cliente e o banco emissor, pode atingir até R\$ 2 milhões, e o prazo de amortização, também a critério do banco emissor, varia entre três e 48 meses (BNDES, 2018f).

O cartão caracteriza-se, portanto, como um instrumento de crédito voltado para o desenvolvimento produtivo, com juros subsidiados e submetido a uma “liturgia” muito mais simples do que aquela que os programas de crédito governamentais normalmente impõem.

27. Valor de referência para empresas de médio e pequeno porte adotado pelo BNDES em 2014.

28. Disponível em: <www.cartaobndes.gov.br>.

29. A taxa de juros do Cartão BNDES é definida mensalmente em função da taxa a termo divulgada pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima), calculada com base nas Letras do Tesouro Nacional. Em novembro de 2018, era de 1,43% ao mês (a.m.), quando a taxa referencial de juros (a Selic) estava fixada em 0,526% a.m.

A expansão do cartão BNDES e os resultados obtidos desde a sua implantação são expressivos. Essa magnitude em seus resultados faz merecer a apresentação de um retrato mais minucioso de sua evolução. A tabela 11 e o gráfico 3 mostram a evolução da demanda pelo cartão desde o início de suas operações.

TABELA 11
Evolução da utilização do Cartão BNDES (2003-2014)

Ano	Usuários (mil) [A]	Variação anual (%)	Novas adesões (mil)	Usuários com transação (mil) ² [B]	Variação anual (%)	Taxa de utilização (%) [B] / [A]
2003	2	—	—	0,094	—	4,7
2004	23	1.050,0	21	0,763	711,7	3,3
2005	43	87,0	20	3,5	358,7	8,1
2006	94	118,6	51	9,3	165,7	9,9
2007	116	23,4	22	18	93,5	15,5
2008	144	24,1	28	27	50,0	18,8
2009	225	56,3	81	60	122,2	26,7
2010	322	43,1	97	116	93,3	36,0
2011	440	36,6	118	176	51,7	40,0
2012	529	20,2	89	205	16,5	38,8
2013	583	10,2	54	208	1,5	35,7
2014 ¹	624	7,0	41	173	-16,8	27,7
Projeção 2014	788	35,2	52	219	5,1	27,7

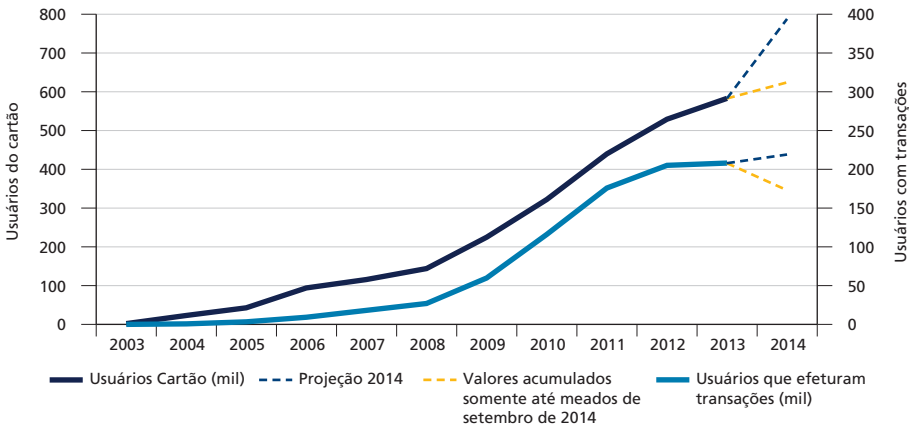
Fonte: BNDES (tabulação especial).

Elaboração dos autores.

Notas ¹ Até meados de setembro de 2014.

² Empresas que possuem o cartão que efetivaram ao menos uma transação no ano.

GRÁFICO 3
Usuários do Cartão BNDES (2003-2014)
(Em 1 mil)



Fonte: BNDES (tabulação especial).

Elaboração dos autores.

Como se pode observar, o cartão havia atingido, em setembro³⁰ de 2014, um total de 624 mil usuários cadastrados. Se admitirmos a não existência de sazonalidade no processo de cadastramento, podemos estimar que, ao final de 2014, deverá ter sido atingida a marca de 788 mil usuários e de 217 mil usuários realizando transações com o cartão. Portanto, a projeção é de que o crescimento continuado se mantenha. Isso significa que o instrumento, em dez anos de existência, beneficiará algo em torno de 5% das MPMEs registradas no país à época. Entre 2003 e 2012, o cartão viveu um período de franca e acelerada expansão, sendo que em 2009, ano da grande crise econômica mundial, houve um “pico” em sua utilização. Todavia, chama atenção que, a partir de 2012, o crescimento de usuários e da própria utilização do cartão vem arrefecendo. Como ainda há um contingente de milhões de empresas que não o utilizam – o que significa que ainda há muito espaço para sua expansão –, esse fato merece ser detalhadamente estudado para que sua abrangência possa continuar crescendo com as taxas que seriam desejáveis. As mesmas constatações e observações se aplicam às transações efetuadas no cartão (tabela 12 e gráfico 4).

TABELA 12
Evolução das transações realizadas com o Cartão BNDES (2003-2014)

Ano	Total financiado ² (R\$ milhões) [C]	Transações (mil) [D]	Variação anual das transações (%)	Transações por usuário [D] / [A]	Variação anual (%)	Valor médio da transação [C] / [D]
2003	1,17	0,097		1,03		12.061,86
2004	12,14	1,0	930,9	1,31	27,0	12.140,00
2005	71,74	5,8	480,0	1,66	26,4	12.368,97
2006	225,19	17,6	203,4	1,89	14,2	12.794,89
2007	509,17	38,1	116,5	2,12	11,8	13.364,04
2008	845,70	60,2	58,0	2,23	5,3	14.048,17
2009	2.478,55	174,0	189,0	2,90	30,1	14.244,54
2010	4.313,98	320,0	83,9	2,76	-4,9	13.481,19
2011	7.574,08	540,0	68,8	3,07	11,2	14.026,07
2012	9.543,39	707,0	30,9	3,45	12,4	13.498,43
2013	10.022,63	759,0	7,4	3,65	5,8	13.205,05
2014 ¹	8.110,63	563,0	-25,8	3,247	-11,0	14.406,09
Projeção 2014	10.245,01	711,2	-6,3	3,254	-10,8	14.406,09
Total	43.708,4	3.185,8	–	–	–	13.719,76

Fonte: BNDES (tabulação especial).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Até meados de setembro de 2014.

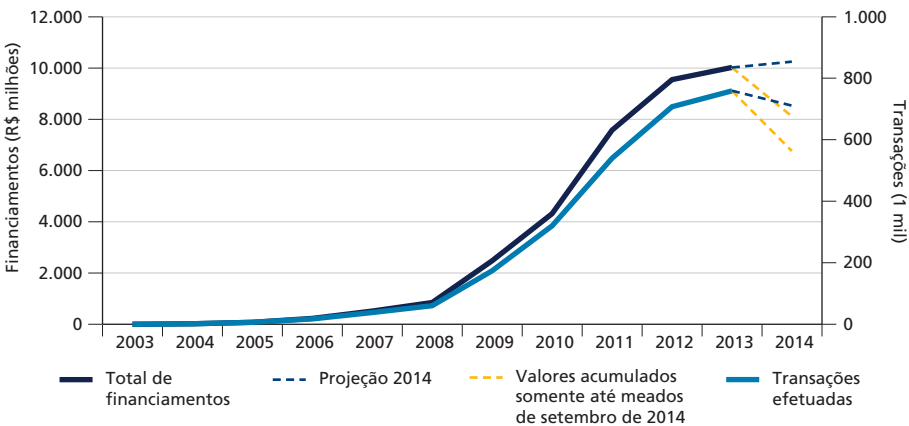
² Valores correntes.

Lembramos, mais uma vez, que os dados de 2014 referem-se a valores acumulados até meados de setembro. Conforme fizemos anteriormente, supondo-se ausência de sazonalidades, podemos estimar que o total financiado em 2014 tenha

30. Os valores referentes a 2014, posto que se referem a um período de apenas 9,5 meses, estão destacados com itálico em todas as tabelas e gráficos.

atingido R\$ 10.245 milhões em 711 mil transações. Este último indicador seria, portanto, o único em que se poderia esperar observar, pela primeira vez, uma queda.

GRÁFICO 4
Volume de transações do Cartão BNDES (2003-2014)



Fonte: BNDES (tabulação especial).
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores correntes.

Já pelo lado da oferta, conforme mostram a tabela 13 e o gráfico 5, o crescimento continua se mantendo sustentado. Novamente estimando os valores para o final de 2014, podemos supor que se chegue a cerca de 77,3 mil fornecedores cadastrados, oferecendo em torno de 316 mil produtos.

Observe-se que, ao longo de toda a década, ainda que as quantidades de produtos e de fornecedores tenham crescido, a quantidade média de produtos oferecida por fornecedores vem caindo continuamente. Isso pode indicar que empresas de menor porte – menos diversificadas – vêm aderindo ao cartão como fornecedoras.

TABELA 13
Evolução da oferta de produtos pelo Cartão BNDES (2003-2014)

Ano	Fornecedores (mil) [E]	Variação anual (%)	Produtos cadastrados (mil) [F]	Variação anual (%)	Produtos por fornecedor [F] / [E]
2003	0,235	—	—	—	—
2004	0,74	214,9	—	—	—
2005	1,9	156,8	23	—	12,1
2006	3,5	84,2	44	91,3	12,6
2007	6,8	94,3	74	68,2	10,9

(Continua)

(Continuação)

Ano	Fornecedores (mil) [E]	Varição anual (%)	Produtos cadastrados (mil) [F]	Varição anual (%)	Produtos por fornecedor [F] / [E]
2008	10,9	60,3	99	33,8	9,1
2009	20,5	88,1	128	29,3	6,2
2010	29,4	43,4	146	14,1	5,0
2011	40,3	37,1	181	24,0	4,5
2012	51,3	27,3	214	18,2	4,2
2013	58,1	13,3	236	10,3	4,1
2014 ¹	61,2	5,3	250	5,9	4,1
Projeção 2014	77,3	33,1	316	33,8	4,1

Fonte: BNDES (tabulação especial).

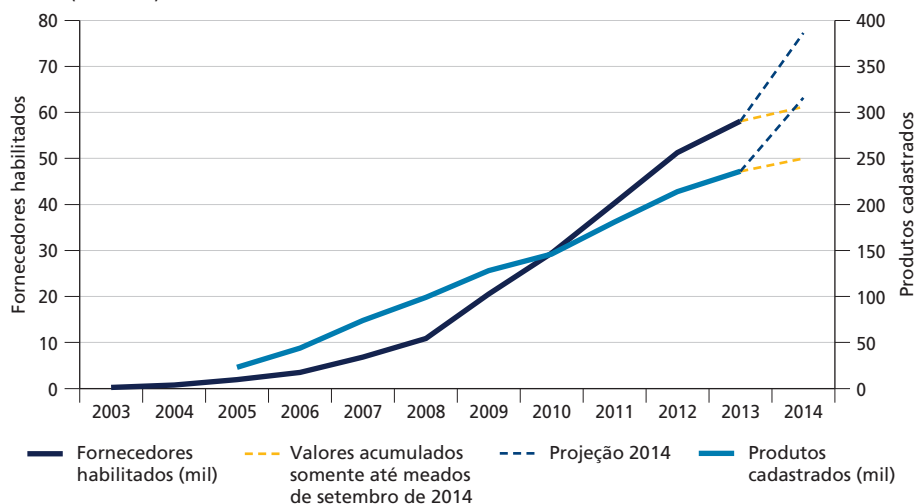
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Até meados de setembro de 2014.

GRÁFICO 5

Fornecimento de produtos através do Cartão BNDES (2003-2014)

(Em 1 mil)



Fonte: BNDES (tabulação especial).

Elaboração dos autores.

Até aqui, consideramos apenas a expansão da utilização do cartão pelas empresas. Entretanto, essa análise isolada não permite uma avaliação da eficácia do instrumento para o desenvolvimento econômico do país. Seria necessário complementá-la com avaliações de impacto em variáveis econômicas relevantes. A despeito de altamente desejáveis, ainda são raros os estudos que tratam do tema. Porém os poucos disponíveis apontam para um cenário bastante positivo. Há, por exemplo,

um estudo conduzido no âmbito do próprio banco que indica um efeito bastante positivo do cartão na geração de empregos (Machado, Parreiras e Peçanha, 2011). O trabalho revela um impacto, ao final do ano seguinte à utilização do cartão, de cerca 10% sobre o emprego médio das firmas de pequeno porte, sendo esse inversamente proporcional ao seu número de empregados. Isto é, quanto menor a empresa, maior o impacto. Há ainda alguns estudos, também do BNDES, que indicam que a expansão da abrangência da utilização do cartão aqui evidenciada vem se dando em maior medida nas regiões Norte e Nordeste (Lastres *et al.*, 2014; Guimarães *et al.*, 2014). Ou seja, o cartão vem apoiando proporcionalmente mais, e de forma crescente, aquelas empresas que se localizam nas regiões historicamente mais carentes de apoio do país. Assim sendo, o instrumento tem se mostrado como um potencial colaborador com a redução da profunda heterogeneidade regional que historicamente vigora no Brasil. Essas duas constatações observadas em conjunto delineiam um quadro bastante alvissareiro.

Outro aspecto a considerar é que, além da abrangência e dos possíveis impactos diretos, o cartão BNDES se destaca pelos efeitos sistêmicos que pode vir a produzir na economia nacional. Desde sua criação, já foram aplicados mais de R\$ 40 bilhões – só em 2013, foram mais de R\$ 10 bilhões –, destinados essencialmente à aquisição de bens de capital, isto é, à modernização de processos produtivos. Diante da perspectiva de trajetória estrutural para a necessária elevação da produtividade da economia do país que assumimos nesta obra, o cartão ocupa posição central como instrumento de política de desenvolvimento e crescimento econômico. Finalmente, como um efeito complementar, ele também se torna um instrumento de abertura de oportunidades de negócios para as próprias MPMEs, uma vez que estas podem também se cadastrar como fornecedoras e oferecer seus produtos por intermédio do sistema, o que é um excelente canal para quem dispõe de poucos recursos para investimento em *marketing*.

Um programa mais recente implantado pelo BNDES veio tentar preencher uma importante lacuna no apoio às atividades inovativas, que diz respeito à fase de “empacotamento” do produto. Uma análise mais detalhada dessa problemática no país está apresentada no capítulo subsequente deste livro. Implantado a partir de 2014, o Programa BNDES de Apoio à Micro, Pequena e Média Empresa Inovadora (**BNDES MPME Inovadora**) tem por objetivo financiar os investimentos necessários para a introdução de inovações no mercado, aportando recursos destinados à implementação do plano de negócios das MPMEs com perfil inovador (BNDES, 2015). O produto financia de 70% a 90% do valor total dos itens financiáveis, em um limite R\$ 20 milhões, por um prazo de até dez anos, com carências que variam de três a 48 meses.

Segundo o banco, até o final de 2015, haviam sido concretizadas 137 operações, em um valor total de R\$ 261,2 milhões. Interessante notar que 57% das operações realizadas atingiram, no máximo, o valor de R\$ 1 milhão; isto é, beneficiaram empresas de menor porte. Diante da realidade nacional, este é um contingente ainda muito incipiente de empresas, mas deve-se ter em conta que o programa está se iniciando. Na modalidade “taxa fixa”, a taxa de juros até então praticada era de 6,5% a.a., porém, para o ano de 2016, foi determinada sua elevação para 12% a.a. A expectativa é que isso implique uma desaceleração do programa.

Outro importante instrumento de financiamento é o *Programa de Geração de Renda (Proger Urbano)*, o qual foi criado em 1994 e começou a operar em 1995. Utilizando-se de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o programa destina-se ao financiamento de longo prazo de pequenos negócios, profissionais autônomos, cooperativas e associações de produção que sejam responsáveis pela criação de empregos ou mantenham um posto de trabalho existente e que estejam interessadas em investir no crescimento, na modernização de seu negócio ou obter recursos para o custeio de sua atividade (Brasil, 2014c).

Operado pelo Banco do Brasil (BB) e pela Caixa Econômica Federal (Caixa), de 1995 a 2000 (último dado disponível), foram realizadas 386 mil operações de crédito no valor total de R\$ 2,8 bilhões (Passos e Costanzi, 2002). Observe-se que em 2000 foi formalizada quase a metade dos contratos firmados desde o início do programa: 185 mil operações. Contudo, tendo em vista a origem de seus recursos, é de se esperar, dada a atual conjuntura econômica do país, uma sensível contração no programa.

Por fim, como importantes instrumentos para o financiamento das MPEs – em especial para as microempresas, os MEIs e os trabalhadores autônomos de modo geral – existem as operações de microcrédito. O microcrédito começou a ganhar forma em Bangladesh, em 1976, a partir de uma iniciativa do economista Muhammad Yunus. Agindo individualmente e com capital próprio, o professor começou a conceder, na cidade de Jobra, empréstimos de pequena monta (da ordem de centavos de dólar), com juros equivalentes aos normais do mercado financeiro e tendo como única garantia um sistema baseado em grupos de cinco pessoas que ficavam moralmente responsáveis umas pelas outras. Os tomadores desses créditos eram essencialmente mulheres trabalhadoras autônomas extremamente pobres e que, por não terem acesso às linhas de crédito comerciais para financiarem seu capital de giro, ficavam atreladas a agiotas que impunham exigências que as colocavam em condições de trabalho escravo. O baixíssimo índice de inadimplência o incentivou a expandir o sistema, e assim, em 1983, surge o Grameen Bank, a primeira instituição financeira do mundo especializada em microcrédito (Yunus, 2011). Pela iniciativa, Yunus e o Grameen Bank foram agraciados com o Prêmio Nobel da Paz em 2006.

O governo federal brasileiro criou em 2005 o ***Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*** (Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005), e a partir dele implantou, no final de 2011, o programa ***Crescer***. No escopo deste programa, destacam-se três linhas de microcrédito, uma operada pelo BNDES e duas operadas por bancos comerciais federais, a Caixa e o BNB. Fazem parte do Crescer ainda mais dois bancos federais: o BB e o Banco da Amazônia.

O ***BNDES Microcrédito*** se destina a financiar empreendedores autônomos (formais e informais) e firmas com receita bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil por ano. Sua implantação antecede o Crescer, mas foi incorporado a este a partir de sua criação. Os recursos destinam-se sempre ao financiamento de capital de giro e/ou de investimentos produtivos fixos, como obras civis, compra de máquinas e equipamentos novos ou usados, e compra de insumos e materiais. Os créditos são concedidos, a partir de recursos repassados pelo BNDES, por agentes operadores denominados Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (Impos).³¹ Tanto o valor do financiamento como a taxa de juros são determinados pelo agente operador, de acordo com limites pré-estabelecidos (BNDES, 2014a).

Como o BNDES não atua diretamente no apoio aos microempreendedores, os interessados devem recorrer a agentes operadores do microcrédito, e são estes que analisam a possibilidade de concessão de crédito e as condições do financiamento. A taxa de juros é negociada diretamente entre o agente operador e o cliente, porém, está limitada a 4,0% a.m., incluindo-se todos os encargos.³² Há, ainda, uma taxa de abertura de crédito (TAC), limitada a 3%, e o valor máximo financiado é de R\$ 20 mil (BNDES, 2018g).

Como se pode constatar, as condições para o crédito, apesar de serem mais atraentes que aquelas que geralmente vigoram nas diversas modalidades de empréstimos pessoais concedidos por bancos comerciais, são menos favoráveis do que as dos financiamentos de caráter social, como o Sistema Financeiro da Habitação e o próprio Cartão BNDES. Os juros são superiores mesmo aos praticados por bancos comerciais para os financiamentos de automóveis novos, que, em novembro de 2018, eram encontrados a taxas inferiores a 1,5% ao mês a.m.

A tabela 14 mostra a evolução dos créditos concedidos no programa. Segundo Montoro (2010), entre 2005 e outubro de 2010, o BNDES Microcrédito concedeu um total de R\$ 111,7 milhões em financiamentos. No mesmo período, o Cartão BNDES superou os R\$ 8 bilhões. Mesmo considerando-se a natureza distinta dos programas, a abrangência do primeiro ainda é acanhada. Todavia, o programa vem se expandindo rapidamente, tendo beneficiado, até junho de 2014, um total de praticamente 900 mil microempreendedores formais e informais.

31. Agências de fomento, instituições financeiras, cooperativas singulares ou organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips).

32. Essa taxa é definida mensalmente em função da taxa a termo divulgada pela Andima, calculada com base nas Letras do Tesouro Nacional (Montoro, 2010).

TABELA 14
Evolução do BNDES Microcrédito (2005-2014)

Ano	Número de operações
2005	360
2006	8.572
2007	57.447
2008	81.888
2009	88.281
2010	94.866
2011	111.268
2012	150.624
2013	228.189
2014 ¹	77.986
Total	899.481

Fonte: BNDES (tabulação especial).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Até junho de 2014.

O programa *Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer Caixa)* vem apresentando um dos resultados mais significativos. Consiste na oferta de crédito para a compra de equipamentos e matéria-prima ou para a melhoria física da empresa. O valor depende da análise do crédito e da capacidade de pagamento do empreendimento, sendo o valor mínimo igual a R\$ 300,00 e o máximo igual a R\$ 15 mil, com até doze meses para amortização, dependendo de sua finalidade. Os juros, em novembro de 2018, eram fixados em taxas a partir de 3,3% a.m. mais uma TAC de 3% sobre o valor do contrato. O sistema é operado pelas próprias agências da Caixa e, por meio de parcerias para atuação em microcrédito, por algumas prefeituras e instituições de microfinanças. O público-alvo são empreendedores individuais ou microempresas de qualquer ramo de atividade com faturamento de até R\$ 120 mil por ano. Entre 2012 e 2013, foram concedidos R\$ 1,3 bilhão em empréstimos para 600 mil tomadores (Caixa, 2012).

Cabe que se destaque o *Crediamigo*, do BNB. Trata-se do maior programa nessa modalidade de crédito no país. De acordo com Soares *et al.* (2011 *apud* Souza *et al.*, 2012), o programa é responsável por cerca de 60% do mercado desse tipo de operação no Brasil, sendo também considerado o maior programa de microcrédito da América do Sul. Criado em 1998 e posteriormente também vinculado ao programa Crescer, tem como mercado-alvo preferencial o pequeno comércio urbano da região Nordeste do país, segmento que responde por 85,8% de sua carteira (Neri, 2008). Dependendo da modalidade de crédito (item financiando e natureza do tomador), em novembro de 2018, os valores do financiamento variavam de R\$ 100 a R\$ 15 mil, a taxa de juros de 1,08% a 2,5% a.m., incidia ainda uma TAC de 3,0% e os prazos de amortização variavam entre um e doze meses. Em 2017, o Crediamigo concedeu R\$ 8,05 bilhões em empréstimos em 4 milhões de operações para uma

carteira de mais de 2 milhões de clientes ativos. Até outubro de 2018, suas operações acumuladas, desde sua criação, somavam R\$ 59,7 bilhões em empréstimos em 36,1 milhões de operações (BNB, 2018).

Em 2017, o Sebrae e a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) firmaram um contrato para a instituição de um programa de financiamento para projetos de inovação (Embrapii, 2017). Por meio desse acordo, a Embrapii contribui, de forma não reembolsável, com até um terço dos recursos firmados para o projeto. O programa contempla duas modalidades de projetos: desenvolvimento tecnológico e encadeamento tecnológico. A primeira compreende os projetos de inovação desenvolvidos em parceria com uma única microempresa, empresa de pequeno porte, microempreendedor individual (MEI) ou startup. Nesse caso, os projetos do Sebrae aportam até 70% da contraparte da empresa até um limite de R\$ 210 mil, também não reembolsáveis. No segundo caso, para projetos de inovação desenvolvidos em parceria com microempreendedor individual, startups, microempresas e empresas de pequeno porte e média, ou grande empresa da cadeia produtiva, o aporte do Sebrae é limitado a 80% da contraparte correspondente ao MEI ou MPE até um valor máximo de R\$ 300 mil, sendo que a participação da média ou grande empresa no projeto não pode ser inferior a 10% do valor total.

Além dos programas aqui citados, a partir de 2007, vem se desenvolvendo uma vigorosa expansão na oferta de microcrédito no país, operado por bancos públicos, privados e diversas modalidades de instituições sem fins lucrativos (Arroio, 2014). A observação desse conjunto de instrumentos leva a crer que não se pode considerar que há uma carência de linhas de crédito voltadas para as firmas de menor porte. Mas, ao se considerar a abrangência dos instrumentos, há um fato que se destaca: os que fogem aos modelos tradicionais de crédito – o Cartão BNDES e o microcrédito – são capazes de uma penetração expressiva tanto em relação aos demais quanto até mesmo em relação ao universo de MPEs no país. Isso vai ao encontro do argumento de que é necessário desenvolver, estimular e disseminar instrumentos dessa natureza, uma vez que, como argumenta OCDE e Cepal (2012), os financiamentos tradicionais exigem uma “liturgia burocrática”, garantias de crédito e, por conta de uma expectativa maior de risco, impõem taxas às MPMEs que acabam por se tornar barreiras intransponíveis para que essas os acessem. São exatamente essas características que diferenciam os instrumentos que têm conseguido uma abrangência compatível com as dimensões do nosso país.

3.4.3 Garantias

Um dos maiores obstáculos para o crescimento das MPMEs em todo o mundo, e em especial nos países periféricos, reside na dificuldade para o acesso ao financiamento de sua expansão. A literatura sobre o tema é ampla – como exemplo, podemos citar os estudos de Arroio e Scerri (2014) e OCDE e Cepal (2012) – e chama atenção

para o fato de que uma das principais fontes desta dificuldade está na incapacidade de oferecer garantias de créditos capazes de satisfazer as perspectivas de riscos estabelecidas pelas instituições financeiras comerciais. Em função dessa avaliação de risco elevado, os créditos ou lhes são negados, ou lhes são oferecidos em condições (juros e prazos) muito desvantajosas em relação àquelas praticadas para as firmas de maior porte. Na realidade, foi exatamente este fenômeno que motivou a concepção do microcrédito. Ocorre que essa situação não é uma peculiaridade dos empreendimentos que são atendidos por este instrumento. Mesmo não sendo “desprotegidos” a ponto de terem como única alternativa o recurso a agiotas, a falta de garantias nos padrões estabelecidos pelo mercado financeiro atinge também empreendimentos mais bem estruturados, formalizados, até de médio porte. A fim de eliminar tal obstáculo, foram formulados dois sistemas de garantias destinados a dar condições para que as MPMEs pudessem acessar o mercado financeiro nas mesmas condições que as demais empresas: os fundos garantidores e as sociedades de garantia de créditos (SGCs).

Os fundos caracterizam-se por uma reserva de capital que é alocada ao tomador de empréstimo para ser oferecida como garantia ou complemento de garantias para a instituição financiadora e pela qual o tomador assume o encargo de pagamento de uma taxa ou comissão de concessão da garantia. O que se espera é que esta taxa ou comissão, a despeito de onerar o financiamento, seja inferior ao *spread* de risco cobrado pelo concedente.

No BNDES, destaca-se o ***Fundo Garantidor de Investimentos BNDES (BNDES FGI)***. Implantado em 2009, é direcionado para MPMEs, caminhoneiros autônomos, empresas em implantação, podendo ser utilizado em operações de financiamento de capital de giro, projetos de expansão de unidades produtivas, produção voltada à exportação, produção ou aquisição de máquinas e equipamentos nacionais, aquisição de *softwares* nacionais, de componentes destinados à produção, de ônibus ou caminhões e de autopeças. Seu limite de utilização é de R\$ 10 milhões, podendo responder por 10% a 80% do valor total do financiamento. Analogamente às demais operações da instituição para o segmento, o limite para elegibilidade é de faturamento anual de R\$ 300 milhões. Para a operação, o tomador deve pagar o encargo de concessão de garantia (ECG), que varia em função do prazo total da operação e da porcentagem do financiamento garantido pelo fundo. Como exemplo, para um financiamento com carência de 6 meses e taxas de juros final de 1,02% a.m., o ECG varia entre 0,02% a.m., para uma cobertura de 10% por oito anos, e 0,23% a.m., para uma de 80% por três anos (BNDES, 2018a). Em outubro de 2018, o saldo disponível no fundo para novas garantias era de R\$ 9,8 bilhões e acumulava uma exposição total de R\$ 3,16 bilhões (BNDES, 2018b).

Outro fundo de responsabilidade do governo federal é o ***Fundo de Garantia de Operações (FGO)***, operado pelo BB. Também implantado a partir de 2009, tem por finalidade complementar as garantias necessárias à contratação de opera-

ções de crédito (capital de giro e/ou investimento) por MPMEs com faturamento bruto anual de até R\$ 90 milhões e MEIs com faturamento bruto de até R\$ 36 mil por ano. Sobre a operação incide uma comissão de concessão de garantia, que varia, da mesma forma que no BNDES FGI, conforme o prazo das operações e porcentagem de cobertura. Para empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 15 milhões, a garantia oferecida para investimentos limita-se a R\$ 700 mil e para capital de giro, a R\$ 300 mil; em ambos os casos, pode cobrir até 80% do valor financiado. Para aquelas com faturamento superior a esse, os limites são de R\$ 2 milhões para investimento e R\$ 1 milhão para capital de giro, também limitados a 80% (BB, 2018a). Ao final de 2015, havia 417,8 mil operações com cobertura do FGO, em um montante de R\$ 21,6 bilhões (BB, 2015).

O BB é também o gestor do **Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger)**. O fundo foi constituído em 2000, a partir de recursos oriundos do FAT, e destina-se a garantir parte dos riscos das operações de financiamento desenvolvidas no âmbito do Proger Urbano e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Neste último caso, trata-se de uma arquitetura interessante, uma vez que coordena dois instrumentos distintos. Operado pelos bancos federais (BB, Caixa, BNB e Banco da Amazônia), o Funproger garante até 80% das operações de crédito de MPEs com faturamento bruto anual de até R\$ 7,5 milhões; de cooperativas e associações; e de pessoas físicas, incluindo empreendedores individuais até um limite de R\$ 120 mil. As taxas de concessão do aval são de 0,1%, calculadas sobre o valor garantido multiplicado pelo prazo do financiamento (BB, 2018b).

Finalmente, há um fundo de garantias operado pelo Sebrae, o **Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe)**, instituído em 1995 com a função de complementar as garantias exigidas por instituições financeiras conveniadas. Os recursos do fundo avalizam até 80% das operações de crédito para investimento fixo, capital de giro puro e operações mistas (investimento fixo com capital de giro associado), exportação, desenvolvimento tecnológico e inovação nos limites descritos na tabela 15.

TABELA 15
Limite da garantia do Fampe/Sebrae
(Em R\$ mil)

Porte	Modalidade			
	Capital de giro	Investimento fixo e capital de giro associado	Exportação fase de pré-embarque	Desenvolvimento tecnológico e inovação
Microempreendedor individual	10	15	30	60
Microempresa	30	100	150	300
Empresa de pequeno porte	60	150	300	600

Fonte: Sebrae (2018c).

Até outubro de 2018, o fundo atendeu a cerca de 290 mil empresas e assegurou um total de avais de R\$ 9,7 bilhões como garantia complementar para R\$ 13 bilhões em financiamentos (Sebrae, 2018c).

As **Sociedades de Garantia de Créditos** surgiram na França, no início do século XX, mas efetivamente começaram a florescer na década de 1960, na Itália, na própria França e em países ibéricos. Fundamentam-se na ideia de ajuda mútua e se constituem tanto pela associação de empresários, que contribuem com cotas para formar fundos de aval, quanto pela reunião de sócios apoiadores, que são empresas e instituições de maior porte que apoiam a iniciativa com o propósito de fortalecer os pequenos negócios estabelecidos em seu entorno. No Brasil, a partir da implantação do novo Código Civil brasileiro, em 2002, instalou-se um ambiente jurídico favorável à constituição das SGCs. Do ponto de vista operacional, assemelham-se aos fundos garantidores. O que as diferencia é o processo de constituição do fundo e, para aquelas constituídas pela associação de empresários, a exigência de que os beneficiados sejam também cotistas do fundo.

Até 2017, o país contava com treze SGCs em operação: GarantiSerra, no Rio Grande do Sul; Noroeste Garantias, GarantiOeste, GarantiNorte, Garantisul, Centro Sul e GarantiSudoeste, no Paraná; GaraneteOeste, em Santa Catarina; Garantia dos Vales e GarantiParabaíba, em Minas Gerais; GarantiNorte, no Rio de Janeiro; Garanti Paraíba, na Paraíba; e a recém-criada AGCP, em São Paulo. A Garantiserra, que começou a operar em 2005, é a mais antiga delas, tendo as demais entrado em operação somente em 2011. Juntas, possuíam 1.102 associados, sendo metade pertencente à Garantiserra. A tabela 16 apresenta um resumo das operações das SGCs no Brasil nos anos de 2016 e 2017. Cabe chamar a atenção para o fato de que cerca de mais da metade dessas operações (51%) foram realizadas pela GarantiOeste, GarantiSudoeste e Noroeste Garantias, todas do Paraná (Sebrae, 2018d).

TABELA 16

Sociedades garantidoras de crédito no Brasil – valores acumulados entre 2016 e 2017

Indicadores	
Número de sócios	6.312
Quantidade de operações	7.945
Operações (em R\$ mil)	
Valor médio das operações	51
Valor médio das garantias	35
Percentual médio das garantias	70

Fonte: Sebrae (2018d).

Elaboração dos Autores.

As SGCs também operam como sistema de garantia complementar, e as porcentagens cobertas variam de uma sociedade para outra, indo desde 58,3%, na Garantiserra, até 80%, na Garantia dos Vales; a média está em 70% (Rede das SGC, 2013; Sebrae, 2018d). Observe-se que há uma clara concentração dessas sociedades na região Sul do país. Ocorre que, para que essas entidades se desenvolvessem, é imprescindível a existência de um ambiente propício. Formadas a partir de um processo cooperativo e que envolve operações financeiras complexas, somente empresas com elevados níveis de “maturidade organizacional” têm as condições necessárias para constituí-las. Mais ainda, somente estas têm até mesmo o conhecimento da própria possibilidade de instituir sociedades desse gênero. Assim, sua distribuição geográfica e o pequeno número de operações ante as dimensões do segmento das MPMEs refletem a heterogeneidade regional que caracteriza o país, no qual as regiões Sul e Sudeste apresentam patamares de produtividade muito superiores aos das demais regiões, mesmo comparando-se os mesmos setores/atividades econômicos (Matteo, 2015).

3.4.4 Outros

Se observarmos com atenção os instrumentos, os mecanismos e os programas descritos até aqui, constataremos que predominam aqueles direcionados ao financiamento ou à concessão de benefícios fiscais para as MPMEs. No entanto, como destacado em outras seções deste livro, para muitas delas esses instrumentos são inacessíveis, quando não indesejáveis, principalmente no contexto da informalidade e do que neste livro denominamos como “semiformalidade”. Além disso, recorrer a um desses instrumentos pressupõe que a firma já seja detentora de um determinado nível de “maturidade organizacional” (que varia para cada um dos instrumentos apresentados). Ou seja, não é de se esperar que a maior parte deles seja capaz, de modo geral – ou pelo menos de maneira direta –, de elevar esta maturidade, mas tão somente de beneficiar as empresas que já a detenham, produzindo o ciclo de endogeneidade na utilização desses mecanismos apontado por Nogueira *et al.* (2013) em um estudo no qual foram avaliados o BNDES Exim e o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) do BB, instrumentos de *drowback* de incentivo à exportação; a Lei do Bem; e o CT-Info.

Assim, entendemos que a concepção de instrumentos capazes de atingir as empresas menos maduras (inclusive as informais) e de fomentar uma trajetória de elevação da maturidade das firmas tem importante papel no desempenho sistêmico do segmento. Apresentamos a seguir algumas iniciativas existentes no país e que têm essas características.

A primeira e mais destacada delas é o **Sebrae**. Na seção 3.2, *Estrutura institucional*, já fizemos uma breve apresentação dessa entidade, com uma descrição de suas formas de atuação. Desta maneira, destacamos aqui apenas que a parte mais

representativa de sua atuação é formada exatamente por ações dessa natureza, como os treinamentos e capacitações, a consultoria e a assistência técnica, o apoio à participação em feiras etc. por exemplo.

Outro instrumento da mesma natureza já citado é a *desburocratização* tanto para o registro de abertura quanto para a manutenção das operações das empresas. Os resultados da Lei Geral têm se mostrado muito promissores. As expectativas em relação ao Cadastro Único de Empresas e ao portal – que prometem reduzir drasticamente tempos e procedimentos para abrir, bem como para encerrar uma empresa – são muito positivas por parte de todos os analistas e interessados. Quanto ao MEI, seus resultados concretos ainda são controversos e muitos estudos sobre seus impactos estão em curso, tema também de análise específica nesta obra.

Entre aquilo que já citamos neste trabalho, há também o tratamento diferenciado direcionado às MPMEs nas *compras governamentais*. Os efeitos desse tipo de iniciativa têm se mostrado positivos para o segmento. Dois aspectos merecem destaque. Em primeiro lugar, oferecer condições privilegiadas para as empresas de menor porte nos leilões de compras governamentais no Brasil parece não ter impacto sobre os preços (Szerman, Sanches e Silva-Junior, 2012). Isso significa dizer que programas dessa natureza têm custo zero para o governo. No entanto, segundo esses autores, seus efeitos são significativos no que tange à participação das firmas de menor porte nesses certames. Em segundo lugar, de acordo com Ferraz, Finan e Szerman (2015), os impactos dessa prática para essas firmas têm se mostrado bastante positivos no país. Em seu estudo, os autores verificaram significativos diferenciais de crescimento e geração de emprego favoráveis às empresas que dela se beneficiam. Como vimos, essa prática vem crescendo substancialmente e se disseminando rapidamente nas demais esferas subnacionais de governo.

Outra iniciativa que também vem dando resultados positivos são as *incubadoras e os parques tecnológicos*. É verdade que sua abrangência é restrita, posto que se direcionam para um segmento muito específico de empresas, empresas inovadoras no sentido estrito do termo, voltadas para a oferta de novas tecnologias de produtos e processos. Entretanto, o segmento desempenha um papel fundamental no desenvolvimento tecnológico do país, e apoiá-lo – principalmente por intermédio de mecanismos análogos aos que estão aqui apresentados – tem sido prática corrente em todo o mundo, especialmente nos países que vêm buscando acelerar seu desempenho em termos de tecnologia. Em um capítulo específico desta obra, discutimos com mais detalhes o papel e a participação das MPMEs nesse processo.

As incubadoras de empresas atuam no suporte ao desenvolvimento de iniciativas empresariais inovadoras, auxiliando em sua materialização como empreendimento. Para tanto, oferecem infraestrutura, instalações adequadas e suporte gerencial, além de compartilharem recursos tais como secretaria, contabilidade, vendas, *marketing* etc., o que reduz os custos operacionais das empresas, aumentando sua competitividade

nesse momento crítico de entrada no mercado. Surgidas em Nova Iorque em 1959, as incubadoras ganharam destaque na década de 1970 com o florescimento do Vale do Silício. A primeira incubadora brasileira (primeira também na América Latina), a Fundação Parque de Alta Tecnologia de São Carlos (ParqTec), entrou em operação no final de 1984 com quatro empresas instaladas.

Os parques tecnológicos são complexos produtivos de base científico-tecnológica que agregam empresas cuja produção se baseia em P&D. Atuam como promotores da cultura da inovação, da competitividade e da capacitação empresarial. Baseados na ideia da sinergia como elemento alavancador do desenvolvimento tecnológico, criam um ambiente propício à transferência de conhecimentos e tecnologias.

Esses sistemas têm por finalidade criar uma rede de proteção às empresas em suas fases iniciais, em que apresentam maior vulnerabilidade. Daí as analogias na denominação de “incubadoras”, que evitam a “mortalidade infantil” das firmas. Voltadas para empresas que já nascem com um nível razoável de maturidade, o conjunto de apoios (principalmente de assessoria) e de relacionamentos e inserção no mercado que elas propiciam acaba também acelerando seu processo de evolução do amadurecimento (outra analogia).

No Brasil, a Anprotec, criada em 1987, reunia, em 2018, 353 associados, entre incubadoras de empresas, parques tecnológicos, instituições de ensino e pesquisa, órgãos públicos e outras entidades ligadas ao empreendedorismo e à inovação. A associação opera por meio da promoção de atividades de capacitação, articulação de políticas públicas, geração e disseminação de conhecimentos.

Como visto anteriormente, em 2011 existiam 369 incubadoras em operação no país. Elas abrigavam 2.310 empresas, que proviam cerca de 15.477 postos de trabalho. Até essa data, já haviam sido graduados outros 2.815 empreendimentos, que produziam um faturamento conjunto de R\$ 13,7 bilhões e empregavam 37.803 pessoas (Anprotec, 2016). Segundo Anprotec (2014), em 2011, 98% das empresas incubadas inovam, sendo que 28% o fazem com foco no âmbito local, 55% no nacional e 15% no mundial. Na mesma data, o Brasil contava com a existência de cerca de noventa parques tecnológicos.

Outra iniciativa importante para o mesmo segmento de MPMEs foi a criação, pelo então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), do ***Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec)***, em 2007. Seu objetivo é apoiar, por meio da articulação e da aproximação entre a comunidade científica e tecnológica e as empresas, as atividades de P&D voltadas para a inovação em produtos e processos, em consonância com as prioridades das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior, visando ao aumento da competitividade das empresas brasileiras. O Sibratec está organizado na forma de três tipos de redes: centros de inovação, serviços tecnológicos e extensão tecnológica (Sibratec, [s.d.]).

As duas primeiras não são especificamente orientadas para as MPMEs, apesar de estas também poderem tomar parte. Mas as redes estaduais de extensão tecnológica se destinam a solucionar pequenos gargalos na gestão tecnológica, na adaptação de produtos e processos e na melhoria da gestão da produção das MPMEs. Essas redes reúnem as entidades locais de apoio técnico, gerencial e financeiro, tais como as secretarias estaduais de C&T (ou outro órgão estadual que tenha função semelhante), entidades representativas dos setores econômicos, bancos de desenvolvimento regional, Fundações de Amparo à Pesquisa (Faps), Sebrae, Instituto Euvaldo Lodi e instituições de P&D. No âmbito desta rede, é oferecido “apoio tecnológico” (técnico, gerencial e financeiro), por meio do qual diversos tipos de apoio financeiro, principalmente por intermédio da Finep, são oferecidos (Sibratec, [s.d.]). Ainda no âmbito do Sibratec, há um produto digno de destaque: o Serviço Brasileiro de Respostas Técnicas (SBRT), oferecido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). Trata-se de um portal direcionado primordialmente para as empresas de pequeno porte, no qual as empresas encaminham questões relacionadas a necessidades de soluções tecnológicas e, por intermédio de uma rede de parceiros, são fornecidas respostas para essas questões (Ibict, 2018).³³

Os conceitos de *APL* e *Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Spil)* podem desempenhar papel relevante na formulação e na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das MPMEs. Os APLs são definidos pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist)³⁴ como

Aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades); pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (Cassiolato e Lastres, 2003, p. 26).

A RedeSist também traz a definição de Lastres (2004, p. 5) para as APLs: “aqueles casos de sistemas fragmentados e que não apresentam significativa articulação entre os agentes”. Os SPILs, por sua vez, são entendidos como “arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da

33. O SBRT pode ser acessado por meio deste sítio: <<http://sbrt.ibict.br>>.

34. Rede de pesquisa interdisciplinar formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições da América Latina, Europa e Ásia.

capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local” (Cassiolato e Lastres, 2003, p. 38).

Dois pontos merecem ser ressaltados na utilização dessas duas perspectivas: trata-se de uma abordagem que permite a incorporação das dimensões espacial (ênfatisando a inserção e o relacionamento das firmas com seu contexto), institucional e a visão sistêmica na compreensão da dinâmica produtiva das MPMEs. Esses elementos possibilitam que fatores críticos que não são passíveis de ser capturados pela visão setorial ou de cadeias produtivas possam ser incorporados aos processos de análise e reflexão acerca do segmento. Mais ainda, possibilitam que se atribua ênfase aos processos coletivos, cooperativos e de aprendizagem e inovação em detrimento da competitividade espúria (Lastres, 2004). Soma-se a isso o fato de que, frequentemente, uma das principais barreiras para o desenvolvimento das MPMEs é seu isolamento em relação a mercados mais amplos, impedindo a especialização e os ganhos de escala. Por isso, políticas focadas em aglomerados podem vir a ser mais efetivas (OCDE e Cepal, 2012, p. 18). Esse trabalho destaca o fato de que “dadas as importantes interações e complementaridades entre políticas, é requerida uma coordenação significativa entre políticas setoriais, assim como políticas de infraestrutura e provisão de serviços para poder resolver os gargalos relevantes para o desenvolvimento produtivo das MPMEs e seu entorno” (OCDE e Cepal, 2012, p. 18, tradução nossa).

Conforme observam Cassiolato e Lastres (2003), as políticas de desenvolvimento mais recentes observadas no mundo tendem a levar em conta as interações entre empresas e entre estas e seu ambiente, o que permite o aproveitamento das vantagens resultantes das aglomerações. Essa abordagem, ao ser utilizada como suporte para as políticas de desenvolvimento econômico do país, possibilita a citada identificação de fatores tais como características e peculiaridades de cada contexto, sistemas cognitivos, aparatos regulatórios, interação e articulação entre agentes de diversas naturezas (e que não são somente as empresas envolvidas).

Todos esses fatores, até os não considerados aqui, devem ser entendidos como fundamentais para a promoção de atributos que permitam o estabelecimento de vantagens competitivas perenes e sustentadas, que vão muito além da eficiência produtiva baseada em redução de custos, que acaba privilegiando a precarização do trabalho e da utilização não sustentável dos recursos naturais.

Como chamam a atenção OCDE e Cepal (2012, p. 18, tradução nossa),

A heterogeneidade das MPEs implica que as políticas devem calibrar sua intervenção para o tipo de empresa, diferenciando entre as necessidades de políticas que possam ter, por exemplo, as microempresas que operam em mercado local ou um aglomerado incipiente de empresas competitivas e inovadoras. Não existe uma receita comum, e as intervenções devem ser específicas para a cadeia produtiva, aglomerado ou região.

Observe-se que, na referência à necessidade de “calibrar sua intervenção para o tipo de empresa” em função de sua heterogeneidade a partir das características apresentadas, o que está sendo explicitado é que o contexto no qual a empresa se insere tem papel determinante na conformação de sua “maturidade organizacional”, atributo que estamos propondo como central neste trabalho.

Desde que essa abordagem começou a adquirir relevância no contexto das políticas públicas, o que se deu durante a primeira década do novo milênio (Arroio, 2014), observou-se uma considerável disseminação por todo o território nacional. A tabela 17 apresenta a distribuição de APLs por UF e permite perceber tal expansão.

Porém há indícios de que, após esse crescimento, a abordagem que toma como ponto de partida a dimensão espacial e a inserção sistêmica da empresa vem sendo, sem que estejam muito claras as motivações, deslocada do proscênio.

TABELA 17
Quantidade de APLs por UF

Unidade da Federação	Número de APLs
Roraima	9
Amazonas	17
Acre	14
Amapá	15
Pará	31
Rondônia	18
Mato Grosso	17
Tocantins	22
Goiás	82
Distrito Federal	12
Mato Grosso do Sul	33
Maranhão	13
Piauí	38
Ceará	32
Rio Grande do Norte	49
Paraíba	25
Pernambuco	17
Alagoas	22
Sergipe	17
Bahia	22
Minas Gerais	65
Espírito Santo	20
Rio de Janeiro	34
São Paulo	73
Paraná	34
Santa Catarina	25
Rio Grande do Sul	34
Total	790

Fonte: OBAPL (2018).

Finalmente, outro programa que pode ser caracterizado como pertencente a essa categoria de iniciativas é o ***Programa de Estímulo ao Uso de Tecnologia da Informação em Micro e Pequenas Empresas (Proimpe)***, implantado pelo Sebrae e parceiros a partir de 2009. Trata-se de um sistema (uma ferramenta baseada em um sítio na internet) de assistência à micro e à pequena empresa para a realização de um autodiagnóstico, que resulta na indicação de soluções de tecnologia da informação adequadas às necessidades de informatização da empresa. O sistema confronta a demanda da micro e da pequena empresa com o portfólio de *softwares* ofertados por fornecedores brasileiros constantes de um catálogo eletrônico, emitindo um relatório com a indicação de soluções com as maiores porcentagens de aderência às necessidades da MPE. O empresário pode ainda requisitar o apoio de um consultor, que o auxilia na escolha da solução e em sua implantação. Até agosto de 2014, havia 1.091 empresas cadastradas e o sistema oferecia 23 soluções de *software* (Sebrae, 2014d).

3.5 Um cenário que se descortina

Há um fenômeno que vem ocorrendo e que consideramos que deva ser aqui registrado em face das profundas implicações e desdobramentos que parece apon-tar. Não se trata de uma política pública, nem mesmo de um processo que esteja sendo sistematicamente induzido por qualquer entidade em particular. É antes um fenômeno social espontâneo e que resulta do próprio processo de evolução das tecnologias e da sociedade em si. Por este motivo, consideramos oportuno abordá-lo neste texto. Trata-se da disseminação, no contexto das MPMEs, e em especial dos empreendimentos informais, de recursos originários das ***tecnologias de informação e comunicação (TICs)***.

Antes de entrarmos na questão específica do fenômeno, é necessário discutirmos as raízes sociais de sua construção. Já é por demais conhecido o impacto que as TICs vêm produzindo em praticamente todos os elementos da vida humana. Entretanto, a inserção dos indivíduos no chamado “mundo digital” não se dá de forma natural. Existem exigências de ordem material: a disponibilidade de um equipamento de informática e o acesso às redes de dados. O barateamento dos equipamentos e dos serviços de rede vem tornando essas condições cada vez mais acessíveis. Mas há uma questão de ordem cognitiva. Para fazer uso dessas tecnologias é necessário o domínio de um leque de conhecimentos que envolvem um código, ou seja, uma linguagem específica, e uma “lógica” particular que rege a construção dos ambientes computacionais. Subjacente à própria linguagem, é o domínio desta lógica que permite a efetiva “compreensão” dessa linguagem.

Na verdade, há uma imensa analogia entre os impactos sociais das TICs e os da escrita. Assim como o advento da escrita criou uma clivagem que distingue os mundos “letrado” e “iletrado”, o domínio dessas tecnologias distingue o mundo

“digital” do “analógico”. É o pleno domínio dos códigos de cada um desses mundos que determina o pertencimento dos indivíduos. Assim, no contexto da escrita, o analfabeto é aquele que permanece no “mundo iletrado”. A partir dessa analogia, foi cunhada a expressão “analfabeto digital”, que é o indivíduo que não domina o código de operação dos equipamentos de TICs e que, por isso, não é capaz de se inserir no “mundo digital”. É para a superação dessa situação que são desenvolvidos os programas de inclusão digital.

Mas a analogia não se encerra na “alfabetização” pura e simples. No contexto da escrita, existe um fenômeno denominado “analfabetismo funcional”. Refere-se a pessoas que conhecem minimamente o código da escrita. Isto é, são capazes de decodificar – de ler e verbalizar – frases e textos simples, contudo não conseguem interpretá-los, compreender seu sentido, depreender a mensagem neles contidas. Coloca-se como uma segunda barreira ao uso da escrita. A primeira é o domínio do código (a alfabetização propriamente dita); a segunda é a capacidade de fazer uso efetivo desse código (alfabetização funcional), que deriva da introjeção de sua lógica interna. É a utilização continuada e quotidiana da língua escrita que, ao longo do tempo, desenvolve essa capacidade.

No contexto do mundo digital, existe uma situação muito semelhante: pessoas que conhecem os rudimentos do código incorporado (em especial a codificação das interfaces) aos equipamentos de TICs. São, por conseguinte, capazes de manuseá-los, porém de forma “tutelada” e são incapazes de uma utilização criativa desses equipamentos. Em outras palavras, limitam-se a fazer uso apenas das funcionalidades básicas e exclusivamente nas situações nas quais essas funcionalidades lhes foram apresentadas. Não têm a capacidade de extrapolar esses conhecimentos, uma vez que não dominam a “lógica” de construção e operação desses códigos. Pelo mesmo processo de analogia, assim como outros autores (Pinho, 2011), denominamos essa situação de “analfabetismo funcional digital”. São, portanto, pessoas que, a despeito de manusearem equipamentos de TICs, ou seja, utilizá-los na realização de algumas tarefas, não conseguem extrair deles a mínima parcela das potencialidades que oferecem, principalmente como ferramenta de apoio em suas atividades produtivas; aquilo que o *métier* da informática chama de “ferramentas de produtividade”.

Podemos tomar dois exemplos paradigmáticos que caracterizariam os limites dessa camada da população. No limite inferior, está aquela senhora idosa que, em um terminal de autoatendimento bancário, é incapaz de estabelecer um “canal de comunicação” com a máquina. Assim, é capaz de realizar a operação de saque mensal de sua aposentadoria desde que absolutamente nada de diferente ocorra. Qualquer problema que ocorra ao longo da operação, uma mudança de interface ou até mesmo, muitas vezes, mudanças no valor da operação, torna-se um obstáculo para que ela a realize. No outro extremo, temos os jovens que usam computadores para troca de mensagens e navegação nas redes

sociais, mas não são capazes de utilizá-los como ferramentas de apoio em suas atividades acadêmicas; não conseguem usar de forma eficiente as ferramentas mais básicas, tais como os editores de texto, planilhas e *softwares* de apresentação. Somente após a superação dessa barreira é que o empresário ou trabalhador consegue efetivamente incorporar a tecnologia a seus processos de trabalho.

Da mesma forma que na língua escrita, é o uso continuado e cotidiano desses equipamentos que faz com que a barreira funcional seja superada e sua lógica imanente seja introjetada pelo usuário. A crescente difusão dessas tecnologias vem induzindo um processo de superação do “analfabetismo funcional digital” no mundo das MPEs e da informalidade. Seu uso continuado, cotidiano, o efeito demonstração resultante da interação com concorrentes, clientes e parceiros, entre outros, a necessidade de solução de problemas e até mesmo a pressão social, que transforma em vexatório o desconhecimento do uso dessas ferramentas, fazem com que gradativamente a barreira seja rompida.

Nesse processo, algumas tecnologias vêm desempenhando papel de destaque. A primeira delas são os **smartphones**. O uso desses aparelhos de telefone – que são praticamente minicomputadores, visto que incorporam funcionalidades análogas a estes, inclusive acesso à internet – está praticamente se universalizando. Dessa forma, pessoas que jamais teriam acesso a computadores, seja por questões financeiras, seja pelas barreiras socioculturais, estão incorporando cada vez mais a seu dia a dia e, gradativamente, ampliando a gama de recursos de que fazem uso. A partir disso, sua utilização como “ferramenta de produtividade” cada vez mais se amplia. E o mais importante: isso ocorre em setores e atividades tradicionalmente dominados pelas microempresas e pela informalidade. Esse fenômeno é abordado também no capítulo deste livro dedicada a este tema. Isso vem ocorrendo até mesmo em atividades que são praticamente marginais na economia. Uma notícia publicada em 12 de outubro de 2014 no jornal *O Globo* dá conta da existência de um “buscador *on-line*” na internet voltado para os serviços de “burrinhos sem rabo”³⁵ (Bertolucci, 2014). São carroceiros que fazem transportes de todos os tipos em carroças por eles mesmos tracionadas e que são tradicionais na cidade do Rio de Janeiro. O sítio reúne centenas de carroceiros autônomos e cooperativas de catadores cadastrados de vários bairros das cidades do Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, São Paulo e Belém do Pará. Nele, o cliente pesquisa o bairro, o serviço oferecido e tem acesso aos contatos do carroceiro (geralmente um telefone celular). Há um projeto de o serviço ser também oferecido por meio de um aplicativo para *smartphones* semelhante aos que já existem para os serviços de táxi, mas, até a data da conclusão deste estudo, isso não havia ainda ocorrido.

35. Para mais informações, consultar <www.burrosemrabo.com.br>.

Outra faceta do fenômeno é a crescente utilização de **dinheiro eletrônico** (**cartões de crédito e de débito**) por parte dos micro e pequenos empreendedores e até mesmo, como discutido no capítulo que trata da informalidade, por trabalhadores autônomos e comerciantes informais como meio de pagamento. O efeito imediato desse fato é a redução da informalidade e da semiformalidade. Isso ocorre porque as transações realizadas por intermédio desses meios de pagamento não podem deixar de ser escrituradas, uma vez que ocorrem dentro de um sistema que gera registros que podem vir a ser utilizados pelo Fisco. Todavia, os efeitos mais profundos relacionam-se ao mesmo fenômeno da difusão tecnológica. Aceitar pagamentos em cartões pressupõe o uso de um equipamento próprio que pertence à família dos equipamentos de TICs e significa uma “aproximação” da máquina e desse universo, ou contexto, tecnológico, com seus códigos, linguagens e lógicas peculiares. Soma-se, assim, ao processo desencadeado pelos *smartphones*.

Ao que tudo indica, mais um passo no aprofundamento dessa dinâmica está em curso: o recente lançamento comercial da tecnologia que transforma um *smartphone* em uma máquina de transações de dinheiro eletrônico. A expectativa é que esta tecnologia, ainda em fase de penetração, contribua em um processo de coalimentação, aprofundando a disseminação de ambas as tecnologias.

Ainda não há como prever a magnitude dos impactos desse processo, mas não resta dúvidas de que – evitando-se fazer uso da palavra revolução – os efeitos sociais e econômicos serão profundos e, adequadamente direcionados, podem vir a representar um elemento-chave para a transformação produtiva do país. É um processo que vem acontecendo de forma natural na sociedade, mas que poderia ser acelerado por meio de políticas públicas voltadas à facilitação da difusão dessas tecnologias e da superação do “analfabetismo funcional digital”.

3.6 Considerações finais

Conforme se pode constatar pela exaustiva lista aqui apresentada, a princípio, o país não carece de legislação, ações ou mesmo órgãos direcionados ao apoio às MPMEs. Cabe lembrar que tratamos apenas daquelas de âmbito federal. Essa profusão de iniciativas se reproduz e, portanto, se multiplica pelas 27 UFs e pelos 5.570 municípios que compõem a Federação.

O quadro 4 apresenta uma síntese dos instrumentos aqui abordados. É importante atentar para o fato de que ele não deve ser utilizado para efeitos comparativos. Os números da cobertura não se referem à mesma data, não são determinados pelos mesmos métodos, não possuem a mesma acurácia e não têm por base o mesmo critério de classificação de porte de empresas. É apenas um quadro demonstrativo destinado a oferecer uma ideia aproximada das ordens de grandeza relativa dos instrumentos e de suas dimensões em relação ao universo total das MPMEs. A despeito da diversidade de instrumentos, quando verificamos sua abrangência em com-

paração com o tamanho do universo das MPMEs, fica o questionamento em relação a qual – ou quais – barreira ainda se interpõe ao desenvolvimento destes empreendimentos.

QUADRO 4

Quadro sinótico dos programas de apoio às MPMEs

Instrumento	Ano de implantação	Ano de referência da informação	Cobertura (número de empresas)
Sebrae	1972	2017	2.110.000
Incubadoras	1984	2016	369
Fampe	1995	2018	290.000
Proger Urbano	1995	2000	386.000
Crediamigo	1998	2017	2.000.000
Inovar	2001	2013	100
BNDESPar	2002	2014	35
Cartão BNDES	2003	2014	624.000
SGC	2005	2017	6.312
BNDES Microcrédito	2005	2014	899.481
Simples	2006	2013	5.000.000
Subvenção	2006	2009	450
BNDES Finame	2006	2014	121.395
Criatec	2007	2014	36
MEI	2008	2019	7.823.040
BNDES Automático	2008	2014	3.358
FGO	2009	2015	417.800
Proimpe	2009	2014	1.091
Crescer Caixa	2011	2013	600.000
BNDES MPME Inovadora	2014	2016	137
Total de MPMEs existentes	-	2019	17.174.425

Elaboração dos autores.

Ao que parece, esse conjunto de observações acerca das políticas públicas aponta para uma carência de foco quanto ao que se deseja alcançar e de coordenação em relação ao seu desenvolvimento. O que se questiona é que a maior parte das políticas, ainda que possam ter produzido alguns avanços, parecem não estar sendo capazes de imprimir ao amplo universo das MPMEs as transformações desejadas com a velocidade e a dinâmica que seriam necessárias para a redução da heterogeneidade estrutural da economia brasileira. Somente em anos mais recentes, instrumentos “não tradicionais”, mais acessíveis às empresas de pequeno porte, vêm ganhando um maior espaço no contexto das políticas públicas, entre os quais merecem destaque o microcrédito, o Cartão BNDES, as compras governamentais e as ações do Sebrae. Entretanto, é possível observar uma pulverização das ações – marcadamente aquelas voltadas para o fomento à inovação –, em uma situação na qual há uma miríade de instrumentos e de agentes que operam sem uma coordenação capaz de direcioná-los para um projeto nacional.

O fato é que há uma lacuna de estudos que avaliem os efetivos impactos das diversas modalidades de políticas e de instrumentos existentes, de modo a se poder verificar sua efetividade isoladamente e em conjunto, especialmente daqueles instrumentos que têm logrado uma abrangência mais compatível com as dimensões do país. Impactos na geração de empregos, no adensamento das cadeias produtivas, na produtividade, na longevidade dos empreendimentos, no desenvolvimento regional e sub-regional, na rentabilidade, na exportação e na inovação são alguns dos indicadores econômicos que merecem ser avaliados. Esta é uma importante lacuna a ser urgentemente preenchida pelos pesquisadores e estudiosos que se debruçam sobre o tema.

Ainda, questionamos aqui se políticas baseadas primordialmente em benefícios fiscais e/ou créditos incentivados são efetivas, uma vez que podem gerar dependência e desestímulo ao crescimento. Paradoxalmente, em muitos casos, estas políticas tornam as empresas “prisioneiras do seu tamanho”, capturadas por um processo que foi criado exatamente para permiti-las maiores. Além disso, tais políticas, por sua própria natureza, *vis-à-vis* as características particulares da realidade das MPMEs, apresentam barreiras de entrada que as tornam incapazes de cumprir eficazmente o papel a que se destinam, tornando-se, em muitos casos, pouco atraentes para o público ao qual deveriam se destinar.

NO ESCURO, TODOS OS GATOS SÃO PARDOS (OU DA BALEIA AO ORNITORRINCO) – O CONTEXTO ANALÍTICO DAS POLÍTICAS PARA MPMEs

Para se compreender as limitações das políticas em vigor, o primeiro fato a ser levado em conta é que estas políticas esbarram em uma realidade de profunda heterogeneidade das MPMEs brasileiras, a qual é caracterizada por diversos fatores. Entender essa realidade não é tarefa trivial. O primeiro obstáculo se refere à clara compreensão do que esta “categoria” – micro e pequenas empresas – efetivamente representa. Atribuir genericamente a algum atributo, qualquer que seja ele, o poder discriminatório capaz de caracterizar o que seria uma empresa de pequeno porte e supor que isto seja suficiente para categorizar esse conjunto é, na prática, o mesmo que falar genericamente em “mamíferos”. Os mamíferos constituem uma classe de animais que engloba desde a baleia até o ornitorrinco, passando pelo morcego, pelo elefante e pelo ser humano. Do mesmo modo, falar em MPMEs é falar em empreendimentos que vão desde uma desenvolvedora de robôs para inspeção de dutos de petróleo, instalada em uma incubadora tecnológica de uma instituição de pesquisa, até uma pizzaria localizada no município de Paracaima, em Rondônia; desde uma importadora e distribuidora de vinhos sediada na cidade de São Paulo até uma fábrica de bananas-passa em Três Cachoeiras, no Rio Grande do Sul. Mais ainda, duas empresas do mesmo ramo de atividades podem, em função dos sistemas produtivos em que se inserem, ser radicalmente diferentes. Lastres (2004) cita como exemplo o fato de que as dinâmicas do setor de confecções variam significativamente segundo sua localização geográfica no país, desde o extremo Sul até o Norte/Nordeste brasileiros.

Em outras palavras, MPMEs não constituem uma entidade passível de caracterização com base em uma única dimensão. Essa deficiência na caracterização da heterogeneidade das MPMEs produz inúmeros obstáculos para as políticas de fomento existentes (ou não) no Brasil.

Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de, no debate econômico, a questão das MPMEs ser vista, muitas vezes, como de ordem meramente social. Partindo dessa premissa, acabam-se por direcionar a elas exclusivamente políticas de geração de “emprego e renda”. Essa é uma interpretação que despreza o caráter sistêmico do tecido econômico. As MPMEs têm que ser compreendidas no âmbito

das políticas industriais e de desenvolvimento, pois, pelo espaço que ocupam, são elas que na verdade conformam o ambiente econômico global do país e acabam por ditar o ritmo da dinâmica da economia como um todo. Assim, a problemática do descompasso das MPMEs não é uma questão social, mas antes um dos principais entraves para a aceleração do crescimento nacional. Somente assumindo-se essa perspectiva será possível o estabelecimento de políticas e ações coordenadas e integradas para o efetivo desenvolvimento do segmento.

Observar o cenário das MPMEs no Brasil, com suas dessemelhanças, problemas de classificação e enquadramento, regulação, captura ou aprisionamento na categoria, dentre outros, permite abstrair um conjunto de três estratégias que seriam necessárias como orientadoras das políticas públicas direcionadas ao segmento. Essas estratégias deveriam incluir a definição de: *i)* um conjunto de objetivos articulados em um projeto do qual façam parte as MPMEs; *ii)* seus públicos-alvo, tendo em conta suas mais substanciais dessemelhanças; e *iii)* as modalidades de ações de incentivo.

Neste capítulo, em suas sete seções, busca-se debater o contexto analítico das MPMEs, levantar algumas das questões que obstaculizam a implementação de políticas públicas mais eficazes para o segmento e propor algumas rotas de superação. Em primeiro lugar, discute-se a questão dos próprios critérios de classificação que determinam o que deve ou não ser considerado como uma empresa de pequeno porte. Em seguida, examinam-se os elementos estratégicos que deveriam ser considerados para a composição de uma agenda voltada para as empresas de pequeno porte. Aborda-se, então, a questão da necessidade de focalização, ou determinação, de públicos-alvo das políticas públicas voltadas para as MPMEs em função de suas especificidades. Na sequência, é debatida a relevância dos processos organizacionais para o desenvolvimento da produtividade das firmas de pequeno porte. Segue-se uma proposição de um modelo de classificação dessas empresas baseado no conceito de “maturidade organizacional”. Tal modelo serviria de base para a estratificação do segmento de modo a ser possível o desenvolvimento de políticas públicas específicas. Por fim, o texto conduz a uma reflexão sobre as modalidades de políticas públicas ora prevalentes e os obstáculos que vêm enfrentando. O trabalho se encerra com uma seção de síntese e considerações finais.

4.1 MPMEs: enquadramento e classificação

A partir de necessidades específicas de diferentes agentes, inúmeras iniciativas vêm sendo realizadas com o intuito de categorizar e classificar as empresas de pequeno porte. Esses esforços acabaram por produzir critérios diversos baseados em estratificações por porte do empreendimento. Além de diferenciarem as empresas apenas pelo seu porte, as várias entidades públicas e privadas que atendem ao segmento terminam por não operar segundo um critério unificado.

O primeiro desses critérios, o mais frequente na literatura, é baseado na quantidade de pessoas ocupadas na firma. As empresas são classificadas como micro, pequena, média ou grande em função desse número, e as faixas de classificação variam em função do setor em que atuam. Para a indústria e para a construção civil, os limites de cada faixa são superiores àqueles adotados para os serviços e o comércio, conforme se pode observar no quadro 5.

QUADRO 5
Classificação de porte segundo pessoal ocupado

Porte da empresa	Setor	
	Comércio/serviços	Indústria/construção civil
Micro	Abaixo de 10	Abaixo de 20
Pequena	De 10 a 49	De 20 a 99
Média	De 50 a 99	De 100 a 499
Grande	Acima de 99	Acima de 499

Fonte: Sebrae (2017).

Porém, essa diferenciação setorial não é suficiente para propiciar a distinção necessária em uma realidade de significativas heterogeneidades intrasetoriais. Tomemos como exemplo o setor de serviços: duas empresas desse setor – uma de alta tecnologia e outra um salão de beleza – que possuem contingentes semelhantes de trabalhadores são enquadradas na mesma categoria. Não é preciso discorrer sobre as profundas dessemelhanças existentes entre ambas. Este é o critério adotado tanto pelo IBGE quanto pelos estudos conduzidos pelo Sebrae.

Outro critério utilizado para a definição do porte das empresas tem como base o seu faturamento. Os valores de referência mais comumente empregados são os que estão definidos no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, ou Lei Geral das MPMEs – Lei Complementar nº 123/2006,³⁶ que instituiu um regime tributário diferenciado denominado Simples. Esse critério de classificação, com seus valores de referência, por ser a base para a política de benefícios fiscais que, ao fim e ao cabo, se caracteriza como o principal instrumento de fomento às MPMEs no país, acaba sendo utilizado também em outros programas. Ademais, é adotado ainda por diversos agentes governamentais nos três níveis da Federação, entre eles o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, por intermédio da SMPE. Mais além, diversos agentes privados que atuam no apoio e no oferecimento de serviços específicos para o segmento empregam igualmente o mesmo critério. Segundo essa lei, as “microempresas” são aquelas com receita

36. Os valores limites estabelecidos quando da promulgação da lei eram de R\$ 240 mil e R\$ 2,4 milhões, respectivamente. Em 2011, foram majorados pela Lei Complementar nº 139/2011 em 50% (Brasil, 2011a) e, novamente, em 2016, pela Lei Complementar nº 155/2016 (Brasil, 2016b).

bruta anual de até R\$ 360 mil e as “empresas de pequeno porte”, aquelas com receita bruta a partir desse patamar até R\$ 4,8 milhões.

Registre-se aqui uma idiossincrasia: conforme citado anteriormente, o Sebrae, em seus estudos, faz uso do critério baseado em pessoal ocupado. Contudo, em suas operações, por força de lei, toma como base os critérios da Lei Geral.

Esse critério impõe algumas limitações. A primeira diz respeito à inclusão apenas das micro e pequenas empresas, ficando excluídas do sistema classificatório as empresas de porte médio.

Em segundo lugar, do ponto de vista do instrumental analítico, o efeito mais comprometedor da utilização do enquadramento legal como MPE advém do fato de os valores de faturamento delimitadores das classes de empresas não serem periodicamente reajustados. Assim, à medida que a inflação vai se acumulando, observa-se uma aparente tendência (meramente estatística) de crescimento no porte médio das firmas do país. No momento em que os valores são reajustados, registra-se uma abrupta queda no valor desse porte médio. Isso ocorreu quando os valores de enquadramento das MPEs estabelecidos pelo Estatuto das Micro e Pequenas Empresas em 2006 foram corrigidos em 50% ao final de 2011 (Brasil, 2011a). Podemos pensar no exemplo de uma empresa que tivesse faturamento anual de R\$ 2,5 milhões em 2011: pelos valores de então, ela não estaria enquadrada como MPE. Supondo-se agora que essa empresa viesse a faturar R\$ 3,5 milhões em 2012 – registrando, portanto, um crescimento fabuloso no faturamento da ordem de 40% em um ano –, a despeito desse crescimento, ela teria reduzido seu porte, uma vez que, a partir desse ano, passaria a ser considerada como uma MPE.

Há ainda um preocupante efeito econômico decorrente do fato de a classificação tanto conformar a base para uma política de benefícios fiscais e para a simplificação escritural, o Simples. Os benefícios decorrentes do enquadramento nesse dispositivo legal podem acabar por induzir as empresas a um “esforço” no sentido de não crescerem, a fim de permanecerem enquadradas nas categorias que têm direito a tais benefícios. Perder essa condição especial por incrementos de faturamento pouco significativos, mas que ultrapassem o limite do enquadramento, implica um aumento de carga tributária e, principalmente, de complexidade escritural (custo de transação), que consome muito mais recursos para o cumprimento da “liturgia legal” (*compliance*) do que o eventual aumento nos lucros. E, uma vez que os processos de crescimento raramente se dão em taxas muito altas, o empresário acaba optando por “frear” seu negócio a fim de não ver seus lucros reduzidos.

A fim de ilustrar melhor esse processo, imagine-se, por exemplo, que uma empresa tenha a possibilidade de crescer 5% em um ano. Esses 5% a mais que viriam no lucro podem não compensar os aumentos de custo decorrentes de perder o enquadramento no Simples, levando o empresário a optar por não crescer. Por um lado, se o

crescimento fosse da ordem de 50%, certamente seria vantajoso, mas é praticamente impossível um negócio ter tal possibilidade de crescimento em apenas um ano. Por outro lado, contudo, ele jamais atingirá o crescimento de 50% se não seguir um processo de crescimento contínuo acumulado de pequenas taxas anuais. Isso significa dizer que empresas deixam de crescer para permanecerem beneficiárias do instrumento, gerando uma contradição em relação aos próprios objetivos desse instrumento.

Evidentemente, parcela significativa desse “esforço” não se materializa no mundo real, mas apenas nos registros escriturais das empresas – e, por consequência, também nas estatísticas. A fim de permanecer com o enquadramento do Simples Nacional, as empresas passam a operar com “caixa 2” (ou aumentam o volume de transações realizadas dessa forma). Outra alternativa observada é a de *split* horizontal, quando as empresas se subdividem em duas ou mais novas empresas, de forma a manter o faturamento de cada uma delas abaixo do teto estabelecido em lei (Santos *et al.*, 2018). Há casos, por exemplo, em que em um supermercado, cada um dos *check outs* é registrado com um CNPJ distinto, isto é, cada um deles é, para efeitos legais, uma empresa diferente. Esse fenômeno acaba por contribuir para o agravamento da “semiformalidade”, assunto do qual trataremos em uma análise específica neste livro. Nesse caso, a despeito de não se verificarem os impactos negativos diretos na dinâmica de crescimento real da economia descritos acima, há outras questões em jogo que produzem impactos talvez ainda mais perversos. Ademais, mais uma vez nos deparamos com o comprometimento dos registros que compõem a base para a produção das estatísticas que subsidiam a formulação das políticas públicas.

Havia, até recentemente, ainda uma outra limitação associada ao enquadramento das diversas atividades econômicas. O texto legal estabelecia a exclusão de inúmeras atividades, particularmente alguns tipos de serviços. Assim, um grande contingente de empresas ficava fora da classificação e, conseqüentemente, sem acesso aos benefícios do tratamento fiscal diferenciado. Além disso, por não se encontrarem formalmente enquadradas como MPMEs e, portanto, não sendo contabilizadas em muitas das estatísticas produzidas a respeito do segmento, produziam-se distorções nas análises e interpretações estatísticas. Essa situação foi alterada com a Lei Complementar nº 147/2014 (Brasil, 2014c), que passou a permitir o enquadramento dessas atividades como MPMEs.

A partir da recente revisão da lei – Lei Complementar nº 155/2016 (Brasil, 2016b) –, há uma expectativa de que algumas dessas questões venham a ser resolvidas. Nesta revisão, foi introduzida uma sistemática de tributação apelidada pelo governo de “Crescer sem Medo”. Essa nova lei introduz parcelas a serem deduzidas na transição de uma situação tributária para outra. Essa sistemática faz que a alíquota mais elevada seja aplicada somente na parcela dos lucros que exceda o limite estabelecido.

Todavia, o problema não fica resolvido de maneira absoluta. Os procedimentos para registro contábil e pagamento dos tributos no regime de “lucro presumido” são consideravelmente mais complexos do que os do Simples Nacional. Assim, os custos de transação decorrentes do novo enquadramento permanecem como potencial fator de inibição do crescimento das empresas.

Complementarmente, as instituições financeiras, em seus programas de crédito, geralmente também adotam critérios de classificação com base no faturamento. No entanto, muitas vezes, os valores utilizados para enquadramento diferem bastante daqueles especificados na Lei Geral, mesmo porque, no caso das instituições financeiras, há o imperativo de que os valores sejam reajustados ao menos ano a ano. Essa divergência de critérios de enquadramento ocorre mesmo quando se trata de instituições financeiras controladas pelo governo, tais como Banco do Brasil, Caixa Econômica, BNDES ou Finep. Para o BNDES, por exemplo, as empresas são atualmente classificadas como microempresas quando têm receita operacional bruta anual de até R\$ 360 mil; pequenas, com receita superior a R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões; e médias, quando superior a R\$ 4,8 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões (BNDES, 2014b). Já a Finep, em seu programa Inovacred, por exemplo, subdivide as empresas por faixas de faturamento de até R\$ 4,8 milhões; acima desse valor, até R\$ 16 milhões; e a partir de R\$ 16 milhões (Finep, 2018).

Por fim, há ainda um critério misto, que é utilizado pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, o qual combina o número de empregados com o valor anual das exportações da firma, prevalecendo para enquadramento aquele que resultar no maior porte. Trata-se de uma tentativa de amenizar as limitações tanto dos critérios de pessoal ocupado quanto de dados financeiros, por meio de sua composição. Esse é o critério que vem sendo utilizado pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) para implementar políticas regionais de apoio ao segmento³⁷ (quadro 6).

QUADRO 6

Classificação de porte segundo a Secex

Porte da empresa	Indústria		Comércio e serviços	
	Número de empregados	Valor	Número de empregados	Valor
Microempresa	Até 10	Até US\$ 400 mil	Até 5	Até US\$ 200 mil
Pequena empresa	De 11 a 40	Até US\$ 3,5 milhões	De 6 a 30	Até US\$ 1,5 milhão
Média empresa	De 41 a 200	Até US\$ 20 milhões	De 31 a 80	Até US\$ 7 milhões
Grande empresa	Acima de 200	Acima de US\$ 20 milhões	Acima de 80	Acima de US\$ 7 milhões

Fonte: Brasil (2015a).
Elaboração dos autores.

37. Resoluções Mercosul – Grupo Mercado Comum (GMC) n^{as} 90/1993 e 59/1998.

Note-se que o próprio Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços termina por adotar dois critérios distintos, pois além desse critério da Secex, vários de seus órgãos adotam aquele estabelecido na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.

Desse modo, além da diversidade de critérios gerar problemas imediatos de classificação e, por conseguinte, de quantificação, a utilização de diferentes parâmetros classificatórios pelos diversos agentes – grupos de agentes – que têm por objetivo fomentar o segmento das MPMEs produz descoordenação, desorientação e, em alguns casos, contraposição nas ações de estímulo e apoio econômico-financeiro. E a descoordenação é, sem dúvida, um dos calcanhares de Aquiles das políticas públicas brasileiras direcionadas para os empreendimentos de pequeno porte.

De qualquer modo, nenhum desses três critérios é capaz de dar conta das evidentes assimetrias intersetoriais, regionais e intrasetoriais que marcam o segmento. Existem, portanto, dessemelhanças marcantes entre as pequenas firmas que não logram ser capturadas por tais critérios. Nesse conjunto de dessemelhanças, destacam-se aquelas que podem ser traduzidas como o domínio e a utilização que cada firma possui tanto das tecnologias (marcadamente as tecnologias de processo) que caracterizam o “estado da técnica”³⁸ de seu setor de atividade quanto – e principalmente – do domínio e utilização das práticas (ou tecnologias) de gestão mais utilizadas em seu setor. Passaremos a denominar essas dessemelhanças de *grau de maturidade organizacional*. É nas diferenças de *maturidade* que acreditamos estar a raiz das diferenças de produtividade do trabalho observadas entre empresas, que vão muito além do que seria determinado apenas por diferenças de intensidade de capital.

Conforme veremos adiante, essa expressiva heterogeneidade na “maturidade organizacional” das MPMEs compromete seriamente a eficácia de quaisquer políticas “horizontais” direcionadas ao segmento.

4.2 Objetivos e articulação das políticas públicas

A primeira questão sobre a qual precisamos nos debruçar é aquela que deve anteceder todo o processo de formulação das políticas públicas: a definição clara de seus objetivos. Para melhor situarmos a relevância dessa questão, vale transcrever um trecho do texto *Pela Ásia...*, de Rainer Junges (2013). Membro da delegação de uma missão de estudos do Sebrae do Paraná que percorreu vários países da Ásia (Coreia do Sul, Tailândia, Malásia, Cingapura e Emirados Árabes/Dubai) com o objetivo de realizar um processo de *benchmarking* das práticas e políticas por eles adotadas para o desenvolvimento das empresas de pequeno porte, o autor destaca o seguinte:

38. O “estado da técnica” se refere ao conjunto de conhecimentos já acessível ao público. Contrapõe-se ao “estado da arte”, que se caracteriza como a fronteira do conhecimento humano em determinado campo técnico ou científico.

Revolução não se faz sozinho – A cultura é dinâmica, como mecanismo adaptativo e cumulativo sofre mudanças, traços se perdem e outros se adicionam, em velocidades distintas nas diferentes sociedades, porém nos países que visitamos ficou explícito que as mudanças não foram feitas através de um grande líder ou uma grande instituição, existe um “sonho” coletivo. Em todas instituições que visitávamos, todas tinham o mesmo discurso, dividiam o mesmo “mito fundador”. Tinham seu papel no processo, porém todas compartilhavam o mesmo objetivo (Junges, 2013).

Aqui é interessante que se abra um parêntesis:

A ideia de buscar as “boas práticas” adotadas em outros países tem sido frequentemente utilizada tanto na formulação de políticas públicas quanto no ambiente da gestão organizacional. Muitas vezes, essa estratégia resulta em um mero transplante dessas práticas, sem nenhuma consideração acerca das diferenças entre as realidades. Evidentemente, os resultados alcançados no país de origem não são nem de longe os que acabam sendo obtidos aqui. Não são feitas quaisquer considerações acerca de qual o objetivo central de uma determinada prática, tampouco sobre quais as razões que fazem com que tal prática, naquele dado contexto cultural, histórico, econômico e social, com todo o seu leque de especificidades e idiossincrasias, seja capaz de produzir o caminho adequado para a consecução daquele objetivo. Esse transplante direto de práticas externas, sem sua devida contextualização, tem levado à produção de ações absolutamente ineficazes, quando não a situações no mínimo grotescas.³⁹

A verdade é que essa é uma prática que faz parte da formação histórica do arcabouço simbólico nacional e que se materializa em diversos processos sociais do país. Roberto Schwarz (1992), ao tentar compreender essas manifestações no pensamento e nas artes brasileiras em geral e, em particular, na literatura, apresenta uma interessante análise das origens desse fenômeno. As implicações dessas questões para a informalidade da economia – segmento que concentra grande parte dos empreendimentos de pequeno porte – estão tratadas em mais detalhes no capítulo 6.

É oportuno registrar aqui que, a despeito de, ainda no início do século XX, Fayol ter chamado a atenção para a importância do fator humano nas organizações (Morgan, 1996), as análises econômicas, muitas vezes, carecem de uma visão sistêmica, deixando de considerar o peso que os fatores históricos e culturais exercem sobre todas as atividades humanas e o fato de que as atividades de natureza exclusivamente econômica sejam tão somente uma dentro do conjunto que as conformam.

No contexto das MPMEs, essa “alienação” fica bastante clara no livro *The promise of small and medium enterprises*, de Arroio e Scerri (2014). Nele é feita

39. Nas práticas de gestão, programas como 5S e de ginástica laboral, copiados diretamente das empresas japonesas, produziram diversas situações que hoje são vistas pelos profissionais da área como perfeitas anedotas!

uma análise comparativa do segmento nos países formadores dos BRICS.⁴⁰ Salta aos olhos o fato de que nesses cinco países, tão dessemelhantes em tantos e tão determinantes aspectos, as MPMEs vivenciam uma situação bastante similar: parcela muito significativa da ocupação, produtividade muito baixa e elevado nível de informalidade. Todavia, chama do mesmo modo a atenção que as trajetórias e as operacionalizações de soluções necessárias para superação desses problemas difiram significativamente.

Análises comparativas devem buscar o que é comum, estrutural, e não o que é específico. No caso em questão, pouco pesa conhecer qual é o “mito fundador” que norteia o processo malaio, uma vez que o que é bom para a Malásia certamente é bom para a... Malásia! Contudo, o fato comum da existência de um “sonho coletivo”, seja ele qual for, se coloca como um dos determinantes do êxito de cada um desses programas. Essa é a principal lição a ser extraída dessas observações: é imprescindível a existência de um “objetivo comum”, de um “mito fundador” e de um “sonho coletivo” capaz de ser incorporado ao imaginário da população nacional.

Diversos processos de desenvolvimento econômico registrados na história desenvolveram-se em torno de um “projeto nacional” que se traduzia em um “mito fundador”. Assim se deu com a recuperação econômica do pós-Guerra do Japão, Alemanha e Itália; assim se deu com a superação da miséria da União Soviética no contexto da revolução bolchevique; assim se deu com a Coreia do Sul; e assim vem acontecendo com a China. Assim também se deu no próprio Brasil, nos períodos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Assim se dá, principalmente, nos Estados Unidos, onde a alavancagem do desenvolvimento econômico se baseia no “mito fundador” da “América” como nação símbolo mundial da liberdade e da democracia e que é assegurada pela posição de potência militar hegemônica. É a manutenção dessa posição que alimenta o complexo industrial-militar norte-americano, conferindo ao governo federal um poder de compra que, por um lado – seja por meio de sua capacidade de regulação,⁴¹ seja pelo direcionamento das trajetórias tecnológicas e setoriais –, define os rumos do desenvolvimento industrial e tecnológico; e, por outro, funciona como motor da cadeia produtiva.

Não interessa ao Brasil copiar qualquer desses modelos ou sistemas, práticas e trajetórias utilizadas para sua implementação, mas sim compreender sua dinâmica e, a partir da realidade brasileira, construir um “sonho coletivo verde e amarelo”, capaz de inspirar – de servir de referência – para o processo de desenvolvimento nacional.

40. Brasil, Índia, China, Rússia e África do Sul.

41. Principalmente mediante o poder de compra do Departamento de Defesa e do uso das normas técnicas “DoD Standards”.

Sem isso, dificilmente será possível se construir uma trajetória sustentável de desenvolvimento socioeconômico. Carlota Perez, em seu prefácio ao livro *O Estado empreendedor*, de Mariana Mazzucato, sustenta que, segundo a análise dessa autora, “o sucesso é alcançado por aqueles países que conseguiram chegar a um forte consenso nacional e assim podem manter o nível de financiamento e o apoio político constante através dos altos e baixos da economia” (Perez, 2014 *apud* Mazzucato, 2014, p. 19). Isso nada mais é do que a defesa, a partir da observação da história, da necessidade de formulação de um mito fundador ou, em outras palavras, de “um projeto nacional”.

Fecha parêntesis...

Portanto, prosseguindo na reflexão acerca dos objetivos das políticas públicas, a primeira questão que se apresenta refere-se aos resultados ou impactos a serem esperados para, a partir deles, desenvolver-se o conjunto de políticas para o universo das MPMEs.

Um bom exemplo de análise de políticas a partir de sua contextualização é dado por Manoel Castells (2003, p. 247-248) ao descrever alguns fundamentos do então fabuloso processo de desenvolvimento econômico de Hong Kong e traçar uma breve comparação com o que ocorreu em Taiwan.

Em Hong Kong, a base da estrutura industrial voltada para a exportação foi composta de pequenas e médias empresas oriundas principalmente de poupanças familiares (...) Construíram uma rede de instituições governamentais (Centro de Produtividade, Conselho de Comércio etc.) para difundir informações sobre mercados, tecnologia, gerenciamento e outros temas cruciais pelas redes de empresas de pequeno porte, executando, com isso, as funções estratégica e coordenadora sem as quais essas redes nunca teriam sido capazes de entrar no mercado dos EUA e dos países da Comunidade das Nações. Construíram o maior programa habitacional do mundo em termos de proporção da população abrigada no local (mais tarde, perdeu o primeiro lugar para Singapura, que copiou sua fórmula). Não havia só milhares de fábricas em edifícios de vários andares (chamadas de “fábricas de apartamentos”), pagando aluguéis baratos de acordo com o programa de habitação, mas também o subsídio do programa proporcionava uma queda significativa nos custos com mão de obra, e a rede de segurança fornecida possibilitava que os trabalhadores tentassem iniciar os próprios negócios sem riscos excessivos (em média, sete inícios antes de dar certo). Em Taiwan, a habitação rural e o pedaço de terra da família, resultado da persistência em cultivar áreas industriais, representa o mecanismo de segurança que possibilita as idas e vindas entre o trabalho autônomo e o assalariado. Em Hong Kong, o equivalente funcional foi o programa de habitação. Em ambos os casos, redes de pequenas empresas surgiram, desapareceram e reapareceram sob forma diferente porque havia uma rede de segurança proporcionada pela solidariedade familiar e por uma versão colonial peculiar do estado de bem-estar social.

Transcrevemos esse longo trecho porque dele podemos tirar diversas lições: a importância do apoio governamental fundado em um “projeto nacional” e construído a partir de um amplo conjunto de políticas bem articuladas e coordenadas; o relevante papel das MPMEs; a necessidade da estruturação de redes de empresas; o imperativo da garantia de segurança para o empreendedor, materializada, no caso observado, pela segurança habitacional; o reconhecimento do risco inerente ao empreendedorismo, oferecendo a possibilidade de múltiplas tentativas fracassadas antes do alcance do êxito;⁴² e a existência de um estado de bem-estar social. Essas são as premissas sobre as quais os modelos de desenvolvimento foram formulados, mas os instrumentos utilizados em cada país foram distintos, adequados às suas realidades sociais, culturais, econômicas e históricas. Neste momento, chamamos a atenção para dois desses fundamentos: o “projeto nacional” e o papel relevante das MPMEs.

Porém, no caso brasileiro, a questão das possibilidades e dificuldades para a articulação de políticas se reveste de maior complexidade em função de suas especificidades institucionais, que, muitas vezes, criam grandes obstáculos para a coordenação e a integração horizontal e, mais ainda, para a coordenação e integração vertical. Em primeiro lugar, o Brasil é uma República Federativa, composta por 27 unidades (26 estados e o Distrito Federal). Cada uma dessas unidades federativas tem competência exclusiva para legislar sobre algumas matérias tributárias e regulações concernentes à saúde pública, meio ambiente, segurança coletiva, entre outros regulamentos que afetam diretamente as condições de abertura e operação das empresas. Assim, os estados são responsáveis por diversas das licenças necessárias para a abertura e a operação de uma empresa, estabelecendo não somente as regras específicas, como também os trâmites necessários para sua obtenção. Do ponto de vista tributário, o sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) é de competência dos estados, cabendo a cada um deles a fixação de suas alíquotas e a regulação de diversos aspectos de sua cobrança (Brasil, 1996d). Incidindo sobre todas as transações que envolvem mercadorias e sobre serviços de transporte e comunicação, o ICMS é o tributo de maior destaque nas atividades de comércio.

Em segundo lugar, o Brasil é a única Federação do mundo na qual os municípios possuem *status* de ente federativo, ou seja, possuem autonomia legislativa. Essa autonomia se destaca nas áreas de tributo e regulação básica das atividades comerciais. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) é de competência dos municípios, que estabelecem sua alíquota dentro de limites pré-fixados por lei (Brasil, 2003b). Incidindo sobre os serviços, é um dos principais tributos que atingem as MPMEs. Do ponto de vista regulatório, qualquer empreendimento

42. Segundo o GEM (2010), a média mundial é de 3,6 tentativas por parte do empreendedor até obter sucesso. Um dos grandes problemas no Brasil é que, após um primeiro fracasso, erguem-se inúmeras barreiras relacionadas a pendências fiscais que impedem que o empreendedor faça uma segunda tentativa.

comercial necessita, no país, de uma licença de funcionamento denominada “alvará”. Sua concessão é dada pelo município e tem como referencial legal os códigos de posturas e códigos tributários municipais, ambos de alçada legislativa privativa dos municípios. É importante lembrar que existem, atualmente, 5.570 municípios no país.

Fica evidente, portanto, o grau de dificuldade para que sejam desenvolvidas e implementadas políticas coordenadas e integradas de apoio e fomento ao segmento das MPMEs, a não ser que venham a ser fruto de um pacto nacional. A construção desse pacto, base para a articulação das políticas, deve se dar em torno de um objetivo claramente definido. Nesse caso, a palavra que vem ocupando atualmente a centralidade no debate tem sido “produtividade”, e esta, em grande medida, vem associada ao conceito de “inovação”. Cabe aqui, portanto, retomar o que foi discutido anteriormente em relação à necessidade de que, ao menos para o contexto das MPMEs, esse termo seja interpretado em seu sentido mais amplo.

Assim, a criação das condições para que, mediante um conjunto de políticas públicas integradas e coordenadas, o efetivo incremento da produtividade e da competitividade das firmas de pequeno porte no Brasil se torne uma realidade deveria se basear, a exemplo do que se observa nos casos exitosos de outros países, em primeiro lugar, na definição desse “projeto nacional”, estabelecido a partir de um “mito fundador”. Tendo-o como premissa, deveriam ser estabelecidos objetivos nos quais esteja claramente definido o papel das MPMEs. Esses objetivos teriam, então, que ser desdobrados em políticas governamentais articuladas e coordenadas entre todos os órgãos envolvidos, nas quais a questão da produtividade ocupasse lugar de destaque. Para isso, é importante a harmonização conceitual capaz de diferenciar a “inovação tecnológica de ponta” da “modernização de processos”, inclusive dos processos organizacionais. Em outras palavras, pensar em atividades inovativas no contexto das MPMEs é algo que, se não for precedido de uma cuidadosa reflexão, pode conduzir a equívocos originados do fato de tomar-se o todo com base em apenas uma de suas partes. Essa construção pressupõe que tal agenda seja colocada como prioridade na pauta de debates da sociedade, da classe política e do poder público em todas as suas esferas.

4.3 Públicos-alvo das políticas públicas

Ao se pensar em políticas públicas, o primeiro aspecto a ser considerado para um aumento de sua efetividade diz respeito ao equacionamento da questão da diversidade de realidades observadas nesse universo chamado MPME. Conforme dissemos anteriormente, estamos diante de uma “fauna que vai da baleia ao ornitorrinco”. Um estudo do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – Cesit (2005) já advertia que é imprescindível a criação de uma tipologia capaz de contemplar a heterogeneidade que caracteriza as MPMEs. Na verdade, subjacente à questão da

classificação, há a questão da própria definição das políticas públicas, uma vez que elas devem ser capazes de ir ao encontro das necessidades reais dos públicos-alvo a que se destinam e do modo como se articulam as diversas iniciativas do governo.

Aqui, uma alegoria pode auxiliar a compreensão do fenômeno. Tomemos como ponto de partida a ideia de se desenvolver um conjunto de políticas voltadas para a melhoria da qualidade do emprego. Imaginemos, para tanto, dois casos extremos. O primeiro seria o paradigma de um executivo bem empregado. Trata-se de um indivíduo que, entre outros atributos, possui uma sólida formação escolar, incluindo ao menos uma pós-graduação; domina pelo menos dois idiomas; é bem alimentado e apresenta boa saúde, inclusive bucal; conta com uma vasta rede de relacionamentos; possui uma razoável cultura geral, complementada por experiências no exterior; é capaz de se utilizar com desenvoltura de ferramentas de informática; e possui uma boa apresentação pessoal, que se manifesta desde o domínio das regras de etiqueta até o uso de vestimentas de qualidade.

Considere-se agora, no outro extremo, um indivíduo de 30 anos de idade que viveu toda a sua vida abaixo da linha de pobreza, o que equivale a dizer que é alguém com problemas de subnutrição, com todos os efeitos disso sobre sua saúde física e sobre seu desenvolvimento cognitivo; é analfabeto ou apresenta baixa escolaridade; e, via de regra, assume uma postura subalterna diante da sociedade.

Isso posto, imagine-se que se deseja implementar no país políticas que tenham por objetivo a melhoria da qualidade do emprego. O fornecimento de crédito subsidiado para a aquisição de ternos de qualidade teria algum efeito nesse sentido? Ou o oferecimento de cursos gratuitos de língua inglesa? Nos dois casos, tanto para um quanto para outro, essas políticas seriam inúteis. Para um porque não são necessárias; para o outro porque, isoladamente, são absolutamente ineficazes.

O que pretendemos ilustrar com essa alegoria é que, em grande medida, muitas das políticas de desenvolvimento para as empresas – particularmente para as firmas de pequeno porte – reproduzem uma situação análoga a essa. Ações horizontais e isoladas não são atraentes para boa parte das empresas por serem desnecessárias; enquanto para outra parte não são capazes de suprir todo um conjunto de deficiências que, para estas empresas, deve ser entendido como sistêmico. Ou seja, as características organizacionais de uma empresa são complementares e articuladas entre si e, ao mesmo tempo que se codeterminam, são conjuntamente resultantes do contexto de operação e da trajetória dessa empresa. Isso significa dizer ainda que, além das especificidades internas da empresa, sua inserção, articulação e rebatimentos no ambiente em que se insere também são determinantes de suas características.

Portanto, para que políticas sejam efetivas, é necessário que se cumpram dois requisitos. Em primeiro lugar, é imprescindível um direcionamento adequado, de modo que estas sejam desenhadas de acordo com as reais necessidades das empresas

que se deseja atingir. Em segundo lugar, as políticas devem contemplar um conjunto de ações capazes de produzir um impacto sistêmico. Um caso que ilustra esse fato é o observado por Alcázar e Jaramillo (2014) em um estudo realizado em Lima, no Peru. Naquela cidade, foi implementado um profundo programa de simplificação dos processos para a formalização de empresas. Observando o comportamento daquelas que se formalizaram, os pesquisadores não identificaram qualquer impacto positivo nos diversos indicadores de desempenho verificados nesses negócios. Ou seja, a simples e isolada formalização não foi capaz de produzir alguma melhoria nos resultados econômicos das empresas.

Estamos, portanto, diante do desafio de se construir uma sistemática capaz de mapear tanto diferenças quanto similaridades e, a partir delas, aglutinar públicos-alvo específicos capazes de responder positivamente a políticas desenhadas para suas características, capacidades e necessidades específicas. A pergunta que se coloca é: quais aspectos das empresas devem ser considerados a fim de diferenciá-las quanto às suas necessidades de incentivo para seu desenvolvimento e quanto às suas capacidades de reagir positivamente a eles?

Neste ponto se insere a questão do debate acerca do empreendedorismo. Nas últimas duas décadas, o termo “empreendedorismo” tem ocupado parte do proscênio nos debates sobre o desenvolvimento. Em muitos contextos, é apontado como a panaceia capaz de empurrar os países pobres ou emergentes para o rumo da modernidade.

Na realidade, esse conceito não é novo, aparecendo na literatura econômica ainda em 1803, quando Jean-Baptiste Say (1983) chama a atenção para o papel e as características comportamentais do “empresário” – nesse caso, exatamente o agente econômico hoje designado como “empreendedor”. Para o autor, este elemento, ao qual também se refere como o “agente principal”, é aquele capaz de reunir e organizar os três fatores de produção (terra, capital e trabalho), sendo o “agente social necessário para pôr em movimento todo tipo o de indústria”. Nessa perspectiva, não só diferencia o papel do empresário daquele desempenhado pelo capitalista, como também diferencia a parcela do lucro da qual cada um se apropria. Na década de 1940, o conceito é retomado por Schumpeter (1961), que, ao desenvolver sua ideia de “destruição criadora”, sugere a figura do empreendedor como peça central desse processo. Paralelamente, em sua crítica a Marx, explicita mais uma vez a diferenciação entre o empreendedor e o capitalista, sendo o primeiro o responsável pela operação do empreendimento, enquanto o segundo apenas por aportar capital para sua implantação.

Entretanto, foi ao longo do processo de mudança do padrão capitalista vivido a partir dos anos 1970 – popularizado como “globalização” – que o termo empreendedorismo efetivamente se difundiu, tendo em Peter Drucker (1970) um de seus principais e mais famosos disseminadores.

Em todas essas abordagens, há um fato em comum: a visão do empreendedor como o principal responsável, por meio do processo inovativo, pela dinâmica do progresso técnico. Esse vínculo tem origem na interpretação schumpeteriana (Schumpeter, 1961) e ganha expressão mais forte na literatura a partir dos anos 1980, com a produção de diversos trabalhos com interpretação análoga, como o livro *Inovação e espírito empreendedor* por exemplo, publicado em 1985 por Drucker (2002). A partir de então, vem sendo produzida uma abundante literatura sobre o tema, particularmente no contexto da administração e, só mais recentemente, da economia.

Assim, ao se abordar a questão das MPMEs, não se pode deixar de lançar um olhar sobre o fenômeno do empreendedorismo. Afinal, pequenas empresas e empreendedorismo são dois debates que se sobrepõem. Empreendedores, na maioria das interpretações atribuídas ao termo – e estas são muitas –, são aqueles indivíduos que dão início a um novo negócio, uma nova empresa, um novo empreendimento. Portanto, todo aquele que abre uma MPE (formal ou informal) é, em última análise – ou talvez mesmo em primeira análise –, um empreendedor.

O que difere então os estudos específicos do empreendedorismo dos estudos das MPMEs? Basicamente, a diferença reside no objeto. As questões sobre as MPMEs têm a “empresa” como objeto. Quando se fala em empreendedorismo, direta ou indiretamente, o que está em jogo é o componente humano; ou seja, o empreendedor. Portanto, a partir dessa perspectiva, o empreendedorismo diz respeito ao indivíduo. No caso da maioria das MPMEs, é esse indivíduo (ou grupo de indivíduos) que fornece o “gene” formador da firma. Elas nascem – formais ou informais – como consequência da atitude de um indivíduo (ou alguns poucos). Assim, o micro e pequeno empresário (empreendedor) “transfere” sua personalidade para a organização. Isso é algo evidente, uma vez que nessas empresas as atividades de gestão estratégica dificilmente são compartilhadas, concentrando-se geralmente na figura do “dono”.

É, portanto, de “atitude” que trata a questão do empreendedorismo, sendo a compreensão dessa atitude um dos elementos para a compreensão da realidade, ou da dinâmica, das MPMEs. Chamamos aqui de “atitude” aquilo que Souza *et al.* (2012) designam por “disposições”, conforme o significado atribuído a esse conceito por Lahire.⁴³ Em seu trabalho, os autores evidenciam o papel fundamental das disposições na conformação das práticas de gestão do pequeno empreendedor, assim como oferecem o seguinte quadro classificatório, no qual caracterizam as disposições fundamentais presentes nos empreendedores informais que foram objeto de sua pesquisa

43. “Usamos o termo ‘disposição’ no sentido de Bernard Lahire, como capacidades e tendências para a ação individual em contextos específicos” (Souza *et al.*, 2012, p. 381).

- Para autossuperação: para a superação de uma condição de vida anterior ou atual e, conseqüentemente, para a projeção do batalhador para uma outra situação de vida vista por ele como melhor, tanto para ele próprio quanto para seus familiares (projeção dos filhos para ascensão; para fazer-se de exemplo; ascética;⁴⁴ para aprendizagem pela experiência; para projeção de futuro; para construção de imagem positiva; para aquisição de bens de consumo “superiores”).
- Econômicas gerais: para a incorporação do espírito de cálculo e de previsão (para o cálculo econômico; para a poupança).
- Administrativas: determinantes no modo como um batalhador comerciante pensa e desempenha diariamente diversas das atividades necessárias ao “bom” funcionamento de seu pequeno comércio, ou seja, as inclinações e propensões à realização de ações de planejamento, coordenação, ordenação e controle de um negócio – para o cálculo econômico aplicado; para o atendimento e trabalho comercial; para organização e coordenação de atividades; para “visão de negócio”; para a construção de imagem positiva de negócio; para aprendizagem na prática dos negócios; para aprendizagem por meio de observação de outros negócios (Souza *et al.*, 2012, p. 94).

Especialmente no caso das grandes e de muitas das médias empresas, essas atitudes (ou disposições) – que conformam a “personalidade” das empresas – são “adquiridas” por intermédio da contratação de pessoas com os conhecimentos (habilidades) desejados. Em tais situações, trata-se de uma “personalidade planejada”.

Note-se que o principal ativo do pequeno empreendedor é o capital intelectual, ou seja, o conhecimento. Isso é válido mesmo quando se trata de uma atividade de baixo conteúdo técnico. Via de regra, uma pequena empresa se origina a partir do conhecimento que seu(s) proprietário(s) detém(êm). Este pode consistir em uma habilidade técnica específica, muitas vezes baseada em conhecimento tácito (mecânico, encanador, vendedor etc.), um conhecimento tecnológico/científico (empresas inovadoras em produtos) ou o conhecimento de um mercado (um ex-empregado que abre uma empresa na mesma cadeia de produção/distribuição da empresa em que trabalhava por exemplo). É esse conjunto de conhecimentos o principal capital do microempreendedor, uma vez que não dispõe de capital físico nem de recursos para a aquisição de conhecimento externo. Raro o microempreendedor que é motivado pelo “investimento” do capital de que dispõe e que busca uma oportunidade para sua aplicação, como é o caso do “capitalista típico”. Os melhores exemplos são os casos de um passado recente, em que, no contexto do processo de reestruturação produtiva das décadas de 1980 e 1990, várias pessoas

44. Ascese: “Exercício prático que leva à efetiva realização da virtude, à plenitude da vida moral” (Holanda, 2010).

utilizaram recursos obtidos em “planos de demissão voluntária” para abrir um negócio próprio. Porém o que se observou foi que, exatamente por empreenderem em atividades nas quais não possuíam nenhum conhecimento prévio e sendo o montante de seu capital insuficiente para adquiri-lo, boa parte desses empreendimentos sucumbiu rapidamente. Outra exceção são as franquias. Todavia, estas são muito mais um “modelo de negócio” de uma grande empresa do que de um “microempreendimento” no sentido estrito. Na realidade, o *franchising* é um processo de “terceirização da gerência” das unidades descentralizadas (ou filiais), no qual o franqueado é um “empregado sem direitos trabalhistas” e assume parte do risco do negócio em troca de uma perspectiva de remuneração superior a de um gerente de fato e, muitas vezes, da ilusão de ser dono de seu próprio negócio. A regra geral é de alguém que, por qual motivação, utiliza algum conhecimento prévio para dar início a um negócio. Essa observação é importante porque aponta para o fato de que o montante de capital intelectual existente na empresa é o principal fator limitador de sua capacidade de desenvolvimento.

Combinando uma taxonomia sugerida por Oliveira (2013) com uma abordagem da questão do empreendedorismo por necessidade (Audretsch *et al.*, 2005), o perfil do pequeno empreendedor pode ser delineado por meio de três identidades básicas, determinantes das motivações do ato de empreender:

- empreendedor tecnológico: indivíduo que tem como motivação a busca por inovações no sentido estrito do termo; ou seja, inovações que – a partir do “estado da arte” – impliquem deslocamento da fronteira do “estado da técnica” em produtos ou processos;
- empreendedor mercadológico: indivíduo capaz de identificar oportunidades de mercado e estruturar um empreendimento, posicionando-se de forma a aproveitá-las, fazendo uso dos conhecimentos técnicos que estão a seu alcance imediato; e
- empreendedor de subsistência: indivíduo que, na falta de alternativa de colocação profissional capaz de prover seu sustento, busca – na maioria dos casos, em trabalhos autônomos e atividades informais – brechas no ambiente econômico que lhe permitam suprir suas necessidades.

É evidente que essas identidades, assim como muitas outras que caracterizam seres humanos, não são mutuamente exclusivas, podendo um mesmo indivíduo combiná-las em distintos graus. É também evidente que as necessidades de apoio de cada um desses grupos de empreendedores são significativamente diversas.

Quando examinamos as políticas públicas voltadas para o empreendedorismo, podemos distingui-las de várias formas. Uma possibilidade é categorizá-las como políticas direcionadas para o incentivo ao empreendedorismo, ou seja, para

estimular a ação empreendedora; e políticas de apoio ao empreendedor, isto é, de facilitação para a criação de empresas ou apoio para um negócio já operacional. O primeiro grupo tem como objeto, portanto, os indivíduos, enquanto o segundo, as organizações. Outra possibilidade é distingui-las entre políticas específicas para cada fase do negócio: abertura da empresa; sobrevivência, ou seja, que auxiliam a empresa a firmar-se e adquirir estabilidade; e crescimento, para empresas já razoavelmente estáveis. Inúmeras outras distinções poderiam ser propostas.

Cada uma dessas possibilidades implica políticas distintas em seus pressupostos e resultados e, por isso, devem ter como objeto grupos distintos de empresas. Em um estudo sobre programas voltados para o empreendedorismo em países em desenvolvimento, Cho e Honorati (2013) constataram que programas diferentes têm impactos diferenciados de acordo com o tipo de beneficiário, incluindo diferenças por gênero. Portanto, os programas devem ser personalizados em função dos resultados pretendidos e do perfil dos seus destinatários.

4.4 As questões centrais

Antes de nos debruçarmos sobre as questões das especificidades das empresas e dos empreendedores, devemos partir da identificação do que se deseja, em última análise, para o universo das MPMEs. Independentemente do exame dos objetivos, discutido na seção anterior, nos parece que o cerne do desafio da sobrevivência e do desenvolvimento das empresas se encontra em sua capacidade de competir no mercado em que atuam, ou seja, em sua competitividade. E esta depende essencialmente da obtenção de patamares de produtividade que sejam compatíveis com os que o mercado apresenta. Todavia, em função da perspectiva dos agentes econômicos, a produtividade não é um objetivo em si (Castells, 2003). Em outras palavras, o empresário não considera o incremento da produtividade como um objetivo primário de seu negócio. É preciso que o perceba como algo essencial à sobrevivência de sua empresa para que direcione recursos e esforços nessa direção. Portanto, é no desenvolvimento dessa capacidade organizacional de compreender o papel central da produtividade e, principalmente, da capacidade de construir as condições internas às organizações que deem suporte a processos de incremento da produtividade que devem ser concentrados os esforços. Em suma, trata-se da construção de um ambiente no qual as MPMEs sejam capazes de incorporar o avanço técnico, direcionando-o para o incremento da produtividade. Uma importante indicação de como esses processos se articulam foi dada por Richard Nelson (1994) ao afirmar que a nova agenda da teorização formal sobre o crescimento deveria programar estudos das relações entre transformação tecnológica, capacidades das empresas e instituições nacionais.

Neste livro, estamos dedicando especial atenção à questão da produtividade do trabalho. Contudo, é sabido que a produtividade individual de um dado fator

depende diretamente da intensidade de uso dos demais fatores envolvidos. Ao se considerar a heterogeneidade produtiva intersetorial, as diferentes intensidades de uso de fatores são inerentes aos setores específicos, impondo um grau de dessemelhança nos níveis de produtividade que poderíamos considerar como natural. Mas isso não seria suficiente para explicar o elevado grau em que tais dessemelhanças se manifestam na economia brasileira. Ademais, as elevadas dessemelhanças – ou heterogeneidade – intrassetoriais aqui observadas parecem não ser resultado “natural” de intensidade de uso de fatores. Elas também se manifestam em atividades nas quais o estado da técnica é consideravelmente similar, o que implicaria um nível igualmente similar no uso de fatores e, por conseguinte, na produtividade do trabalho. Portanto, o que se precisa identificar é qual o elemento crítico responsável por essa dispersão nos níveis de produtividade do trabalho observada no país. Mais uma vez, Castells (2003) nos oferece uma referência de qual deveria ser nosso ponto de partida ao afirmar que, no longo prazo, a produtividade se caracteriza como uma fonte de riqueza para as nações, destacando que a tecnologia, *inclusive a organizacional e a de gerenciamento*, constitui o principal fator que induz à produtividade.

Além de Castells, vários outros autores apontam para a questão da gestão. Um artigo publicado por Syverson (2011), por exemplo, apresenta uma minuciosa revisão da literatura mundial direcionada ao estudo da produtividade. No trabalho, o autor relaciona inúmeros fatores que foram identificados, em diversas pesquisas, como positivamente correlacionados com a produtividade. Dois pontos merecem destaque. O primeiro é a importância do capital intangível no incremento da produtividade, com ênfase na enorme gama de estudos que evidenciam a correlação entre gerenciamento – em fatores tais como práticas gerenciais, qualificação do corpo gerencial, “talento” dos executivos etc. – e níveis elevados de produtividade. Nesse aspecto, vale registrar o minucioso trabalho de Bloom e Reenen (2007), que aponta claras evidências nesse sentido. Em um trabalho mais recente, Dowdy e Reenen (2014) também apontam a relação entre gerenciamento e produtividade nas empresas.

O segundo ponto a ser apreciado é a ressalva feita por Syverson (2011) de que muito pouco se tem estudado sobre o que, na realidade, caracteriza as habilidades de gerenciamento. Há, inclusive, a sugestão de correlação entre elevadas heterogeneidades produtivas e elevadas disparidades no grau de adoção de melhores práticas gerenciais. Em um outro estudo, no qual analisam práticas gerenciais em 6 mil empresas de porte médio de dezessete países, Bloom e Reenen (2010) constataram que Brasil, China e Índia apresentam baixos valores médios no “*score* de desempenho gerencial” em função de um extenso conjunto de empresas gerenciadas de forma muito precária, fazendo com que a média seja puxada para baixo. Essa é outra face da questão da heterogeneidade produtiva e seus decorrentes baixos valores médios de produtividade, debatida no capítulo 2 deste livro.

Octavio Rodríguez (2009), além de chamar muito a atenção para a necessidade de um contexto (ou ambiente) que favoreça os encadeamentos relacionados à inovação – argumento que vai ao encontro do que estamos aqui propugnando – ao se debruçar sobre o papel dos agentes, afirma que nesse ambiente a tecnologia de gestão desempenha papel fundamental.

O fato é que as tecnologias organizacionais e de gerenciamento determinam, em grande medida, a conformação da cultura e do ambiente organizacionais, estabelecendo as condições de trabalho e determinando a capacidade da empresa como um todo de absorver o progresso técnico. A teoria neoclássica atribui ao que denomina “capital humano” parte importante da responsabilidade pela produtividade, definindo-o como o conjunto de capacidades, conhecimentos, competências e atributos de personalidade que favorecem a realização de trabalho de modo a produzir valor econômico. São os atributos adquiridos por um trabalhador por intermédio da educação, perícia e experiência (O’Sullivan e Steven, 2003). Observe-se que o conceito é entendido como algo inerente a cada trabalhador, decorrente de seus atributos individuais. Entretanto, considerando a organização a partir de uma perspectiva sistêmica, podemos desenvolver a ideia de “capital humano organizacional”. Nesse caso, os atributos que conformam o capital humano não seriam entendidos como inerentes aos indivíduos, mas sim como resultado da interação coletiva dos atributos individuais, interação essa que se desenvolve a partir de um balizamento – ou uma regulação – estabelecido pelas práticas organizacionais, isto é, pelas tecnologias organizacionais e de gerenciamento adotadas pela empresa. A observação da realidade nos mostra que, por um lado, um trabalhador individualmente qualificado e com alto potencial de produtividade, quando empregado em uma empresa sistemicamente improdutiva, ou seja, uma empresa rudimentar em termos de tecnologias de gestão, não consegue desenvolver seu potencial produtivo, uma vez que fica limitado pelas restrições do ambiente em que atua. Por outro lado, um trabalhador de baixa qualificação que atua em uma empresa dinâmica, com um ambiente que favorece a interação e a produtividade, isto é, que adota tecnologias mais eficazes de gestão, é capaz de atingir níveis mais altos de produtividade em função dos processos de interação, além de acabar desenvolvendo suas qualificações individuais por meio de processos indiretos, tais como o *learning by doing*. Assim, a questão da elevação do capital humano deveria deixar de se concentrar apenas na melhoria da qualificação do trabalhador, passando a contemplar também a melhoria da “qualificação da empresa como um todo”.⁴⁵

A importância dos fatores organizacionais para a criação de condições efetivas para que uma dada empresa seja capaz de absorver novas tecnologias fica bem

45. Os autores agradecem a Jorge Arbache pelas reflexões que deram origem às ideias apresentadas nesse parágrafo, assumindo, contudo, inteira responsabilidade sobre eventuais equívocos.

evidenciada em um experimento conduzido por Atkin *et al.* (2014). Realizado com um grupo de empresas de um *cluster* de fabricantes de bolas de futebol no Paquistão, consistiu no acompanhamento da introdução de uma nova tecnologia de processo que, do ponto de vista técnico, era considerada indiscutivelmente positiva e de simples implementação. Esta tecnologia foi oferecida gratuitamente para essas empresas. O experimento evidenciou que, a despeito disso, houve empresas que não foram capazes de incorporar a tecnologia em função de barreiras organizacionais. Outro experimento foi conduzido por Bloom *et al.* (2011) na Índia. Nele, os autores forneceram para uma amostra randômica de pequenas empresas têxteis, todas baseadas na mesma tecnologia tradicional de produção, serviço de consultoria com vistas à implantação de técnicas básicas de gestão. Na comparação com o grupo de controle não submetido ao tratamento – isto é, empresas que não receberam apoio de consultoria –, os resultados foram conclusivos. A implantação dessas técnicas resultou na melhoria da qualidade, na redução dos estoques (custos) e em maior eficiência, gerando aumento na rentabilidade e na produtividade. Outro resultado interessante foi que, indiretamente, observou-se nas empresas tratadas um crescimento não induzido da utilização de tecnologia de informação.

Como vimos anteriormente, nas pequenas empresas, as características individuais do proprietário (empreendedor) têm sempre um peso extremamente elevado na conformação da cultura organizacional e na seleção das tecnologias de gestão adotadas. Portanto, o capital humano organizacional das MPMEs é significativamente associado à qualificação em tecnologias de gestão do empreendedor. No caso das MPMEs brasileiras, essa ideia é especialmente importante, uma vez que os empregadores de baixa escolaridade⁴⁶ representam mais de dois terços do total de empregadores do país (Squeff e Nogueira, 2013).

Assim sendo, devemos nos debruçar sobre a capacidade organizacional – isto é, no domínio das tecnologias de gerenciamento – se desejamos que as MPMEs sejam capazes de, em um primeiro estágio, absorver os transbordamentos tecnológicos que permitem o incremento de suas produtividades, sejam estes de produto, sejam de processo, sejam de tecnologias de gestão. E, em estágios mais avançados, exercer elas mesmas um papel de desenvolvedoras de novas tecnologias. Nesse caso, as políticas públicas devem ser desenhadas de forma a serem capazes de suprir as deficiências específicas de cada empreendimento, decorrentes dos estágios de desenvolvimento de capacidades gerenciais em que se encontram.

Esse entendimento nos remete a duas questões. A primeira delas diz respeito ao que, de fato, devemos considerar como “inovação” para a grande maioria das empresas de pequeno porte no Brasil.

46. Indivíduos cujo nível de escolaridade vai, no máximo, até o segundo grau completo; ou seja, um máximo de doze anos de educação formal.

As ideias de incremento da produtividade e de fomento à inovação estão presentes em todos os planos de desenvolvimento do Brasil das últimas décadas: a Pice, de 1990; a Pitce,⁴⁷ de 2004; a PDP, de 2008; e o PBM, de 2011. O último deles, o Plano Brasil Maior, explicita as duas ideias ao afirmar que “tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho” (Brasil, 2011b).

Essa ênfase recorrente na inovação se baseia na premissa neoschumpeteriana de que são as empresas inovadoras que produzem externalidades que, transbordando para o restante da economia, induzem o crescimento sistêmico. Assim, o desenvolvimento econômico seria estimulado via fomento às atividades inovativas, fazendo com que houvesse um incremento nessas atividades e que a “cultura da inovação” se espraiasse para uma parcela mais representativa das firmas.

Entretanto, a análise imediata da realidade brasileira nos leva a crer que há alguma fonte de descompasso entre as intenções e sua expressão em discurso político, de um lado, e instrumentos de planejamento e resultados concretos, de outro. Tanto para caracterizar esse possível descompasso quanto para tentar identificar suas possíveis origens, comecemos pelo entendimento dos sentidos e interpretações que o termo “inovação” pode adquirir.

O referencial conceitual usualmente utilizado pelos propositores e formuladores de políticas públicas é aquele apresentado nas definições do *Manual de Oslo* (OCDE, 2004, p. 98), da OCDE, no qual se estabelece que, além das atividades de P&D, os processos de inovação incluem:

- aquisição de tecnologia não incorporada e *know-how*;
- aquisição de tecnologia incorporada;
- atualização instrumental, engenharia industrial, desenho industrial e início da produção, incluindo outros gastos com plantas-piloto e protótipos ainda não incluídos em P&D;
- gastos com treinamento ligado às atividades de inovação tecnológica de produtos e processos; e
- *marketing* de produtos tecnologicamente novos ou aprimorados.

Também em relação à ideia de inovação, o *Manual de Frascati* (OCDE, 2002, p. 23), outra fonte de referência, estabelece um conceito mais abrangente, que define as atividades de inovação tecnológica como “o conjunto de diligências científicas, tecnológicas, organizativas, financeiras e comerciais, incluindo os investimentos em

47. Essa, como única exceção, não cita explicitamente o aumento da produtividade como um objetivo da política.

novos conhecimentos, que realizam ou destinam-se a levar à realização de produtos e processos tecnologicamente novos e melhores”.

Note-se que em ambas as definições as atividades explicitadas como sendo de inovação vão muito além das atividades de P&D. O fato é que, para a grande maioria das MPMEs brasileiras, é possível a obtenção de significativos ganhos de produtividade apenas pela modernização em seus processos de gestão e pela incorporação do progresso técnico já amplamente difundido, em especial os concernentes às tecnologias de processo. Assim, a “lógica” das políticas de incentivo à inovação, no que se refere às MPMEs, devem incorporar a interpretação mais abrangente do conceito de “inovação”, levando em conta, inclusive, como advoga o *Manual de Bogotá* (Ricyt, 2001), as especificidades da realidade econômica nacional.

O IBGE realiza uma pesquisa trienal que busca aferir o perfil das firmas inovadoras no país: a Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec). Nessa pesquisa, utiliza o conceito amplo de inovação. Com base nos dados por ela fornecidos, é possível constatar um crescimento da ordem de 16% na proporção de empresas industriais que inovaram no Brasil entre os anos de 1998 e 2014 (IBGE, 2002; 2016d). Na verdade, os números indicam um salto de 31,5% de indústrias que implantaram ao menos uma inovação no triênio 1998-2000, para 38,1% no período 2006-2008 (IBGE, 2010) – ou seja, um crescimento da ordem de 21%. Porém, provavelmente como consequência da crise de 2008/2009, esse número caiu para 36,4% no triênio 2012-2014.

À primeira vista, esses números parecem significativos. Porém a Pintec adota o conceito de inovação mais amplo, considerando como atividades inovativas não somente as atividades internas ou de aquisição externa de P&D, mas também, dentre outras, a aquisição de conhecimentos externos para o desenvolvimento ou a implantação de inovações e a aquisição de *softwares* e máquinas e equipamentos para a implementação de produtos ou processos novos ou aprimorados (IBGE, 2013). Isso significa dizer que, ao longo do triênio 2006-2008, 61,2% das indústrias do país sequer adquiriram uma nova máquina ou equipamento (incluindo-se aí os microcomputadores) destinado a melhorar seus processos. Isso significa que estamos falando aqui de praticamente dois terços das empresas industriais do país.

Ao examinarmos algumas das ações governamentais de incentivo à inovação, destacadamente aquelas desenvolvidas no âmbito do Sistema Nacional de Inovação, podemos encontrar algumas pistas para entendermos como essa questão vem sendo tratada. O que se constata é uma prevalência de ações destinadas ao fomento de atividades específicas de P&D, quando não de C&T. Ou seja, incentivam-se basicamente as atividades que, partindo do “estado da arte”, têm por objetivo fazer evoluir, avançar o “estado da técnica”; ou então aquelas pesquisas que são voltadas para o próprio desenvolvimento do “estado da arte”. Tomemos como paradigmático

o caso do Fundo Setorial de Informática (CT-Info), estudado por Kubota, Nogueira e Milani (2011). Nesse estudo, ficou constatado que as maiores carências para o desenvolvimento de inovações no setor de tecnologia da informação referiam-se ao apoio ao empacotamento, à implantação de linhas de produção e à comercialização dos novos produtos desenvolvidos. Todavia, o apoio financeiro e tecnológico que o empreendedor encontra junto ao governo se destina, em geral, ao desenvolvimento de novos produtos ou processo da fase de concepção até a de prototipação. A falta de apoio para o restante do ciclo de vida do produto/processo faz com que, muitas vezes, estes jamais cheguem às prateleiras. Os autores constataram também o que chamaram de “captura” do CT-Info pelo complexo acadêmico-universitário, o que resulta em uma ênfase nas atividades de C&T que distorcem os objetivos do fundo. Assim, o que se observa no caso dos fundos setoriais é a utilização de uma interpretação restrita do conceito de inovação, na qual são desconsideradas atividades estratégicas para as companhias. Muitas das empresas consideradas como inovadoras exemplares têm exatamente no “empacotamento” seu principal diferencial. Isso é particularmente notado no mercado de TI norte-americano. Microsoft, Apple, Amazon e Dell são bons exemplos disso. Assim, essa visão acaba se interpondo como um dos óbices para que o país vivencie o esperado processo de transbordamento que possa alavancar o seu desenvolvimento e elevar os patamares de produtividade do trabalho, reduzindo assim sua heterogeneidade estrutural. Na verdade, trata-se de uma questão cultural cuja presença e efeitos já foram identificados mesmo pelo BNDES, talvez o principal agente de financiamentos do país, que vem tentando estabelecer estratégias de ação capazes de superá-la em seus quadros e processos (Kickingier e Almeida, 2010).

É diante desse contexto que nos deparamos com a segunda questão, que aponta para o fato de que, ao que parece, se deixa de considerar, quando da formulação das políticas de incentivo à inovação, que, para que o transbordamento tenha lugar, é necessário um “ecossistema” capaz de absorver as inovações que emanam das empresas indutoras e espalhá-las ao longo de toda a estrutura produtiva. Conforme sustenta Nogueira (2016a), o fator crítico para que se logre alcançar um aumento na produtividade média da economia brasileira se concentra nas MPMEs. Ocorre que, em um ambiente como esse, no qual parte massiva das organizações encontra-se muito distanciada do estado da técnica – em especial no que diz respeito às tecnologias de processo –, não há como esse segmento de empresas absorver tal transbordamento.

Uma redefinição dos objetivos das políticas de inovação se coloca, portanto, como imprescindível. Segundo o *Manual de Oslo* (OCDE, 2004, p. 21), uma inovação de processo tecnológico é a implantação/adoção de métodos de produção ou comercialização novos ou significativamente aprimorados. Ela pode envolver

mudanças de equipamento, recursos humanos, métodos de trabalho ou uma combinação destes.

Nesse sentido, para uma pequena lanchonete em um subúrbio do Rio de Janeiro, por exemplo, inovação pode ser a simples aquisição de um descascador elétrico de batatas, se isto aprimorar seu processo produtivo. Em outras palavras, inovação, para grande parte das MPMEs, significa aproximar seus processos do estado da técnica e, como consequência, proporcionar um aumento em sua produtividade. Na maioria dos casos, isto é amplamente possível por meio de ações simples e de baixo custo. Trata-se mais de uma questão de “modernização” do que de inovação no sentido estrito que a interpretação do Estado brasileiro vem conferindo ao termo. Esse conceito mais amplo que precisa ser adotado aparece claramente na definição do *Manual de Oslo* (OCDE, 2004) quando este faz referência aos processos de “aquisição de tecnologia incorporada”. Um conjunto de políticas voltadas para a modernização dos processos produtivos e, talvez principalmente, dos processos de gestão das MPMEs poderia ter o efeito de construir este “ecossistema” e possibilitar, a partir daí, que os avanços no estado da técnica tenham o impacto desejado e esperado.

Portanto, parece-nos evidente que, a despeito dos esforços e do destaque que a inovação vem merecendo na pauta de políticas públicas, os esperados efeitos schumpeterianos ainda não se fizeram notar. Assim, tudo indica serem ainda necessárias discussões sobre as interpretações que vêm sendo dadas ao termo *inovação* e sobre até que ponto o processo de transbordamento encontra condições efetivas de ocorrer no Brasil a partir de processos semelhantes aos que foram experimentados por outros países. Em outras palavras, sobre a existência, no país, de um “ambiente” capaz de absorver e disseminar tais transbordamentos.

Talvez caiba até mesmo uma indagação: será que, ao tentarmos compreender o processo inovativo, estamos voltando nossos olhos para o verdadeiro “sujeito” desse processo? Os resultados dos estudos empíricos realizados no contexto da análise econômica da inovação são contraditórios e inconclusivos. Uma revisão desses trabalhos conduzida por Hasenclever e Ferreira (2013) descreve evidências que comprovam, em alguns casos, que a propensão a inovar é diretamente proporcional ao porte das empresas; outros evidenciam exatamente o contrário – aqui mesmo, no capítulo 7 deste livro, temos um exemplo disso. Outros ainda apontam para comportamentos não lineares. O mesmo vale para as estruturas (concentração *versus* concorrência) de mercado. As controvérsias se estendem também para a determinação e mensuração dos indicadores do processo inovativo. O que queremos argumentar é que, quem sabe, não sejam as firmas de *per si* o verdadeiro “sujeito” desse processo, mas sim o “meio ambiente” no qual estas se inserem. Isto

é, as condições de circulação, intercâmbio e absorção do conhecimento. Ou seja, as efetivas possibilidades de transbordamento do progresso técnico em um dado segmento, espaços geográficos ou tecido econômico. O caso do Vale do Silício, muito bem descrito por Castells (2003), talvez seja um importante exemplo disso.

Assim, os objetivos para as políticas de fomento à inovação não podem ser definidos em termos de uma meta de “tantos por cento” do PIB em gastos de P&D sem que isso venha atrelado a um “projeto”. Inovação, na maior parte do mundo, é o instrumento para a solução de problemas nacionais, como no caso da corrida espacial norte-americana por exemplo. Ou seja, inovação é instrumento de desenvolvimento, e não um fim em si mesma. Nosso entendimento é que, no atual estágio de desenvolvimento brasileiro, o principal problema econômico do país é a necessidade de aumento da produtividade sistêmica de nossa economia. Nesse contexto, a inovação ocuparia papel central, mas como instrumento para a modernização dos processos produtivos e de gestão, com destaque especial para o segmento das MPMEs, de modo a resultar no incremento pretendido na produtividade total.

É importante ressaltar que não estamos aqui advogando que o Brasil abandone por completo a pesquisa científica chamada “de ponta”. O que estamos propondo é que as políticas públicas tenham em conta esse conceito mais amplo – e mais adequado à realidade brasileira – de inovação. E, mais ainda, há uma reflexão que deve subsidiar as políticas públicas de desenvolvimento tecnológico mesmo quando seu objeto é a evolução do estado da arte. As trajetórias tecnológicas geralmente perseguidas, muitas vezes, encontram-se completamente dissociadas tanto da realidade socioeconômica do país quanto de sua inserção da “divisão internacional do trabalho”. Lima, Dagnino e Fonseca (2008, p. 119) sugerem o seguinte:

(...) o entendimento da tecnologia como não neutra, como uma construção social que incorpora valores do contexto no qual foi constituída; e, conseqüentemente, não instrumental; ou seja, se os artefatos tecnológicos são intrinsecamente portadores de valores sociais, sua aplicação será condicionada por esses valores”.

A partir disso, os autores sustentam que as trajetórias tecnológicas hoje dominantes no mundo, inclusive no Brasil, são desenvolvidas a partir principalmente dos objetivos e interesses das grandes empresas que dominam os mercados mundiais, que são geralmente as empresas transnacionais. Portanto, pensar-se em um efetivo desenvolvimento tecnológico do Brasil implica repensar os paradigmas tecnológicos, de modo que se persigam aquelas tecnologias capazes de produzir uma efetiva inclusão social em detrimento de trajetórias que estimulem, que incentivem e que acabem por valorizar o consumo imitativo.

Também nesse caso, acreditamos que as empresas de pequeno porte teriam um papel central no processo.

Por fim, a palavra “estágio”, recorrentemente utilizada neste texto, remete às ideias de patamares e de evolução. Não sendo as MPMEs homogêneas em relação ao domínio das tecnologias organizacionais, suas capacidades individuais de incorporação de progresso técnico, particularmente de tecnologias de processo, dependem do conjunto de processos que fazem parte do *modus operandi* da organização. Em um estudo voltado para a compreensão da correlação entre gestão e desempenho organizacional, Rodrigues (2004) avaliou o conjunto das 457 empresas industriais candidatas ao *Estatuto PME Excelência 1999*,⁴⁸ em Portugal. O autor identificou correlação positiva entre o grau de diferenciação estratégica e a presença de processos internos que permitam um maior conhecimento de mercado e o fortalecimento da capacidade de inovação e desenvolvimento de produto; a aquisição de competências nos processos das operações internas e comercialização; a formação e motivação de pessoal; a existência de sistemas de informação e abertura e cooperação entre empresas; e as formas de redução de incerteza ambiental, processos de controle interno e desenvolvimento de estruturas orgânicas.

Ocorre que o conjunto de processos internos de gestão de uma organização não se compõe de elementos independentes, mas antes conformam um sistema integrado, no qual todos os processos, direta ou indiretamente, articulam-se com os demais. Tais relações desenvolvem-se a partir de duas naturezas. Há processos que são codependentes, isto é, são processos que necessitam coexistir e cuja coexistência deve ser caracterizada por níveis equivalentes de complexidade, sofisticação e eficiência para que cada um deles possa operar, individualmente, de maneira eficiente. E há os processos que possuem relações de subordinação; ou seja, um dado processo depende da eficiência da operação de um outro processo para que seja também eficiente, mas essa relação não apresenta reciprocidade. É exatamente essa estrutura dos sistemas organizacionais que lhes confere o caráter evolutivo.

Nossa tarefa seria, então, construir um modelo que fosse capaz de representar essa estrutura evolutiva e propiciasse a elaboração de uma tipificação que permitisse a classificação das MPMEs em categorias razoavelmente homogêneas, ensejando a formulação de políticas públicas individualizadas para cada uma destas categorias, o que possibilitaria a consideração de suas especificidades, viabilizando assim o atendimento efetivo de suas necessidades. Conforme sugerido anteriormente, a ideia de “maturidade organizacional” pode ser entendida como uma chave para essa tarefa.

48. Estatuto PME Excelência: certificação (ou “selo”), válida por um ano, concedida, desde 2009, pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (Iapmei), do governo de Portugal, às pequenas e médias empresas (PMEs). Disponível em: <<https://goo.gl/ReL3j5>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

4.5 Caracterização das MPMEs – maturidade organizacional: proposta de um novo quadro analítico

O conceito de maturidade organizacional não é algo novo no contexto empresarial. Formulado pela primeira vez por Philip Crosby⁴⁹ (1979), os modelos de referência para gestão da qualidade baseados em níveis de maturidade se tornaram comuns nessa área das organizações. A ideia norteadora dos modelos de gestão da qualidade baseados em níveis de maturidade é que as diversas práticas que fazem parte do escopo dessa área de conhecimento podem ser “hierarquizadas” em função de seus distintos graus de complexidade; dos diferentes níveis de conhecimento e de técnicas que incorporam que devem ser dominadas; e das relações que estabelecem entre si. Além disso – e até mesmo como resultado da cultura organizacional derivada das práticas de gestão adotadas –, a própria importância para os resultados do negócio do sistema como um todo (a gestão da qualidade total) também é percebida de forma diferenciada pelas organizações em função de seu nível de maturidade. Há aqui uma evidente analogia com a questão citada da percepção do incremento da produtividade como fator estratégico para a competitividade e, portanto, para a sobrevivência e o desenvolvimento das empresas.

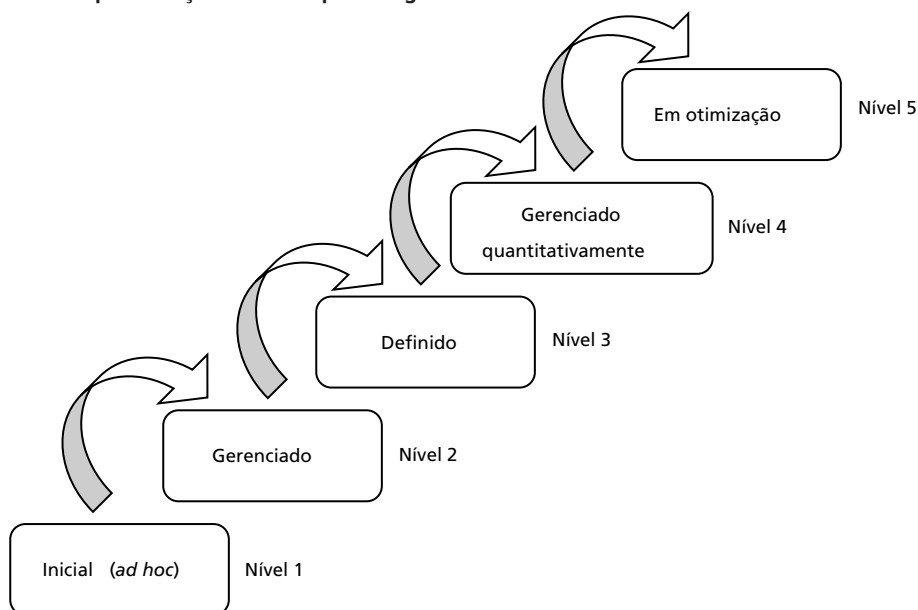
Uma vez hierarquizadas as práticas, é possível estabelecerem-se níveis que as segreguem em subconjuntos nos quais elas se articulem formando um sistema coerente. Como esses conjuntos são intrinsecamente hierarquizados em função de sua complexidade e relacionamentos, somente as empresas que já tenham incorporado os conjuntos de práticas relativas aos níveis mais baixos são capazes de incorporar as práticas dos níveis superiores. Desse modo, o princípio norteador da construção dos modelos de maturidade é que as atividades do mesmo nível são correlacionadas entre si e são pré-requisitos para a implementação das atividades dos níveis superiores, estabelecendo-se, portanto, um modelo evolutivo que pode ser representado pela ideia de uma escala de “maturidade organizacional”.

Existem diversos modelos que incorporam esse conceito. O mais difundido e consolidado mundialmente é o Capability Maturity Model Integration – CMMI (CMU, 2010), desenvolvido pelo Software Engineering Institute (SEI), da Carnegie Mellon University, para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD) em 1993 (versão CMM). Trata-se de um modelo específico para empresas desenvolvedoras de *software* que possui larga aceitação nesse setor. Na realidade, o CMMI propõe dois modelos: Representação Contínua e Representação por Estágios. Foi a Representação por Estágios, contudo, a que mais largamente se difundiu no mercado.

49. Ex-presidente da American Society for Quality (ASQ) e um dos principais teóricos da gestão da qualidade.

Nela, o modelo estabelece uma sequência pré-determinada e, consequentemente, um *roadmap* para melhoria (da qualidade) composto por cinco estágios, sendo cada um deles a base para o seguinte. Cada um desses estágios é formado por um determinado conjunto de processos inter-relacionados (figura 1). Neste modelo, uma empresa é considerada em um determinado nível, podendo ser certificada como tal quando comprova a implementação de todos os processos relativos àquele nível, bem como aos demais precedentes.

FIGURA 1
Representação do CMMI por estágios



Fonte: Nogueira (2006).

Existe ainda uma experiência conduzida no Brasil pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que poderia servir também de referência para a construção de indicadores com a mesma natureza do que estamos aqui sugerindo: a pesquisa bienal *Qualidade no Setor de Software Brasileiro*. Desenvolvida no âmbito do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade em Software (PBQP-SW), a pesquisa caracterizava-se pelo levantamento de informações estatísticas acerca da utilização, pelas empresas do setor, das “boas práticas” de gestão da qualidade em *software* (Weber, Rocha e Nascimento, 2001). A despeito de seu escopo restrito, tanto do ponto de vista do universo observado quanto do objeto, a pesquisa incorpora muitos conceitos que poderiam ser universalizados para todo o segmento das MPMEs, ou mesmo da economia.

Há também um modelo de maturidade de *software* que foi desenvolvido especificamente para a realidade das empresas brasileiras que se caracterizam por um porte médio menor que as dos Estados Unidos e da Europa: o MPS.BR – Melhoria de Processo de Software e Serviços (Softex, 2012). Este modelo, baseado no CMMI, apresenta uma maior granularidade – isto é, um maior número de níveis, resultando em um maior escalonamento – e uma simplificação nos requisitos (Kalinowski *et al.*, 2011).

Ainda associado a um modelo de gestão da qualidade, há o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), que é baseado no Modelo de Excelência da Gestão (MEG), desenvolvido pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ, 2008). Também baseado em níveis de maturidade, trata-se de um modelo que vai além da questão da gestão da qualidade, tendo como fundamento uma visão sistêmica da organização. O modelo foi adotado internamente pelo Sebrae na formulação do Programa Sebrae de Excelência da Gestão, tendo começado a ser implantado em suas unidades estaduais a partir de 2013. Em março de 2016, já operava em 25 delas (Sebrae, 2016).

Souza, Feijó e Nascimento e Silva (2006), em uma análise feita a partir dos dados da pesquisa da Economia Informal Urbana (Ecinf 1997), do IBGE, sugeriram um sistema de “classificação de níveis” para a informalidade brasileira. Esta também pode ser uma referência útil para a construção de um modelo geral, conforme se discute mais adiante.

Além desses, existem diversos outros modelos que poderiam servir de referência para um sistema classificatório da maturidade organizacional das MPMEs.

Quanto às experiências internacionais, na Malásia, um programa de desenvolvimento das MPEs está utilizando um conceito semelhante: o SME Competitive Rating for Enhancement (Score). Trata-se de uma ferramenta de diagnóstico destinada a avaliar e desenvolver a competitividade das MPEs tendo como base seu desempenho e suas capacidades (SME Corp, 2013). Esse instrumento poderia igualmente servir de referência para a criação de um modelo adequado à realidade brasileira.

No México, também está em curso uma tentativa de classificação em função da diferenciação no tratamento das MPMEs (OCDE e Cepal, 2012). Em que pese estar baseada em conceitos completamente distintos do que estão aqui apresentados, é uma iniciativa que merece ser observada.

Assim, o que sugerimos é a adoção de um modelo de representação dos níveis de maturidade organizacional das MPMEs baseado em uma sistemática análoga à adotada nos modelos descritos e que incorporaria, além de práticas de gestão, outras características gerais das empresas. A premissa adotada é que empresas que se encontram em diferentes níveis de maturidade apresentam patamares distintos em relação ao estado da técnica de seus processos, particularmente – mas não exclusivamente –

no que se refere aos processos gerenciais. Assim, suas necessidades para a redução dos hiatos que as separam daquelas mais dinâmicas também são distintas. Entendemos, portanto, que a formulação de um modelo de representação que refletisse os diversos aspectos da maturidade das firmas, bem como de uma sistemática para seu mapeamento e enquadramento, permitiria que fossem traçadas rotas de ação direcionadas a uma equalização da produtividade das empresas de um mesmo setor, reduzindo-se, dessa maneira, a heterogeneidade produtiva intrasetorial.

A ideia aqui desenvolvida diz respeito a um modelo sistêmico, que contemple não somente um rol de práticas observadas isoladamente, mas conjuntos de práticas que não apenas coexistem, mas que se correlacionam e se complementam. Syverson (2011, p. 339) cita o fato de que, em estudos realizados com o objetivo de correlacionar níveis de produtividade com a adoção de práticas e ferramentas gerenciais, observou-se que tais práticas são complementares: “enquanto podem ter modestos impactos na produtividade quando implementadas isoladamente, seu impacto total é maior do que a soma das partes quando utilizadas em conjunto”.

Há, no entanto, do ponto de vista operacional, uma distinção a ser considerada entre um modelo para classificação da maturidade da gestão das MPMEs, destinado a servir de base para programas de desenvolvimento, e os modelos de maturidade citados. Esses modelos, além da finalidade precípua de oferecerem um roteiro para a melhoria organizacional, são também modelos de referência para certificações/avaliações. Para que cumpram essa função, é necessário que tenham uma característica determinística. Ou seja, devem estabelecer, para cada um dos níveis de maturidade, um conjunto de requisitos objetivos e mandatórios. Dessa maneira, para que uma empresa seja enquadrada em um determinado nível e certificada como tal, ela deve, necessariamente, comprovar o cumprimento de todos aqueles requisitos. A ausência de um único deles é suficiente para o não enquadramento naquele nível e, portanto, para a não obtenção da certificação. É importante ter em mente que esses modelos se referem a uma capacidade específica das empresas e que, por conseguinte, o escopo dos processos organizacionais neles considerados é distinto daquele que aqui se pretende considerar.

Note-se que, apesar da analogia conceitual (modelo de maturidade organizacional), a questão aqui colocada incorpora duas diferenças fundamentais em relação aos modelos descritos anteriormente. Em primeiro lugar, a finalidade à qual os modelos se destinam são completamente distintas. Em segundo lugar, o escopo aqui considerado é muito mais amplo, o que confere um grau de complexidade muito maior não só ao modelo em si, mas aos próprios pressupostos a serem considerados em sua formulação.

Na verdade, a questão que se coloca diz respeito aos paradigmas usualmente adotados nos sistemas classificatórios em geral. O pertencimento ou não a uma determinada classe ou categoria é estabelecido em função de alguma propriedade, ou conjunto de propriedades, comum que necessariamente deve estar presente em tudo aquilo que é associado a essa categoria, constituindo-se, portanto, em condições necessárias e suficientes para o pertencimento às categorias. Esse é o conceito subjacente à teoria clássica da categorização, a qual estabelece que as categorias são definidas como agrupamentos de objetos caracterizados por propriedades bem definidas, baseadas em propriedades específicas compartilhadas por todos os elementos do grupo (Wazlawick, 2005 *apud* Souza, Feijó e Nascimento e Silva, 2006), não sendo adequadas para representar a complexidade de um sistema no qual há um *continuum* de situações (Souza, Feijó e Nascimento e Silva, 2006).

Esse princípio está implícito na maioria dos sistemas classificatórios de que se faz uso, inclusive em todos os modelos de maturidade supracitados. Não resta dúvida de que um modelo dessa natureza não é capaz de lidar com a complexidade e com a diversidade do que está envolvido na questão da classificação das MPMEs que estamos sugerindo estabelecer.

As limitações impostas pela objetivação que se tenta estabelecer nos processos classificatórios e de conceituação – e que são inevitáveis em modelos de certificação – foram objeto de extensa análise por parte de Ludwig Wittgenstein. Esse filósofo ofereceu como uma alternativa muito mais consistente para os sistemas classificatórios o conceito de “semelhança de família” (Wittgenstein, 1976). Tal conceito deriva da ideia de que os membros de uma mesma família não possuem uma única característica que seja comum a todos. O que existe, na verdade, é um conjunto de características diversamente distribuídas entre eles que permite definir seu pertencimento a essa família. São características distintas que se envolvem e se cruzam, tais como: estatura, traços fisionômicos, cor dos olhos, andar, temperamento etc. Mas geralmente não há característica que esteja presente em todos os membros da família. O autor faz a seguinte proposição:

Considere, por exemplo, os processos que chamamos de “jogos”. Refiro-me a jogos de tabuleiro, de cartas, de bola, torneios esportivos etc. O que é comum a todos eles? Não diga: ‘algo deve ser comum a eles, senão não se chamariam “jogos”’ – mas veja se algo é comum a eles todos – pois, se você os contempla, não verá na verdade algo que fosse comum a todos, mas verá semelhanças, parentescos, e até uma série deles (Wittgenstein, 1976, p. 52, § 66).

Chamamos práticas muito diferentes de “jogo” não porque haja uma definição exata que esteja implícita em todas as aplicações do termo, mas porque essas diversas práticas manifestam semelhança de família.

Podemos representar esquematicamente a ideia conforme ilustrado no quadro 7. Nele representamos um conjunto de quatro atributos, ou características, que se distribuiriam por seis indivíduos que compõem a “família”. No caso, nenhum desses atributos é comum a todos os indivíduos, bem como nenhum indivíduo possui todos os atributos. Porém todos os indivíduos possuem alguns atributos que são comuns a outros indivíduos, e é a intersecção desses atributos que define a “semelhança de família”.

É a partir desse conceito que entendemos que o modelo de maturidade organizacional aqui proposto deva ser elaborado. Tal modelo não deve ser um sistema classificatório determinístico, e sim construído a partir de semelhanças que se envolvem e se cruzam, de modo que não necessariamente exista uma mesma característica que esteja presente em todos os membros de cada categoria ou nível de maturidade, mas que haja conjuntos de características cuja intersecção estabeleça o pertencimento aos diversos níveis.

QUADRO 7
Representação esquemática da “semelhança de família”

Atributo	Indivíduo					
	1	2	3	4	5	6
A	X		X	X		
B		X	X	X	X	
C	X		X			X
D		X			X	X

Elaboração dos autores.

Questionamento semelhante foi levantado no estudo de Souza, Feijó e Nascimento e Silva (2006) sobre a informalidade na economia brasileira, no qual propunham uma classificação que fosse capaz de dar conta do que eles chamaram de “níveis de informalidade” e que tivesse como pressuposto a impossibilidade de especificação de uma lista completa de atributos para definição de uma determinada categoria, dado que nem todas as categorias possuem definições tão precisas. Os autores destacaram que há abordagens alternativas à teoria clássica da categorização, citando a teoria prototípica, que organiza as categorias em torno de um conjunto de propriedades ou de conjuntos de atributos correlacionados que são característicos ou típicos, rejeitando, assim, a noção de atributos definidores (Batista, 2005, *apud* Souza, Feijó e Nascimento e Silva, 2006). Nesse estudo, os autores têm como ponto de partida a heterogeneidade em relação a algumas práticas que se observam no mundo da informalidade. A questão que aqui levantamos é que essa heterogeneidade não é uma prerrogativa dos empreendimentos informais, mas sim uma realidade das MPMEs, segmento do qual a informalidade é um subconjunto.

Uma forma de dar algum tipo de tratamento a essa heterogeneidade é adotada nos Estados Unidos, onde existe um diversificado sistema classificatório oficial para o enquadramento como pequena empresa (*small business*) nos programas governamentais direcionados para o segmento. Trata-se de um sistema complexo e dinâmico – isto é, constantemente atualizado – que estabelece limites para o enquadramento que são distintos em função do Naics Code a seis dígitos relativos à atividade econômica na qual a empresa atua. Estes limites podem ter como referência a receita bruta anual, o valor dos ativos ou o número de empregados. Para as atividades classificadas pela receita bruta, os valores variam entre US\$ 0,75 e US\$ 38,5 milhões anuais; para aquelas baseadas no valor do ativo, o limite é de US\$ 550 milhões; para as definidas em função do pessoal ocupado, os limites variam entre cinquenta e 1,5 mil pessoas (US SBA, 2015). Uma vez que utiliza uma alta granularidade de classificação de atividades econômicas, esse sistema certamente é capaz de ir ao encontro de muitas das especificidades das empresas de forma bastante eficaz. Entretanto, não é capaz de dar conta de diferenciais que são extremamente relevantes e que não são capturados pelos critérios utilizados: faturamento, valor dos ativos ou pessoal ocupado. É possível que a realidade norte-americana configure um quadro mais homogêneo em relação à maturidade organizacional das empresas de uma mesma atividade. Mas esta não parece ser a realidade brasileira.

Assim, a ideia aqui apresentada difere tanto da proposta de classificação norte-americana, pela amplitude de critérios, quanto da sugerida por Souza, Feijó e Nascimento e Silva (2006) em função da definição de seu objeto. Os níveis de informalidade propostos por estes autores dizem respeito a ramos de atividades. Admitem que o ramo é determinante na definição das práticas adotadas pelos empreendimentos informais e sua classificação – baixa, média e alta informalidade – se refere aos ramos de atividades que foram considerados na economia informal urbana (Ecinf 1997). Não obstante, concordarmos que existe uma correlação entre as práticas adotadas e o setor de atividades da empresa, consideramos que há uma significativa heterogeneidade entre as firmas de um mesmo setor, por isso nossa proposta de um modelo de classificação individual das firmas, e não de uma classificação geral do setor.

Do ponto de vista metodológico, há uma questão importante: a instrumentação necessária para levar a cabo a tarefa de categorização quando não apoiada na teoria clássica, questão esta que envolve variáveis múltiplas, qualitativas e contínuas. Mais uma vez, Souza, Feijó e Nascimento e Silva (2006) trazem uma contribuição. Conforme destacam, a despeito de não ser usualmente utilizado em ciências sociais, especialmente em economia, existe ferramental estatístico capaz de modelar sistemas de categorização dessa natureza. São as ferramentas de análise multivariada. No caso desse estudo, a técnica empregada foi a de análise de componente. Outro exemplo

de recurso a essas ferramentas para processos classificatórios dessa natureza pode ser encontrado no trabalho de Nogueira (2006), no qual foram utilizadas as técnicas de análise de agrupamentos e análise de correspondência múltipla.

É importante que fique claro que o que se propõe aqui como sugestão para a formulação de políticas públicas é tão somente um *conceito* para um modelo de representação. A elaboração concreta de um modelo de maturidade organizacional para as firmas de pequeno porte é uma tarefa complexa que exigirá a participação de todos os atores e agentes sociais envolvidos na questão do desenvolvimento das MPMEs, tais como governos, agências, associações do segmento, academia etc. Essa tarefa pressupõe, em primeiro lugar, um amplo estudo teórico e conceitual com vistas à construção de um modelo multidimensional que capte as principais variáveis caracterizadoras das MPMEs de forma inter-relacionada. Esse estudo conceitual deve ser integrado a informações da nossa realidade, preferencialmente resultantes de um *survey* destinado a “entender” o universo das MPMEs brasileiras. E é partindo dessa intervenção dos diversos agentes e dessa combinação de conhecimentos teóricos e empíricos que o modelo deve ser elaborado.

Como contribuição para a construção desse modelo, devem-se utilizar as diversas referências de modelos de gestão baseados em níveis, bem como algumas experiências análogas que vêm sendo realizadas em outros países.

Uma vez estabelecido este “modelo brasileiro”, é necessário que se disponha de dados das firmas sobre os diversos atributos considerados no modelo a fim de se realizar seu enquadramento ou classificação. Há aqui uma dificuldade adicional. Conforme relatado em outros capítulos deste livro, mesmo na produção dos dados mais usuais em relação às MPMEs, existem problemas. Os dados e as informações estatísticas relativos às MPMEs são consideravelmente precários, mesmo para aquelas informações tradicionalmente coletadas junto ao setor produtivo (PIA, Paic, PAS, PAC, Pintec etc.), e dificilmente esses instrumentos seriam capazes de capturar informações mais complexas como as necessárias para uma representação da maturidade das firmas. Para que se possa levar a cabo a tarefa de produzir políticas de desenvolvimento específicas para as diferentes realidades das MPMEs, é necessário construir um sistema de informações estatísticas capaz de subsidiar esse processo – ou que se faça uma significativa reformulação do existente. Na verdade, essa questão não se limita ao campo das MPMEs, mas se trata de uma necessidade imperiosa para a própria evolução dos estudos microeconômicos em geral. Ademais, não é somente uma limitação das estatísticas nacionais. Syverson (2011), em seu abrangente *survey* sobre produtividade, chama a atenção para o fato de que, para que muitas das perguntas derivadas desses estudos possam ser respondidas, é imprescindível que se produzam dados mais detalhados capazes de refletir os esforços realizados pelas firmas em suas práticas de produção. Destaca, como

exemplos, a coleta de dados sobre perfis de gerentes; práticas de gerenciamento; preços individuais de produtos; medidas de qualidade dos insumos; *proxies* para o capital intangível; e gastos “não P&D” em inovação. Estes são alguns dos dados a serem considerados para coleta.

Outro notório determinante de assimetrias entre as empresas é o fator regional. Aliás, mais do que as regiões, muitas vezes, diferenças entre microrregiões conformam um importante determinante das assimetrias entre empresas. Entendemos que, assim como as especificidades setoriais, as especificidades regionais respondem por diferenças – e assimetrias – no conjunto, ou no agregado, de empresas. O modelo aqui proposto diz respeito às assimetrias individuais entre as empresas, tratando-as como uma entidade de *per si*. Isto é, o nível de maturidade organizacional é um atributo das firmas e diz respeito a uma dada empresa individual, independentemente de seu setor de atuação ou de sua localização. Isso não quer dizer que esses dois determinantes fundamentais não devam ser considerados nas políticas públicas; muito pelo contrário. Nossa proposta é que, ao se estabelecerem os públicos-alvo para as políticas públicas e, a partir deles, sua arquitetura, esses sejam definidos a partir destes três elementos diferenciadores: setor, localização e nível de maturidade.

Constituído o modelo, será possível a definição de estratégias direcionadas a um processo de evolução da maturidade individual das pequenas firmas brasileiras. Para tanto, há um aspecto fundamental em relação à definição do público-alvo: a caracterização dos indivíduos responsáveis por essas empresas – os empreendedores. No caso das empresas de pequeno porte, a maturidade organizacional é resultado direto das capacidades gerenciais de seus proprietários. Portanto, pensar em um processo de evolução nas maturidades individuais das empresas implica pensar no desenvolvimento dessas capacidades. Todavia, a conformação da maturidade não envolve apenas capacidades instrumentais, mas também – e talvez principalmente – aspectos comportamentais, ou de “atitude”. Entretanto, o desenvolvimento dessas “atitudes” – ou “disposições” – se origina primordialmente, como destacam Souza *et al.* (2012), a partir da constituição do que os autores designam como “capital familiar”. Assim, a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dessas capacidades não são algo trivial, já que vão muito além dos processos tradicionais de treinamento em capacitações instrumentais, posto que, como sustenta Lahire:

Na verdade, uma disposição é uma realidade reconstituída que, como tal, nunca é observada diretamente. Portanto, falar de disposição pressupõe a realização de um trabalho interpretativo para dar conta de comportamentos, práticas, opiniões etc. Trata-se de fazer aparecer o ou os princípios que geraram a aparente diversidade das práticas (Lahire, 2004, p. 27).

4.6 Repensando as modalidades de apoio e incentivo

Em relação à terceira e última estratégia proposta – as modalidades das ações de incentivo –, ao se observar a realidade brasileira, o que se percebe é que essas ações, em que pesem os resultados positivos que vêm sendo alcançados, ainda não têm conseguido adquirir uma abrangência compatível com as dimensões do segmento das MPMEs no país. A questão parece também se relacionar à natureza dessas ações, ou seja, às modalidades de incentivo usualmente privilegiadas.

Podemos subdividi-las em duas grandes categorias:

- instrumentos relacionados, direta ou indiretamente, ao apoio financeiro às empresas, centrados em créditos subsidiados e benefícios fiscais, a que chamaremos de “tradicionais”; e
- instrumentos voltados à melhoria do ambiente institucional, como a desburocratização das operações estabelecida na Lei Geral; à melhoria da competitividade, como a oferta de condições privilegiadas em concorrências governamentais e a promoção de participação em feiras e eventos; e ao desenvolvimento da maturidade organizacional, como a formação de APLs, treinamentos, consultorias etc.

Pelo que pudemos observar em capítulo anterior deste livro, são as ações “tradicionais” que ocupam maior espaço nas iniciativas governamentais. É incontestável que, em anos mais recentes, verificamos que as modalidades “não tradicionais” têm se tornado mais frequentes, especialmente a partir de iniciativas do Sebrae e do aprimoramento da Lei Geral. Porém aquelas ainda são amplamente dominantes. A renitente heterogeneidade estrutural da economia evidencia que essa prevalência das ações tradicionais vem se mostrando insuficiente para propiciar uma elevação sistêmica sustentada da produtividade do trabalho, mais uma vez com destaque para o caso das MPMEs. Algumas das ações mais importantes do governo federal, como o Cartão BNDES e o Crescer (observe-se que são todos tradicionais), parecem estar conseguindo lograr algum êxito; contudo, ainda não foram suficientes para cobrir as dimensões “continentais” que o problema adquire em um país como o Brasil. Existe, antes de mais nada, a necessidade da elaboração de estudos mais rigorosos a fim de apurar a extensão do alcance desses e de todos os demais instrumentos, bem como para se tentar determinar o porquê de sua baixa efetividade.

Todos os que convivem com instituições de apoio às MPMEs, particularmente com as que oferecem programas de créditos subsidiados, já tiveram oportunidade de ouvir que, para vários deles, não há falta de recursos. O que falta são empresários interessados, projetos tecnicamente adequados ou garantias suficientes. Se refletirmos com cuidado sobre essas afirmações, entenderemos que falar em incapacidade de apresentar garantias suficientes é afirmar que o instrumento não é adequado para

o público a que se destina; é afirmar que não são considerados aspectos marcantes da realidade das MPMEs, essencialmente sua limitação de recursos. Vale dizer que estas modalidades de programas, quando direcionadas às MPMEs, não poderiam ser desenhadas com base nos critérios usualmente empregados nas operações de crédito, uma vez que muitas delas não são capazes de cumprir suas exigências. Retorna-se, aqui, à questão da seção anterior: da necessidade de uma definição mais acurada dos públicos-alvo dos programas governamentais.

Quando se considera que os projetos apresentados não são tecnicamente adequados, depara-se com situação análoga. A baixa maturidade organizacional de um amplo espectro das MPMEs implica falta de capacidade técnica para elaborar projetos que cumpram os requisitos exigidos pelos programas e, principalmente, para operar adequadamente os créditos obtidos. Além disso, sua limitada capacidade financeira as impede de contratar no mercado as tecnologias de elaboração de projetos e, sobretudo, de sua implementação.

Os dois casos refletem tanto a necessidade de um redesenho desses programas – fugindo aos modelos tradicionais e viabilizando, assim, seu acesso pelas MPMEs – quanto a premência de serem desenvolvidos programas voltados para a elevação da maturidade organizacional dessas firmas, capacitando-as a acessar os instrumentos ora disponíveis.

Há ainda a questão da falta de interessados. Isso pode se dever a três fatores básicos. O primeiro deles seria o desconhecimento dos programas existentes por parte dos micro e pequenos empresários, talvez por conta de ineficiências de comunicação e divulgação. Mais uma vez, a definição dos públicos-alvo se coloca. Para que os processos de comunicação sejam eficazes, uma definição precisa do público-alvo da mensagem é de vital importância a fim de que sejam utilizadas mídia e linguagem adequadas.

O segundo fator recai, mais uma vez, na questão da maturidade. Organizações com níveis muito baixos de maturidade tendem a considerar apenas o uso de capital próprio em suas operações. Podemos dizer que, no contexto dessas empresas, as operações de créditos subsidiados não fazem parte do seu “imaginário”.

Com efeito, se existe crédito disponível, mas os principais interessados não sabem ou não se sentem aptos a acessá-lo, a política creditícia mostra-se ineficaz. Portanto, a falta de uma definição clara de públicos-alvo, assim como da identificação de suas características, capacidades e necessidades, está, certamente, no cerne de ambos os fatores.

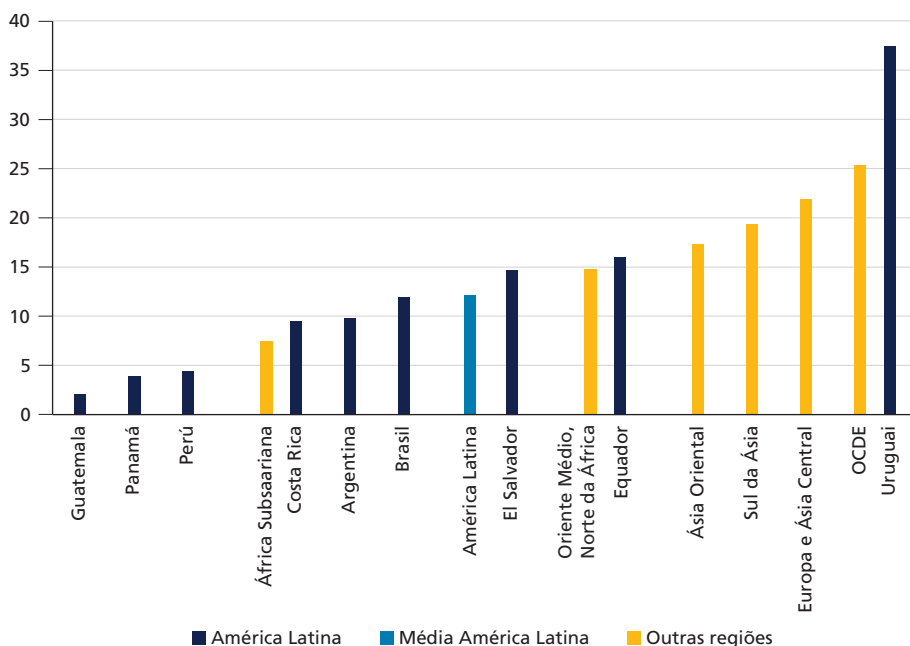
Finalmente, há a questão da falta de interesse por parte dos empresários pelas ofertas de programas de apoio. A observação direta e próxima do universo das MPMEs fornece pistas sobre as origens desse fenômeno: uma *aversão ao Estado* por

parte de seus proprietários. A dinâmica desse fenômeno se relaciona ao elevado grau de informalidade e semiformalidade observado na economia brasileira, tema tratado em capítulo específico deste trabalho. Por ora, cabe destacar que, em virtude disso, programas tradicionais de fomento, baseados em créditos e incentivos fiscais, não são atraentes para muitas das MPMEs, seja porque operam na total informalidade, o que as impede de acessar tais instrumentos, seja porque, para muitas empresas formalizadas, fazer uso desses instrumentos implicaria uma exposição de suas operações ao Fisco, o que comprometeria aquelas que desenvolvem suas operações no que denominamos como semiformalidade. Há, conforme tratado no capítulo 6 deste livro, uma miríade de outros fatores – e que se revestem de natureza muito mais complexa – que se interpõem como barreira para a formalização.

Em um estudo comparativo entre diversos países, em especial com os da América Latina, a OCDE e a Cepal (2012) apresentam uma análise do nível de utilização de financiamento de terceiros por parte das MPMEs. O gráfico 6 sintetiza a situação brasileira ante o restante do mundo. Nele se pode observar que o Brasil, a despeito da dinâmica e da diversificação de sua economia, situa-se em um patamar ligeiramente abaixo da média latino-americana. E, em termos mundiais, supera apenas a África Subsaariana.

GRÁFICO 6

Crédito a MPMEs como porcentagem do crédito total (2010)



Fonte: OCDE e Cepal (2012).

Como muito bem ilustraram Lastres, Arroio e Lemos (2003), estamos diante de uma materialização contemporânea do Mito de Procusto,⁵⁰ ou, formulando de outro modo, colocando a culpa no doente por não reagir à terapêutica aplicada. Como podemos constatar, essa situação não é recente. A analogia a Procusto data de 2003. Também de 2003 data um estudo de Mytelka e Farinelli (*apud* Arroio e Scerri, 2014) que aponta serem os instrumentos de apoio financeiro à inovação estruturados para atender às demandas das grandes empresas, o que, evidentemente, não produz os resultados esperados quando aplicados às pequenas firmas.

Portanto, a falta de uma definição clara de públicos-alvo de modo a identificar suas características, capacidades e necessidades e, a partir delas, estabelecer a arquitetura dos programas, está, certamente, no cerne de todas as dificuldades de disseminação com as quais os programas baseados em créditos subsidiados se defrontam.

Quanto às políticas de benefícios fiscais, a teia burocrática que regulamenta as atividades empresariais no Brasil já é por demais conhecida e debatida, inclusive quanto a seus impactos negativos na estrutura produtiva brasileira. Em relação às MPMEs, estes impactos negativos são ainda mais significativos, uma vez que o custo de transação é maior para essas empresas. A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa tem por objetivo reduzir este custo para as MPEs. Porém, o esforço despendido para o enquadramento em seus limites acarreta outro conjunto de custos de transação para elas, além de agravar o problema da semiformalidade. Além disso, a Lei Geral (e o MEI) ainda vêm encontrando obstáculos para que sejam capazes de produzir os efeitos esperados. Essa questão é tratada com mais detalhes no capítulo deste livro que aborda o dimensionamento da informalidade.

Existem ainda diversos outros instrumentos de benefícios fiscais disponíveis, como a Lei do Bem e o *drawback*. As MPMEs, embora não sejam o foco desses benefícios, podem em tese acessá-los caso atendam às condições especificadas. Todavia, como evidenciado por Nogueira *et al.* (2013), estes também têm se mostrado incapazes de ampliar seu escopo de atendimento no universo das MPMEs. Novamente, o que está por trás desse fenômeno são os fatores apontados anteriormente: o desconhecimento de sua existência; a necessidade de domínio de uma tecnologia de gestão capaz de cumprir a liturgia necessária para a candidatura aos benefícios, que é inacessível às empresas de baixa “maturidade”; e uma proximidade do Estado que, pelos motivos anteriormente expostos, torna estes instrumentos também pouco atraentes para esses empresários.

50. “Conta a mitologia que o salteador Procusto, após convidar os viajantes que percorriam os caminhos da antiga Grécia a passar a noite em sua casa, seduzia-os com uma recepção calorosa. Depois de vencidas pelo cansaço, ele obrigava suas vítimas a deitarem-se num leito de ferro e cortava-lhes os pés, quando ultrapassavam o tamanho deste, e estirava-os com cordas quando não lhe alcançavam o tamanho. Seu objetivo é que ficassem na medida exata de seu leito. Procusto teve o mesmo fim de suas vítimas: seus pés foram cortados por Teseu” (Lastres, Arroio e Lemos, 2003, p. 1).

Assim, mais uma vez, deparamo-nos com a questão dos públicos-alvo e da maturidade organizacional das MPMEs como desafio para as políticas governamentais. Na verdade, além de ser necessário adequar os instrumentos tradicionais à efetiva realidade das MPMEs, há um passo que antecede (ou concorre com) a própria oferta desses instrumentos, que é o de capacitar as MPMEs a usufruírem desses mesmos instrumentos. E são as ações não tradicionais que têm a capacidade de promover esse processo. Como bem destacam OCDE e Cepal (2012, p. 18, tradução nossa):

Considerando seu extenso período de maturação, as políticas devem ser específicas, com objetivos claros e sustentáveis no tempo. Mais que intensivas em recursos financeiros, essas políticas devem prover insumos e serviços específicos e contar com mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam corrigi-las e aperfeiçoá-las.

Na verdade, há um caminho de mão dupla a ser percorrido: aproximar as políticas das empresas, ao mesmo tempo que se trabalha para aproximar as empresas das políticas. A partir da definição clara dos públicos-alvo para as políticas públicas, é preciso, por um lado, adequá-las às necessidades desses diferentes públicos e, por outro, atuar no desenvolvimento da maturidade das firmas, capacitando-as a se beneficiarem gradativamente de instrumentos mais complexos e sofisticados.

Portanto, como se pode observar, a inovação não é somente um objetivo a ser perseguido pelas empresas. Inovações nos próprios conceitos de instrumentos de políticas de fomento às MPMEs, assim como em seus processos, são imprescindíveis para que se modifique de forma substancial a realidade heterogênea do mundo das MPMEs brasileiras.

4.7 Considerações finais

Neste capítulo, foi apresentado um debate sobre algumas das questões que afetam tanto a institucionalidade quanto a própria compreensão do contexto das MPMEs no Brasil, assim como sobre ambiente no qual elas atuam. De reconhecida e expressiva participação na atividade econômica, essas empresas padecem de uma massa crítica de estudos que mais bem demonstrem em quais condições se dá sua criação, como se oferece suporte a elas e como ocorre seu crescimento ou morte. Ficou evidente a existência de diversos agentes governamentais nos diferentes níveis federativos e até de estruturas não governamentais de apoio, bem como mostrou-se que esses agentes vêm promovendo uma miríade de ações que buscam o desenvolvimento dessas empresas. Diga-se de passagem, de acordo com o que se depreende do estudo de OCDE e Cepal (2012) sobre as políticas para o segmento, o Brasil apresenta, indubitavelmente, o mais robusto sistema de apoio às MPMEs da América Latina. Contudo, se considerarmos a magnitude do segmento no país *vis-à-vis* os resultados que vêm sendo alcançados, mesmo considerando-os positivos, percebe-se que estes ainda não são suficientes para a superação da heterogeneidade produtiva e, conseqüentemente, para o pleno desenvolvimento econômico da nação. As causas se devem a diversos fatores, parte dos quais procuramos abordar neste texto.

A questão da coordenação, coesão e integração de iniciativas é crítica em todo o mundo, mas no Brasil se reveste de uma criticalidade particular. Como foi visto no capítulo 3, mesmo tomando-se em conta apenas a esfera federal, a despeito da profusão de políticas voltadas para o segmento, há uma visível carência de articulação entre elas, reduzindo grandemente a capacidade de produção de resultados efetivos. A dimensão populacional e territorial do país, a heterogeneidade em suas diversas manifestações – social, de renda, produtiva, cultural, educacional, regional etc. (Infante, Mussi e Nogueira, 2015) – e o peculiar arranjo federativo brasileiro tornam a integração vertical e horizontal das políticas não somente um desafio maior, mas também uma necessidade muito mais premente. E essa integração somente será obtida, assim como ocorreu em outros países, a partir do estabelecimento de um “projeto nacional” que tenha as MPMEs como ator central desse projeto. Isso não significa, evidentemente, que as empresas de maior porte não devam ser parte integrante deste, mas sim que as MPMEs sejam seus protagonistas, de modo a se lograr um efetivo adensamento das cadeias produtivas nacionais.

Além disso, pelo papel que desempenham os diversos atores locais e regionais que interagem na conformação dos sistemas produtivos, a retomada da perspectiva dos sistemas produtivos locais se apresenta como uma via bastante promissora.

No conjunto de fatores a serem considerados, não se pode perder de vista que o ponto focal de um “projeto nacional” é o aumento da produtividade sistêmica da economia por meio do aumento da produtividade do segmento das MPMEs. Há um amplo debate na literatura acerca do papel do Estado como indutor dos processos de inovação. Mazzucato (2014) defende que o Estado deve não somente assumir uma posição proativa nessa indução, como também trazer para si parte significativa dos elevados riscos desse processo. Tese semelhante é defendida por Lee *et al.* (2013), especialmente em face do novo paradigma relativo à propriedade intelectual (ou industrial) que vem se consolidando no mundo. Seja adotando essa posição, seja assumindo uma perspectiva menos intervencionista de Estado, o fato é que a maior parte desse debate gira em torno do papel desempenhado pelo processo inovativo no processo schumpeteriano de “destruição criativa”. A questão é que, na realidade brasileira, somente uma ínfima parcela das MPMEs é capaz de responder aos estímulos e incentivos que tenham essa dinâmica como propósito. No Brasil, a ideia de inovação, particularmente no ambiente das MPMEs, deve ter como referência central a modernização dos processos produtivos ou organizacionais (ou de gestão), de modo a se criar um ambiente econômico com uma dinâmica tal que seja capaz não só de, aí sim, produzir eventos de “destruição criativa”, mas principalmente de absorver os transbordamentos originados do progresso técnico. E isso não será possível sem uma clara e significativa ação do Estado.

Considerar as MPMEs como integrantes de um grupo homogêneo é como considerar todos os mamíferos, da baleia ao ornitorrinco, como um único grupo e formular as mesmas ações de preservação para espécies tão distintas. É o caso do dito popular “no escuro, todos os gatos são pardos”. Parte da avaliação que se faz das MPMEs se mostra incompleta pela utilização de critérios monolíticos de classificação ou enquadramento, o que resulta em promover tratamento igual a empresas que são, em sua essência, bastante diferentes, quer setorialmente, quer espacialmente, ou mesmo em relação a suas diversas capacidades e dimensões. Por conta disso, o efeito mais limitante dessa incapacidade de compreender adequadamente as MPMEs é desconsiderar o seu grau de maturidade organizacional.

Diante desse contexto, a criação de uma taxonomia que ultrapasse a mera classificação por porte e incorpore tanto as especificidades setoriais quanto um conjunto de atributos que caracterize o grau de maturidade organizacional das empresas pode vir a ser uma via capaz de possibilitar o desenvolvimento de políticas públicas mais adequadas às especificidades de um universo tão diverso, conferindo-lhes a efetividade de que agora carecem. Isso pressupõe a construção de uma agenda que contemple todo o esforço necessário para uma sistemática de classificação capaz de dar conta dessa diversidade, bem como de orientar de forma mais efetiva as políticas públicas voltadas para o segmento no país.

Evidentemente, não apresentamos essas propostas como uma panaceia capaz de, por si só, dar conta da superação da miríade de obstáculos que se antepõe ao desenvolvimento das firmas de pequeno porte no país. Há muitas outras questões envolvidas – tais como o ambiente de negócios, as condições de crédito, a infraestrutura econômica, a capacidade técnica da população etc. – que contribuem para nossa realidade. Porém, sendo todas essas razoavelmente debatidas na literatura, focamos nossa atenção nesse tema específico, ainda pouco tratado. Além disso, acreditamos que este possa contribuir também na busca de soluções para todos os demais.

A realidade é que as políticas públicas para o segmento carecem de atentar para a diversidade do público-alvo. Essas se concentram em instrumentos baseados em modelos tradicionais de créditos subsidiados e benefícios fiscais, que, além de poderem gerar dependência e desestímulo ao crescimento, acabam sendo acessíveis apenas a uma pequena parcela do universo dos pequenos empreendimentos. As políticas deveriam considerar o perfil do empreendedor e de seu empreendimento, a diversidade de oportunidades e as áreas de atuação, bem como promover a qualificação, a assistência técnica, o acesso a mercados e a expansão do microcrédito, a par de, essencialmente, construir uma percepção de Estado diferente daquela que se apresenta atualmente ao empreendedor. Em outras palavras, é necessário construir uma trajetória de mão dupla que aproxime o Estado dessas empresas e ao mesmo tempo seja capaz de capacitá-las a operar em um ambiente mais dinâmico.

RUMO AO FUNDO MAIS FUNDO DO PORÃO – A DIMENSÃO DA INFORMALIDADE NO BRASIL

Abordar a questão da informalidade no Brasil, assim como em outros países, é uma tarefa sempre complexa e delicada. A começar pela quase absoluta carência de dados sobre tais empreendimentos; situação que não poderia ser diferente, uma vez que decorre de sua própria condição de informal: não há registros formais do informal. Ademais, como está discutido adiante, não repousa consenso sobre a própria definição do que é *atividade econômica informal*. A essas dificuldades de definição clara do objeto, acrescenta-se a realidade da “semiformalidade”, que contribui para toldar ainda mais as possibilidades de análise.

Antes de nos debruçarmos sobre essa tarefa proposta, é preciso realizar um esforço inicial de contextualização tanto da própria questão da informalidade, quanto de seus referenciais interpretativos e das dificuldades que se interpõem a uma clara compreensão desse importante estrato do universo econômico.

5.1 Informalidade: contexto e definições

O primeiro passo é definir o que deve ser entendido como informalidade, uma vez que a própria definição objetiva do que é informal não é consensual.

O debate sobre a informalidade teve início nos anos 1970, a partir da publicação, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), do documento *Employment, incomes and equality in Kenya* (ILO, 1972).⁵¹ Esse trabalho chamou a atenção para a importância do setor informal como significativo ofertante de ocupações e de oportunidades de rendimentos. A partir dele, uma série de estudos passou a ser desenvolvida acerca do tema (Hallak Neto, Namir e Kozovits, 2012). Com eles, diversas abordagens sobre a caracterização e o dimensionamento da informalidade vêm sendo sugeridas e utilizadas. Essa diversidade se origina, em primeiro lugar, de duas premissas distintas que são utilizadas para a caracterização do setor informal: a atividade econômica informal e o trabalho informal. A isso se somam também interpretações distintas em relação ao que constitui cada uma dessas categorias. A própria OIT, a partir da

51. “Ramos (2007a) afirma que a expressão ‘economia informal’ foi criada, na verdade, em um estudo sobre Gana realizado sob a coordenação de Keith Hart para a OIT em 1971. Todavia, como esse estudo somente foi publicado em 1973, a expressão acabou sendo atribuída ao trabalho sobre o Quênia, publicado em 1972.”

XV Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (Ciet), realizada em 1993, passou a admitir que a informalidade seja caracterizada a partir de duas dimensões: o não registro oficial do empreendimento e/ou o seu porte (menores que cinco empregados, entendendo que isso tende a significar situação de “trabalho precário”) (ILO, 2000). Além disso, a partir da XVII Ciet (ILO, 2003), a entidade ampliou e aprimorou a conceituação do setor, admitindo as duas premissas citadas e caracterizando mais objetivamente a economia informal e o emprego informal. O universo informal foi então definido como (Ramos, 2007a, p. 119):

- composto por pequenas firmas de propriedade familiar;
- baseado na utilização de recursos locais;
- fundado em tecnologias trabalho-intensivas;
- com baixa produtividade;
- atuando em mercados concorrenciais e não regulamentados; e
- adquirente de qualificações e padrões tecnológicos à margem dos circuitos oficiais.

Essa caracterização da informalidade tem algo de curioso. Conforme citado anteriormente, descreve sua realidade como “atuando em mercados concorrenciais e não regulamentados”. Na verdade, é exatamente nos segmentos mais precários das atividades econômicas que o “livre mercado” se apresenta em toda a sua plenitude. Nos segmentos mais dinâmicos, exatamente aqueles que no discurso e, conseqüentemente, em sua construção simbólica, propugnam os ideais do liberalismo, a atuação do Estado, seja como regulador, como comprador, fornecedor ou ofertante de crédito – por ação ou por omissão –, é não somente fato incontestado, mas principalmente reivindicação primeira de praticamente todos os seus agentes. Assim, paradoxalmente, o “livre mercado” é, para os setores dominantes da economia, apenas um dos componentes simbólicos (discursivos), enquanto como realidade concreta se impõe aos agentes mais desassistidos do jogo econômico.

De modo geral, os parâmetros estabelecidos pela OIT são os que têm sido mais frequentemente adotados pela literatura. Provavelmente isso se deve ao fato de que o principal foco de estudos sobre este universo seja direcionado para a economia do trabalho. Ainda são esparsos os estudos que se debruçam sobre a informalidade tendo como objeto as atividades econômicas *per se* e suas estruturas produtivas.

No caso brasileiro, na pesquisa Economia Informal Urbana (Ecinf), por exemplo, o IBGE considera como informais as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários, sejam atividades secundárias. Este critério de classificação, que é também adotado

pela OIT, tem como referência a ideia de “trabalho precário” e o associa ao trabalho informal. A Ecinf 2003 especifica que: “as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção” (IBGE, 2005a, p. 15).

Outro critério considera como informais aquelas atividades que são desenvolvidas no âmbito da extralegalidade; ou seja, as operações empresariais que ocorrem à margem do sistema tributário e regulatório, sejam elas executadas por empresas sem registro formal (sem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ); sejam aquelas que, mesmo sendo realizada por empresas ditas formais (com CNPJ), não são incluídas em seus registros oficiais.

Esse é o critério adotado por Soto (1987) no livro *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*, obra que apresenta uma profunda análise sobre a economia informal no Peru. Nele, são consideradas informais as atividades que se desenvolvem à margem do direito; ou seja, aquelas que se “*utilizam de meios ilegais para exercer atividades que têm natureza legal*” (grifo nosso). Esse último ponto é de vital importância, uma vez que explicita que a informalidade não é algo que seja ilícito por natureza, distinguindo o que é informal do que é criminoso.

Uma caracterização mais abrangente e, talvez, mais precisa da informalidade é dada por Cacciamali (2007) que, ao delinear os marcos analíticos da interpretação “intersticial subordinada” da informalidade, sugere que:

o setor informal se constitui no conjunto de formas de organização da produção que não se baseia, para o seu funcionamento, no trabalho assalariado. Um conjunto de características define a organização de produção no setor informal: i) o produtor direto é o possuidor dos instrumentos de trabalho e/ou do estoque de bens necessários à realização de seu trabalho, e se insere na produção como patrão e empregado simultaneamente; ii) o produtor emprega a si mesmo e pode lançar mão de trabalho familiar ou de ajudantes como extensão do seu próprio trabalho; o proprietário obrigatoriamente participa de maneira direta da produção e da direção do negócio; iii) o produtor direto vende seus serviços ou mercadorias, o ganho é utilizado, principalmente, para consumo individual e familiar e para a manutenção da atividade econômica, e mesmo que o indivíduo aplique seu dinheiro com o sentido de acumular, a forma como se organiza a produção, com apoio no próprio trabalho, em geral não lhe permite tal acumulação; iv) a atividade é dirigida pelo fluxo de renda que fornece ao trabalhador e não por uma taxa de retorno competitiva; é dessa renda que se retiram os salários dos ajudantes ou empregados que possam existir (p. 152).

De fato, há um extenso debate na literatura acerca do que deve ou não ser considerado como informal. As origens desse debate, no que diz respeito à informalidade do trabalho, estão bem delineadas por Gasparini e Tornarolli (2009), assim como um resumo do debate pode ser encontrado em Corseuil, Reis e Brito (2013).

As implicações analíticas dessa diversidade de critérios ficam bastante evidentes neste trabalho: tomando por base três critérios distintos para a estimativa do emprego informal, os autores estimam a informalidade do trabalho no Brasil em 2011, para os empregados, igual a 32,2%, 27,6% ou 36,4%, dependendo do critério utilizado.⁵²

5.2 Do formal ao informal: a construção da semiformalidade

Além desse conjunto de fatos, há ainda um fenômeno que permeia todo o espaço econômico da realidade brasileira: a “semiformalidade”. Esta, conforme o critério utilizado para a caracterização do que é informal, pode ou não estar incluída no universo considerado. A semiformalidade seria composta, por um lado, por agentes que pertencem ao universo formal, mas que executam parte de suas operações no âmbito da informalidade. Trata-se de empresas que, a despeito de serem formalmente estabelecidas (empresas com CNPJ), não incluem parte de suas operações em seus registros contábeis (transações realizadas sem a emissão do comprovante fiscal, ou nota fiscal) e/ou possuem em seus quadros trabalhadores sem contrato formal de trabalho (carteira de trabalho assinada). Essa forma de contratação passou a ser reconhecida como “trabalho informal” pela OIT desde 2003 (ILO, 2003). Há, ainda, empresas que remuneram seus trabalhadores em valores efetivos que são superiores àqueles que constam de seus registros contábeis e dos respectivos contratos de trabalho – prática usual no comércio, em que a remuneração variável (comissões de vendas) é paga à margem dos registros oficiais. Esse conjunto de práticas é conhecido pelos nomes de *transações por fora* ou *caixa 2*. Observe-se que tais transações podem se dar tanto em uma relação com outras empresas formais que também atuam na semiformalidade (operações conhecidas como *meia nota*), quanto com empresas informais, trabalhadores autônomos ou pessoas físicas, sejam atuando como compradores, sejam como fornecedores. Nas grandes cidades brasileiras, é sabido que muitos comerciantes “tradicionais”, ou seja, com estabelecimentos comerciais formalmente estabelecidos, empregam vendedores ambulantes (os camelôs),⁵³ geralmente informais, para venderem suas próprias mercadorias posicionando-os em frente às suas lojas. Seu objetivo não é somente a evasão fiscal, mas também – e principalmente – ocupar uma posição de mercado que, se não fosse ocupada por ele mesmo, seria por um outro qualquer, que concorreria com ele em sua própria porta.

Em que pese não existirem estatísticas que dimensionem com precisão essas operações e seus perfis, a observação da realidade e os “constrangimentos legais” existentes nos levam a supor com razoável segurança que sua intensidade é inversamente correlacionada com o porte da empresa. Particularmente no universo

52. Os critérios para a classificação como empregado formal são, respectivamente: empregado com carteira assinada; trabalhador que contribui para a Previdência Social; e empregado em empresa com mais de cinco funcionários.

53. Mercadores que oferecem seus produtos nas calçadas, em bancas, barracas ou até mesmo no chão.

das pequenas e microempresas, é um fato notório que, para muitas delas, seus demonstrativos contábeis não têm nenhuma relação com a realidade.

Ainda no contexto das organizações de pequeno porte, outro ponto importante na construção da semiformalidade a ser mencionado relaciona-se com as práticas gerenciais, muitas delas desenvolvidas a partir dos componentes culturais da sociedade. Entre inúmeras práticas, merecem destaque os sistemas informais (até mesmo rudimentares) de controle das operações. Há até uma expressão que designa essa situação: o “controle no papel de pão”, uma metáfora que se refere às firmas que registram suas operações em folhas soltas de papel avulso, alegoricamente o papel usado nos embrulhos de pão. Essa prática não está, necessariamente, associada ao emprego do “caixa 2”, pois os resultados finais apurados nas transações assim registradas podem vir a ser transferidos para os registros contábeis oficiais. Portanto, seu objetivo precípuo não é, necessariamente, a sonegação tributária. É, em grande medida, uma prática de caráter social e que é um componente do arcabouço simbólico do imaginário do povo brasileiro. Este tema está desenvolvendo em mais detalhes no capítulo seguinte. Essa prática é a tal ponto reconhecida no país que chega mesmo a fazer parte dos atrativos de alguns estabelecimentos. No bar carioca *Bip Bip*, por exemplo, um dos mais tradicionais da cidade do Rio de Janeiro, as bebidas são servidas pelos próprios clientes, que as retiram pessoalmente da geladeira ou prateleiras e anotam seus nomes e seu consumo diretamente em um caderno colocado sobre uma mesa próxima à entrada do bar; anotação que serve de controle para a cobrança da conta (Silva, 2014).

Há, ainda, um último ponto relativo à constituição da semiformalidade que, por sua importância no mundo das micro, pequenas e médias empresas formais, merece ser mencionado. A disseminação que se observa da prática do “caixa 2” é extremamente perniciosa do ponto de vista da gestão empresarial. Quando adotada, os demonstrativos contábeis adquirem função meramente fiscal e acabam por se transformar em “obras de ficção”, não tendo nenhuma utilidade como ferramenta gerencial. O resultado é uma total falta de controle sobre o negócio, cujo custo, muitas vezes, supera os valores eventualmente sonegados. Mas, como esses custos são indiretos, permanecem invisíveis para aqueles que não têm adequada formação ou capacitação técnica em gerenciamento.

Além disso, nesses casos, é usual a mistura dos interesses privados do proprietário com aqueles da própria empresa. Devido, em grande medida, à baixa qualificação nos princípios de gestão por parte do micro e pequeno empreendedor, aliado à cultura da informalidade, os proprietários dessas empresas – que são também seus principais gestores – constituem sistemas organizacionais que vão além daquilo que se chama “empresa familiar”; suas empresas são verdadeiras “empresas pessoais”. Eles não apenas priorizam a família como força de trabalho

e reproduzem nas relações e hierarquias organizacionais as regras e os valores do ambiente familiar, como também fazem das finanças da empresa e de suas finanças pessoais (ou familiares) um “caixa único”. O resultado é que são incapazes, na sua visão do negócio, de separar seus interesses e perspectivas pessoais (a pessoa física), daqueles da organização (a pessoa jurídica).

No sentido inverso, a semiformalidade é construída a partir de atividades informais que, de alguma maneira, conseguem espaços de operação na economia formal. Uma das possibilidades é a existência de agentes informais que transacionam com agentes formais por meio das operações “por fora” descritas antes. Há também os casos em que, a despeito de sua situação de informal, o agente consegue, quando necessário, revestir de “legalidade” algumas de suas operações. Isso se dá principalmente no setor de serviços e o principal instrumento, nesse caso, é a compra de notas fiscais emitidas por empresas formais (transação conhecida como *barriga de aluguel*): a empresa formal emite a nota fiscal ou o recibo relativo à transação efetuada pelo agente informal e este assume o pagamento dos impostos correspondentes. Esse pagamento, dependendo da relação existente entre os envolvidos, pode ser com ou sem ágio.

Uma outra situação começou a se tornar mais visível a partir da criação da figura do microempreendedor individual (Brasil, 2008b). Conforme visto anteriormente, este dispositivo, que entrou em vigor a partir de 1^a de julho de 2009, pretende oferecer condições especiais de legalização (ou formalização) principalmente para o trabalhador autônomo que vem atuando informalmente, sendo este seu alvo principal, porém não exclusivo. O sistema adota um processo de registro extremamente simplificado, que pode ser feito em poucos passos pela internet, reduzindo sobremaneira os custos de transação para a formalização. Além de oferecer inúmeras vantagens de caráter tributário para o MEI, que visam aprofundar a prevalência do princípio da progressividade na tributação das pessoas jurídicas, o programa tem por objetivo incluir esses trabalhadores no sistema de proteção social por meio da criação de condições especiais de contribuição,⁵⁴ possibilitando que se integrem ao sistema previdenciário. Espera-se que a possibilidade de operar no mundo formal – possuindo um CNPJ e emitindo nota fiscal – seja capaz de melhorar as condições de operação e competitividade desses trabalhadores e, por conseguinte, também sua renda.

No entanto, o programa do MEI é subordinado à Lei Geral das MPes. Em consequência disso, os MEIs estão submetidos às mesmas exigências que as MPes em geral. Esta lei não trata apenas de tributos, seu texto também sugere a simplificação e a unificação de licenças (alvará, bombeiros, vigilância sanitária, meio

54. Quando de sua criação, o MEI poderia contribuir para o sistema previdenciário (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) com base em uma alíquota de 11,0% do salário mínimo. A partir de 2011, esta alíquota foi reduzida para 5,0%.

ambiente etc.) e processos para abertura, manutenção e encerramento das MPEs, visando reduzir os entraves burocráticos e os custos de abertura dessas empresas. A palavra “sugere” não aparece aqui por acaso. Conforme discutido anteriormente, o arranjo federativo brasileiro impõe inúmeras barreiras para a universalização da aplicação dos princípios que regem a Lei Geral e o estatuto do MEI, implicando no que chamamos de “formalidade pela metade”. Um exemplo pode ser o de uma van que vende sanduíches nas ruas sem as devidas licenças: o seu proprietário poder possuir o registro como MEI, sendo portanto “formal” do ponto de vista federal; entretanto não possui licença da Vigilância Sanitária, nem alvará de funcionamento, permanecendo, assim, “informal” do ponto de vista estadual e municipal. Esta é mais uma faceta do problema da integração e coordenação vertical das políticas públicas.

O registro da semiformalidade, em certa medida, havia sido feito por Souza, Feijó e Silva (2006), quando propuseram um sistema de “classificação de níveis” para a informalidade brasileira, sugerindo que os diversos ramos de atividades cobertos pela Ecinf 1997 fossem classificados como de alta, média ou baixa informalidade. Essa classificação teria como base características observadas no conjunto de empresas de cada ramo no que concerne a seis atributos: *i*) nível de receita; *ii*) posição do proprietário (conta própria ou empregador); *iii*) local de funcionamento (domicílio, sem local fixo ou com local fixo); *iv*) mercado consumidor (pessoas diversas ou clientes fixos); *v*) controle de contas (sem nenhum registro, controle pelo proprietário ou existência de contador); e *vi*) constituição jurídica (com ou sem registro formal, isto é, CNPJ). As inúmeras possibilidades de combinação desses seis atributos em seus diversos possíveis graus permitem ter uma ideia da conformação desse espaço que vai desde uma total e completa informalidade até a rigorosa formalidade. Nesse trabalho, os autores destacam que o universo da informalidade, considerado a partir do duplo enfoque propugnado pela OIT, deva ser considerado como parte integrante da estrutura formal, subordinado ao processo de desenvolvimento da economia.

Em outro estudo, Feijó, Silva e Souza (2009, p. 331) assumem como hipótese de trabalho “que, assim como a fronteira entre o trabalho formal e o informal não é bem demarcada, dentro do setor informal também podemos encontrar um *continuum* de situações em que pressupostos de um trabalho descente estão mais ou menos presentes”. Chamam ainda a atenção para o fato de que a própria OIT considera que “entre a economia formal e a informal não existe um limite claro que as separe”.

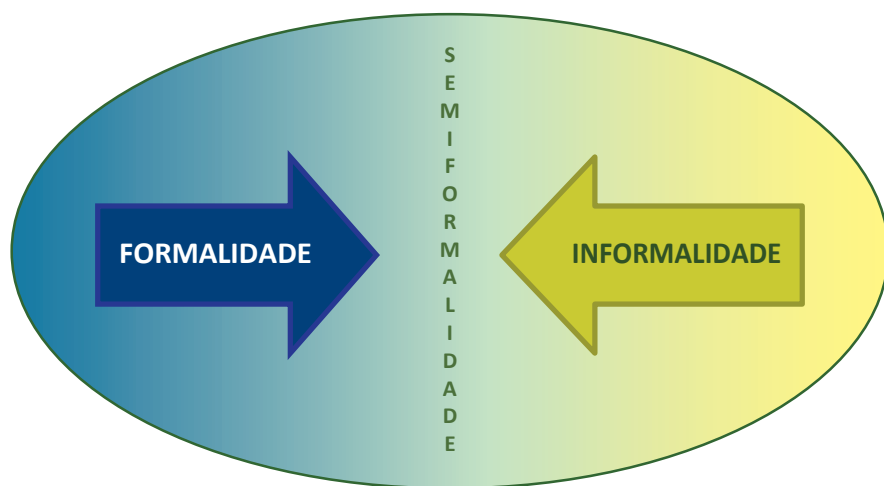
Fica evidente que na economia brasileira não há dois espaços “paralelos”: o mundo formal e o informal. Conforme o que está apresentado em mais detalhes no capítulo deste livro que trata especificamente da informalidade, estes espaços se imbricam e se complementam na semiformalidade, conformando um único sistema socioeconômico. Essa realidade é análoga àquela descrita por Cacciamali (2001),

ao tratar especificamente da questão do trabalho, na qual a autora afirma que os denominados setores formais e informais do mercado de trabalho expressam-se como um *continuum* de relações existentes nesse mercado, e não como dois setores dicotômicos ou duais.

É essa a visão que adotamos neste livro e que ensejou a formulação da categoria “semiformalidade” que, na dinâmica das relações econômicas e sociais do país, desempenha um papel fundamental. Entendemos, portanto, a semiformalidade como um espaço construído a partir de dois movimentos convergentes e complementares (figura 2).

Uma ampliação do conceito de semiformalidade pode ser feita mesmo a partir da própria definição de setor informal formulada pela citada interpretação intersticial subordinada. Não é exagero atribuir todo o conjunto de atributos citados como caracterizadores desse setor a uma parcela considerável das MPMEs no Brasil e, em muitos casos, até mesmo de empresas de médio porte.

FIGURA 2

Representação esquemática da semiformalidade

Elaboração dos autores.

Na seção a seguir, apresentaremos as principais estimativas do mundo informal brasileiro disponíveis na literatura.

5.3 Alguns dados (?) sobre a realidade (??) brasileira

Conforme citado antes, a própria natureza da informalidade leva a uma exiguidade e imprecisão dos dados a seu respeito. A isso se somam algumas das limitações decorrentes de nossa própria institucionalidade e das características das estatísticas produzidas no país. A observação dessas estatísticas (Pesquisa Industrial Anual – PIA, Pesquisa Anual de Serviços – PAS, Pesquisa Anual de Comércio – PAC e Pesquisa Anual da Indústria da Construção – Paic) leva a crer que o volume de transações que ocorrem na condição de semiformalidade não é desprezível e tampouco se limita às empresas de menor porte, pois esse tipo de operação é realizado até mesmo por empresas com centenas de empregados e que em suas operações formais incluem, até mesmo, atividades de exportação. Nessas pesquisas, os indícios de subnotificação das informações financeiras são bastante evidentes. É frequente, por exemplo, observar-se empresas que declaram receitas que fazem com que permaneçam durante anos com valores adicionados negativos. Situação que é, na prática, insustentável, salvo para empresas que possuam grandes estoques de capital.

Do mesmo modo, a observação do ambiente das MPMEs e o cruzamento com dados das pesquisas citadas com os da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio – PNAD do IBGE também levam a crer na existência de considerável subnotificação no pessoal ocupado – PO (IBGE, 2009a).

A despeito disso – e inclusive por conta disso – alguns esforços têm sido realizados no sentido de tentar, de algum modo, dimensionar a economia informal e caracterizá-la. Contudo, pelo exposto, não há convergência de resultados.

Um desses esforços tem sido conduzido por parte do próprio organismo que produz as estatísticas nacionais: o IBGE. Este instituto realizou duas edições, em 1997 e 2003, da Ecinf (IBGE, 2003b; 2005b). A despeito da riqueza de informações que estas oferecem, é impossível imaginar que se possa capturar toda essa realidade. No caso da Ecinf, duas limitações contribuem para essa dificuldade. A primeira delas diz respeito à abrangência, uma vez que não estão consideradas as atividades realizadas em domicílio rural, as atividades realizadas por trabalhadores sem residência fixa (a chamada “população de rua”, segmento cada vez mais significativo nas regiões metropolitanas); e o trabalho doméstico, atividade extremamente significativa no universo do trabalho informal no país (IBGE, 2005a). A segunda é que o critério de classificação (ou enquadramento como empresa informal) acaba por excluir uma parte considerável do universo daquilo que estamos chamando de “semiformalidade”. Limitando o universo informal às empresas com até cinco empregados, a pesquisa não leva em conta as operações extraleais das empresas maiores que isso. Soma-se a isso considerar como informais microempresas cujas atividades ocorrem dentro das regras da formalidade e cujas relações de trabalho reproduzem as mesmas observadas

nas médias e nas grandes empresas, situação comumente observada nos setores mais dinâmicos da economia. Desconsidera, ainda, empresas informais (que operam sem registros, isto é, à margem da lei), mas que possuem, muitas vezes, dezenas de empregados. Alguns de seus resultados estão nas tabelas 18 e 19.

Os valores apresentados, em que pese aquele contingente de atividades informais que, conforme citado, não está neles incluído, dão uma noção do quanto essas atividades representam para a economia brasileira e, principalmente, do quanto da renda da população advém de atividades dessa natureza.

TABELA 18

Dados gerais da informalidade – Ecinf (1997 e 2003)

(Em milhares)

Dados gerais	1997	2003
Empresas informais	9.487	10.336
Pessoal ocupado – empresas informais	12.834	13.861
Pessoal ocupado – Brasil	59.184	84.035
Pessoal ocupado – empresas informais (%)	21,7	16,5

Fonte: IBGE (2003a; 2003b; 2005a; 2005b).
Elaboração dos autores.

TABELA 19

Dados financeiros das empresas informais – Ecinf (1997 e 2003)

(Em R\$ 1,00)

Dados financeiros	1997	2003
Receita mensal média	2.183,00	1.754,00
Despesa mensal média	1.666,00	1.326,00
Investimento	5.853,00	4.373,00
Receita anual total (bilhões)	248,5	217,6

Fonte: IBGE (2003a; 2003b; 2005a; 2005b).
Elaboração dos autores.
Obs.: Preços de 2003.

A mesma pesquisa do IBGE também aponta para o fato de que a economia informal movimentou, em 2003, um total de R\$ 217,6 bilhões.

Chama também a atenção a baixa produtividade do trabalho que se pode atribuir ao setor informal segundo esses dados. Pelas tabelas 18 e 19, constata-se que, no setor informal, a receita anual média por trabalhador, em 2003, foi de R\$ 15.695,27.⁵⁵ Pelas mesmas tabelas, é possível fazer uma estimativa do lucro médio por trabalhador, sendo esta igual a R\$ 3.829,86.⁵⁶ Por sua vez, a produtividade média

55. Receita anual média por trabalhador = (receita anual total/pessoal ocupado) = (217.552.000/13.861) = 15.695,27.

56. Lucro anual médio por trabalhador = ((receita mensal média - despesa mensal média) X 12 X empresas informais) / pessoal ocupado = ((1.754 - 1.326) X 12 X 10.336)/13.861 = 3.829,86.

do trabalho da economia como um todo, em 2003, foi de R\$ 17.500,00.⁵⁷ Apesar destes valores não serem diretamente comparáveis, observe-se que a produtividade do trabalho é calculada pela razão entre o VA e o PO, sendo o VA igual ao valor bruto da produção menos o consumo intermediário. Assim, é de se esperar que a produtividade do trabalho seja um valor situado entre o lucro por trabalhador e a receita bruta por trabalhador. Assim sendo, a produtividade do setor informal, tendo em vista esses dois valores será, sem dúvida, consideravelmente menor do que a da média da economia, evidenciando a baixa produtividade desse conjunto de atividades.

Outro ponto que chama a atenção é uma aparente queda de “desempenho” dos empreendimentos informais. Tanto as receitas médias quanto as despesas médias caíram, e de forma menos que proporcional, entre 1997 e 2003. O mesmo se verifica com o investimento. Esse comportamento pode indicar uma “precarização” do setor informal, talvez resultado de ter ocorrido, como se demonstra adiante, uma redução na participação da informalidade no total da economia. Assim, é possível que os agentes mais bem estruturados, produtivos e eficientes do segmento tenham se formalizado, restando aqueles mais “precários”.

Outro dimensionamento da informalidade brasileira é realizado pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Etco). A tabela 20 apresenta dados produzidos a partir de um modelo de estimativa que combina dados do mercado de trabalho, obtidos na PNAD, com uma estimativa do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (Ibre/FGV) baseada na demanda de moeda. Segundo este instituto, os valores da estimativa representam uma produção de bens e serviços que fica à margem do PIB (Etco, 2018).

TABELA 20
Participação da economia informal no PIB (2003-2016)
(Em %)

Itens	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variação (2003- 2016) (%)	Variação média anual (%)
Receita a preços cor- rentes (R\$ bilhões)	361,1	409,3	444,1	485,8	527,9	581,0	615,5	685,4	738,5	794,6	862,7	915,9	956,9	983,3	-	-
Receita a preços de 2015 (R\$ bilhões)	870,1	915,3	924,4	947,1	966,9	978,2	965,7	991,7	986,5	984,5	995,4	988,9	956,9	948,4	9,00	0,67
Participa- ção no PIB (%)	21,0	20,9	20,5	20,2	19,4	18,7	18,5	17,6	16,9	16,5	16,2	16,1	16,2	16,3	-22,4	-1,93

Fonte: Etco (2018).
Elaboração dos autores.

57. Valor calculado a partir de dados das Contas Nacionais do IBGE.

Como se pode observar, as dimensões da informalidade aqui apresentadas são bem mais significativas que aquelas observadas na Ecinf. O Instituto Etco estima que o valor movimentado pela economia informal em 2003 foi da ordem de R\$ 361 bilhões; ou seja, um valor 66% maior que o estimado pela Ecinf. A tabela 20 ainda evidencia que nos últimos quatorze anos, mesmo tendo crescido 9,00% em termos absolutos, a informalidade diminuiu de tamanho em 22,4% relativamente ao PIB. Há ainda, o que é importante, um registro de queda contínuo mesmo em valores absolutos a partir de 2011. Uma hipótese é que isso possa ter ocorrido como consequência do MEI, mas somente investigações futuras poderão confirmá-la. Todavia, a partir de 2015, verifica-se uma inflexão nas duas tendências. Por um lado, a informalidade se reduz em termos absolutos, ao mesmo tempo que sua participação no PIB aumenta. Trata-se, claramente, de um reflexo da crise econômica que se abateu sobre o país naquele ano. A economia informal, assim como todo o restante da economia, refluuiu. Entretanto, ela acaba por absorver parte do contingente de trabalhadores deslocados do setor formal. Isso faz que sua queda seja menor do que a daquele segmento, levando a um aumento de sua participação no agregado econômico.

Um terceiro e amplo esforço no sentido de quantificar a informalidade foi conduzido por Schneider, Buehn e Montenegro (2010), em um estudo no qual apresentam uma estimativa da dimensão da economia informal em 162 países, ao longo de praticamente uma década. Também fazendo uso de um método que combina a demanda por moeda e os dados de mercado de trabalho, o estudo busca quantificar todo o conjunto de atividades econômicas que, em cada um dos países analisados, se desenvolvem à margem das contabilidades oficiais. Ao se comparar os 145 países relacionados no estudo para os quais foi possível estimar todos os valores da série, o Brasil aparece em 96º lugar em grau de formalidade da economia em 2007. Ou seja, entre 145 países, o Brasil possui a 50ª maior taxa de informalidade. Note-se, porém que houve uma melhora: em 1999, essa taxa ocupava a 42ª posição. Na tabela 21, estão apresentados os dados agregados dos países da OCDE. Como se pode notar, de 1999 a 2007, a participação da informalidade em relação ao PIB no Brasil manteve-se em torno de 2,3 vezes a dos países da OCDE. Comparativamente ao estudo realizado pelo Instituto Etco (entre 2003 e 2007), este trabalho atribui à economia informal uma participação no PIB que é quase o dobro da estimada por aquele.

TABELA 21

Participação da economia informal no PIB – Brasil e países da OCDE (1999-2007)
(Em %)

Local	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variação (1999-2007)	Variação média anual
Brasil	40,8	39,8	39,9	39,9	39,6	38,6	38,4	37,8	36,6	-10,3	-1,35
OCDE	17,7	17,4	17,3	17,3	17,3	17,1	17,0	16,8	16,6	-6,2	-0,80
Razão	2,31	2,29	2,31	2,31	2,29	2,26	2,26	2,25	2,20	-	-

Fonte: Schneider, Buehn e Montenegro (2010).
Elaboração dos autores.

A tabela 22 apresenta as estimativas por região para o ano de 2005, permitindo situar o Brasil em seu contexto geoeconômico.

TABELA 22
Informalidade média por região do globo em relação ao PIB (2005)
(Em %)

Região	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
Leste da Ásia e Pacífico	17,5	12,7	12,7	51
Europa e Ásia Central	36,5	32,8	18,2	66,7
América Latina e Caribe	34,7	33,7	19,3	66,1
Leste e Norte da África	27,3	32,7	18,2	37,2
Países ricos da OCDE	13,5	11	8,7	27,9
Outros países ricos	20,8	19,5	12,4	33,4
Sul da Ásia	25,1	22,2	22,2	43,7
África Subsaariana	38,4	34,1	22,6	61,8
Mundo	17,2	13,4	8,7	66,7

Fonte: Schneider, Buehn e Montenegro (2010).
Elaboração dos autores.

Observe-se que, segundo os resultados apresentados pelo estudo, a informalidade brasileira equipara-se à média da África Subsaariana. Ela é superior à média da América Latina e do Caribe – em especial, significativamente superior à do Chile, país com menor proporção de informalidade na região: 19,3% – e à de países pobres da Europa e da Ásia Central. Portanto, o grau de informalidade registrado no país não o ombréia com aqueles cujas economias apresentam um nível de diversificação semelhante ao nosso e cujas estruturas produtivas, da mesma forma, incorporam diversos dos setores considerados como os mais dinâmicos. Tampouco se equipara ao dos países com PIBs *per capita* semelhantes. Em boa medida, o nível de informalidade observado reflete, na comparação com outros países, a mesma situação que se costuma observar em relação à distribuição de renda.⁵⁸

Uma quarta tentativa de estimação das atividades informais foi empreendida por Hallak Neto, Namir e Kozovits (2012). A partir da revisão da série do Sistema de Contas Nacionais (SCN), realizada em 2007, os autores buscam produzir uma estimativa das dimensões do setor informal na economia brasileira tanto no que se refere à riqueza gerada (valor adicionado), quanto ao contingente de trabalhadores em ocupações consideradas como informais, em uma série que compreende os anos de 2000 a 2007.

Essa estimativa é inteiramente derivada das Contas Nacionais, contrastando com a estimativa do Instituto Etco, que supõe que a economia informal não está representada no PIB, isto é, não é capturada pelo SCN. Os autores, na descrição de sua metodologia, citam Hussmanns, para quem a inclusão da definição de setor

58. Segundo o Banco Mundial (2014b), o Brasil ocupava, em 2011, a 45ª posição na classificação mundial de PIB *per capita* e a 180ª posição na classificação mundial de desigualdade de renda medida pelo coeficiente de Gini.

informal no *System of National Accounts* (manual internacional das contas nacionais) foi considerada essencial porque tornou possível identificar separadamente o setor informal nas contas nacionais e, portanto, quantificar a contribuição deste setor no PIB.

A tabela 23 apresenta a taxa de participação da economia informal na composição do valor adicionado bruto nacional para cada um dos anos da série.

TABELA 23
Participação da economia informal no PIB (2000-2007)
(Em %)

Tipo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variação (2000-2007)	Variação média anual
Informal ¹	12,7	11,9	11,7	10,7	10,0	10,1	9,9	9,9	-22,05	-3,49
Outras unidades familiares ²	14,5	14,1	13,8	13,6	12,9	12,3	11,7	11,5	-20,69	-3,26
Total	27,2	26,0	25,5	24,3	22,9	22,4	21,6	21,4	-21,32	-3,36

Fonte: Hallak Neto, Namir e Kozovits (2012).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Compreende as unidades produtivas não agrícolas, não constituídas em sociedades e trabalhadores autônomos.

² Compreende as atividades agrícolas não constituídas em empresas e de autoconsumo, trabalho doméstico remunerado e aluguéis imputados e recebidos.

Mais uma vez, como resultado de critérios de definição e metodologias distintas, temos valores divergentes dos demais. É importante ter em conta que o grupo de atividades classificado como *informal* reúne os empreendimentos que são considerados informais pelo critério de não possuírem os registros legais (CNPJ). As atividades incluídas na categoria *outras unidades familiares* compreendem, além das atividades comerciais agrícolas de mesma natureza, as de subsistência, o trabalho doméstico e os aluguéis imputados e recebidos.

É bem verdade que boa parte do trabalho doméstico realizado no país, do ponto de vista da formalização do emprego, pode ser classificada como “trabalho informal”, uma vez que a relação de trabalho não é regida por um contrato formal (são, frequentemente, trabalhadores “sem carteira assinada”). Quanto aos aluguéis, os valores imputados correspondem a uma estimativa do SCN que atribui valores de aluguéis – que não foram efetivamente pagos – como parte da riqueza nacional produzida aos imóveis ocupados pelos seus proprietários. Os aluguéis pagos, no nosso entendimento, não se incluíam em nenhum critério de classificação da informalidade.

De todo modo, a despeito dos valores divergentes, observam-se nessa série os mesmos comportamentos observados nas demais: valores extremamente significativos, porém consistentemente declinantes.

Um resultado bastante interessante deste trabalho foi a possibilidade de estimar a informalidade segundo as diversas atividades econômicas, permitindo, assim, a representação da estrutura produtiva da informalidade (tabela 24).

Os resultados vão ao encontro do que seria esperado tanto a partir da observação direta da realidade, quanto das características de intensidade dos fatores de produção

que são típicas a cada uma das atividades. Cerca de um terço do VA se origina nas atividades pertencentes ao grupo *outros serviços*. Nesse grupo, temos os serviços de manutenção e reparação e serviços prestados às empresas, que incluem os chamando “biscateiros”,⁵⁹ as oficinas mecânicas conhecidas como “de fundo de quintal”, além de inúmeras outras modalidades de prestação de serviços de manutenção e reparação. As atividades de alimentação incorporam todo o universo de produção de alimentos informais que é bastante comum em praticamente todos os recantos do país. Um quarto das atividades informais concentra-se no comércio. Neste grupo, temos toda uma gama de empreendimentos, que vão desde o ambulante ou camelô, ao pequeno comércio informal, seja localizado nas pequenas cidades do interior, seja localizado nas regiões de habitação informal (favelas). As outras duas atividades de destaque são construção civil e transporte, armazenagem e correio. A informalidade nessa última categoria de atividades vem ganhando corpo principalmente nos anos recentes, com o florescimento das atividades de “transporte alternativo” (vans e “mototáxis”⁶⁰) e os serviços de entrega e *courrier* (os chamados “motoboys”).

Indústria extrativa e de transformação, serviços financeiros em geral, serviços de informação e atividades imobiliárias, como seria de se esperar, incorporam uma parcela muito pequena da informalidade. Contudo, chama a atenção o expressivo aumento da participação da indústria de transformação e dos serviços de informação no transcorrer do período. Esse é um fato que merece ser investigado em detalhes.

TABELA 24

Composição do valor adicionado da economia informal por grupamento de atividade (2000 e 2007)
(Em %)

Atividade	2000	2007	Variação (2000-2007)
Indústria extrativa	0,2	0,2	0,00
Indústria de transformação	9,4	10,2	8,51
Construção civil	13,4	13,0	-2,99
Comércio	24,8	25,8	4,03
Transporte, armazenagem e correio	10,6	11,1	4,72
Serviços de informação	4,4	4,9	11,36
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	0,7	0,7	0,00
Atividades imobiliárias e alugueis ¹	2,1	1,4	-33,33
Outros serviços ²	34,4	32,7	-4,94
Total	100,0	100,0	–

Fonte: Hallak Neto, Namir e Kozovits (2012).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Compreende a incorporação de imóveis e atividades imobiliárias e o aluguel de bens móveis.

² Compreende os serviços de manutenção e reparação, alojamento e alimentação, serviços prestados às empresas, serviços prestados às famílias, educação e saúde mercantil.

59. Pessoas que não têm ofício definido e oferecem uma miríade de serviços manuais.

60. Motociclistas que oferecem serviços autônomos de transporte de passageiros análogos aos táxis.

A tabela 25 apresenta os resultados obtidos para o trabalho formal e informal, considerados nesse caso como decorrência da existência ou não de contrato de trabalho.

TABELA 25

Participação das ocupações por tipo de inserção no trabalho (2000-2007)
(Em %)

Tipo de vínculo	Unidade	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variação (2000-2007)	Variação média anual
Com vínculo formal	Milhões	30.128	31.865	32.931	34.104	35.966	37.436	39.543	41.244	36,90	4,59
	%	38,1	40,1	39,9	40,6	40,8	41,2	42,4	43,6	14,44	1,94
Sem carteira	Milhões	18.633	18.478	19.275	19.028	20.402	20.548	20.940	20.688	11,03	1,50
	%	23,6	23,2	23,3	22,6	23,1	22,6	22,5	21,8	-7,63	-1,12
Autônomo	Milhões	30.211	29.211	30.423	30.904	31.886	32.922	32.764	32.782	8,51	1,17
	%	38,3	36,7	36,8	36,8	36,1	36,2	35,1	34,6	-9,66	-1,45
Total	Milhões	78.972	79.552	82.629	84.036	88.252	90.906	93.247	94.714	19,93	2,63

Fonte: Hallak Neto, Namir e Kozovits (2012).
Elaboração dos autores.

Esses são, provavelmente, os números mais expressivos: o trabalho formal, no país, vem representando tão somente cerca de 40% do total de trabalhadores. Isso significa dizer que algo em torno de 60% dos trabalhadores não estão cobertos por nenhum tipo de proteção social. Contudo, assim como a informalidade dos empreendimentos, a formalização do trabalho vem crescendo de modo consistente, a uma taxa média de 1,94% ao ano (a.a.). Em termos de valores absolutos, estamos falando de um crescimento de 36,9% nos empregos formais em sete anos, o que se traduz em mais de 10 milhões de trabalhadores que passaram a contar com essa cobertura. Esse valor espelha o que se tem verificado nos níveis de desemprego, também em queda sustentada. Considerando-se a promulgação, em 2008, da Lei Complementar nº 128, Lei do Microempreendedor Individual (Brasil, 2008b), que facilita o acesso dos autônomos ao sistema de proteção social, em um quadro de crescimento econômico, seria de se esperar uma melhora importante desse quadro nos anos recentes. Todavia, como veremos um pouco mais adiante, a situação de crise que sobreveio a partir de 2014 produziu uma preocupante reversão nessa tendência.

Por fim, Hallak Neto, Namir e Kozovits (2012) produzem também, a partir dos dados da VA e PO resultantes de seu estudo, estimativas das produtividades do trabalho para o ano de 2007, conforme apresentado na tabela 26.

TABELA 26

Valor adicionado, ocupações e produtividade do trabalho segundo o setor (2007)

Setor de produção	Valor adicionado (1)		Ocupações (2)		Produtividade (1)/(2)
	R\$ milhões	(%)	Em milhares	(%)	R\$ mil/ocupação
Formal	1.798.112	78,6	48.501	51,2	37,1
Informal ¹	225.735	9,9	26.217	27,7	8,6
Outras unidades familiares ²	264.011	11,5	19.996	21,1	13,2
Total	2.287.858	100,0	94.714	100,0	24,2

Fonte: Hallak, Namir e Kozovits (2012).

Notas: ¹ Compreende as unidades produtivas não agrícolas não constituídas em sociedades e trabalhadores autônomos.

² Compreende as atividades agrícolas não constituídas em empresas e de autoconsumo, trabalho doméstico remunerado e aluguéis imputados e recebidos.

Como se pode observar, a produtividade do trabalho do setor formal é 4,3 vezes maior do que a do setor informal, sendo que este se limita a apenas pouco mais de um terço da produtividade média da economia. É bem verdade que a própria estrutura produtiva do setor justifica em parte esse desempenho. Conforme pode ser observado, a informalidade se concentra naquelas atividades que, por sua própria natureza (baixa intensidade de capital e de conhecimento), tendem a ter baixos níveis de produtividade. Mas levando-se em conta que tais atividades também representam uma parcela considerável daquelas que compõem o setor formal, números dessa magnitude refletem uma produtividade específica do setor efetivamente baixa.

O grupo de *outras unidades familiares* não apresenta uma produtividade tão baixa. Todavia, tendo-se em conta que o VA deste grupo incorpora os montantes de aluguéis pagos e de aluguéis imputados, para os quais não há correspondente acréscimo de PO, os valores prováveis de produtividade das demais atividades do grupo, certamente, também deverão ser baixos.

Às estimativas aqui apresentadas, acrescentamos um exercício que tem por base as dimensões de um dos principais segmentos da economia informal: os trabalhadores autônomos (ou “por conta própria”). Os dados utilizados foram extraídos da PNAD e cotejados com valores do Sistema de Contas Nacionais. É sabido que esses dados advêm de pesquisas distintas e, portanto, que se baseiam em metodologias também distintas, fato que, em certa medida, compromete uma comparação. Entretanto, entende-se que essa diversidade não implica maiores óbices quando se trata de uma análise de evolução histórica. Os resultados encontrados estão apresentados na tabela 27.

O primeiro bloco apresenta a evolução do contingente de trabalhadores. Neste bloco foi também incluída a categoria *ocupação marginal*.⁶¹ Trata-se de trabalhadores

61. O termo “marginal” foi empregado com sua acepção estrita, isto é, com o sentido daquele que está à margem, e não com a conotação pejorativa que por vezes adquire.

que exercem ocupações não remuneradas; ou seja, são aqueles trabalhadores que estão à margem do mercado de trabalho. É a situação típica dos que atuam em estabelecimentos de propriedade de familiares ou que os auxiliam em atividade de autônomos. Como se pode ver, o valor aqui obtido contrasta com aquele oferecido tanto pela Ecinf quanto pelo estudo realizado por Hallak Neto, Namir e Kozovits (2012). Segundo aquela pesquisa, as empresas informais – unidades produtivas com menos de cinco empregados, com ou sem CNPJ – representavam, em 2003, 16,5% do PO; enquanto a PNAD indicava uma participação de 20,7% somente de trabalhadores por conta própria, aos quais se somam 10,9% de ocupações marginais; ou seja, valores que por si só superam um montante que deveria incluir além desses, outros contingentes significativos de trabalhadores. Todavia, nestes dados da PNAD, estão incluídas também as atividades agrícolas e aquelas desenvolvidas fora dos núcleos urbanos. Isso evidencia que as considerações acerca da informalidade não devem se restringir ao contexto urbano. Na comparação com o trabalho de Hallak Neto, Namir e Kozovits (2012), observamos um quadro inverso: os números extraídos da PNAD indicam um contingente de trabalhadores autônomos que é pouco maior que a metade do registrado por estes.

TABELA 27

Dados sobre o trabalho autônomo (conta própria) – Brasil

Item	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	D% (2002 - 2009)	D% Médio anual
Pessoal ocupado (milhões)										
Total	82,63	84,03	88,25	90,91	93,25	94,71	96,23	96,65	17	2,3
Conta própria	17,02	17,36	17,91	18,27	18,22	18,39	17,94	18,22	7	1
Marginal	9,11	9,17	9,39	9,95	9,57	9,31	8,75	8,18	-10,2	-1,5
Participação conta própria (%)	20,6	20,7	20,3	20,1	19,5	19,4	18,6	18,8	-8,5	-1,3
Participação ocupação Marginal (%)	11	10,9	10,6	10,9	10,3	9,8	9,1	8,5	-23,2	-3,7
Renda total (R\$ bilhões)										
Total	626,07	648,6	669,62	709,72	767,41	829,54	893,43	929,12	48,4	5,8
Conta própria	48,37	57,47	55,90	60,92	56,58	63,60	58,57	59,82	23,7	3,1
Participação (%)	7,7	8,9	8,3	8,6	7,4	7,7	6,6	6,4	-16,7	-2,6
Renda média anual (R\$ mil)										
Total	7,58	7,72	7,59	7,81	8,23	8,76	9,28	9,61	26,9	3,5
Conta própria	2,84	3,31	3,12	3,33	3,11	3,46	3,26	3,28	15,6	2,1
Razão	2,67	2,33	2,43	2,34	2,65	2,53	2,84	2,93	9,8	1,3
Produtividade do trabalho (R\$ mil)										
Total	14,92	14,86	14,97	15,01	15,19	15,84	16,36	16,26	8,9	1,2
Conta própria ¹	2,84	3,31	3,12	3,33	3,11	3,46	3,26	3,28	15,6	2,1
Razão	5,25	4,49	4,8	4,5	4,89	4,58	5,01	4,95	-5,7	-0,8

Fonte: IBGE (2002a; 2002b; 2009a; 2009b).

Elaboração dos autores.

Obs.: Preços de 2002.

Nota: ¹ O VA foi considerado, por aproximação, como igual à renda.

Dois dados aqui são positivos. Em primeiro lugar, a participação dos trabalhadores informais na economia apresentou decrescimento consistente em ambas as categorias analisadas: conta própria e ocupação marginal. A outra, ainda mais positiva, é que se observa um declínio em valor absoluto das ocupações “marginais”, indicando uma sensível melhora no padrão da ocupação no país. Esses valores são coerentes com os indicadores de desemprego da década, que também se mostram consistentemente declinantes.

Em relação à renda, o que se constata é que a renda média do trabalho autônomo é inferior à renda média do agregado econômico, explicitando assim a baixa dinâmica das atividades exercidas por esses trabalhadores. O registro da queda na participação dos autônomos na economia, ao mesmo tempo em que a razão entre sua renda e a do restante da economia vem crescendo, pode estar espelhando uma situação na qual os trabalhadores autônomos de maior qualificação estejam sendo absorvidos pelo aumento da demanda no mercado formal de trabalho.

O último bloco apresenta os valores da produtividade média do trabalho. Nele se constata que o desempenho dos trabalhadores autônomos situa-se em um patamar significativamente inferior ao da economia como um todo (em torno de uma quinta parte) evidenciando mais uma vez a baixa dinâmica de suas atividades.

Por fim, no que se refere à semiformalidade, há um trabalho de Ulyssea (2014) sobre a economia informal no qual o autor consegue dimensionar, a partir de um cruzamento de dados da Ecinf, com a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), um dos componentes da semiformalidade, que é aquele composto pelos trabalhadores sem registro formal (carteira de trabalho “assinada”) empregados em firmas formalmente registradas (com CNPJ). Segundo o autor, em 2003, esse contingente representava em torno de 35,2% da força de trabalho.

Existem, ainda, duas abordagens que transcendem a questão do dimensionamento da informalidade. Squeff (2015), em um aprofundamento do tratamento da informalidade elaborado por Hallak Neto, Namir e Kozovits a partir dos dados do SNC, detalha a dinâmica da produtividade do setor informal e analisa de que forma ela contribui com a conformação da produtividade do trabalho total da economia. Há também uma linha de estudos que vem tentando identificar os efeitos de políticas públicas que têm por objetivo estimular a formalização (particularmente o MEI). Alguns destes estudos vêm sendo conduzidos por Ulyssea (2012), Rocha, Ulyssea e Rachter (2013) e Corseuil, Neri e Ulyssea (2014).

Em seu trabalho, Squeff (2015) faz uso de dois conjuntos de dados. No primeiro, os valores de VA e PO utilizados para o cálculo da produtividade do trabalho são determinados a partir dos dados do SCN tradicionalmente utilizados em estudos dessa natureza. Em uma segunda etapa, o autor excluiu dos dados os valores relativos às atividades com significativa produção não mercantil, imputada

e para autoconsumo, a saber: intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados; atividades imobiliárias e alugueis; administração, saúde e educação públicas e seguridade social; agropecuária; e serviços domésticos. O autor pondera que, tendo em vista as metodologias utilizadas para a determinação de seus respectivos VAs, tratar da produtividade do trabalho dessas atividades é uma questão delicada. Essa questão é uma das problemáticas debatidas por todos aqueles que fazem uso do indicador “produtividade do trabalho”. Entendendo que a solução apresentada por Squeff contribui para um aumento na acurácia do indicador, serão esses os resultados de seu estudo que destacaremos neste trabalho.

Para a compreensão da dinâmica das produtividades, o autor analisou seu comportamento entre 2001 e 2009 (tendo como base os dados do SCN de 2000 a 2009) fazendo uso da técnica de decomposição de sua variação ao longo do período (*shift share*). O modelo utilizado permite, além de quantificar a contribuição de cada setor na conformação da produtividade total, a decomposição dessa contribuição em componentes que permitem identificar de que modo essa contribuição se deu:

- componente direto: corresponde à contribuição da variação efetiva da produtividade daquele setor ao longo do período (componente intrínseco ou *within effect*) na variação da produtividade total;
- componente ocupação: corresponde à contribuição do setor na modificação da composição de ocupações do sistema; isto é, nas variações da produtividade total decorrentes do deslocamento de pessoal de um setor para outro com maior ou menor produtividade intrínseca. Trata-se, portanto, das mudanças estruturais (componente estrutural ou *between effect*);
- componente preço: corresponde à contribuição de um dado setor na produtividade agregada decorrente de uma mudança nos seus preços relativos; e
- componente interação: decorre do próprio tratamento algébrico utilizado na construção do modelo, sendo de difícil interpretação econômica.

A tabela 28 corresponde a um quadro sinótico dos resultados do trabalho.

TABELA 28

Variação e decomposição da produtividade do trabalho nos setores formal e informal (2001-2009)
(Em %)

Setor de produção	Variação Total	Contribuição do setor	Decomposição			
			Direto	Ocupação	Preço	Interação
Total	2,2	2,2	-4,4	7,1	0,5	-1,0
Formal	-0,3	7,3	-1,3	9,4	0,6	-1,3
Informal	-16,3	-5,1	-3,1	-2,2	0,0	0,3

Fonte: Squeff (2015).

As observações resultantes não são muito alvissareiras. Contrastando com diversos outros estudos, o crescimento acumulado ao longo de praticamente toda a década da produtividade do trabalho total da economia brasileira – considerando apenas as atividades eminentemente mercantis – foi de apenas 2,2%. Mais ainda, a variação da produtividade intrínseca – componente direto – dos dois segmentos considerados (formal e informal) foi negativa, ou seja, a produtividade efetiva desses segmentos reduziu-se. O efeito direto das produtividades intrínsecas de cada setor foi uma redução na produtividade total da ordem de 4,4%. Essa queda somente foi compensada por uma mudança estrutural – componente ocupação –, uma vez que a contribuição positiva do efeito preço foi de baixa monta. O crescimento, em valores absolutos, das ocupações na informalidade, tendo em vista sua baixa produtividade, implicou uma redução de 2,2% da produtividade total. Todavia, apenas o aumento da participação do setor formal na composição do VA resultou em uma contribuição de 9,4% para o crescimento da produtividade total da economia.

Em outras palavras, não fosse a mudança estrutural caracterizada pela formalização, a produtividade da economia teria decrescido.

Os resultados desse estudo vão ao encontro do que foi registrado nos estudos de dimensionamento da informalidade citados: um aumento dos valores absolutos da informalidade, mas em taxas inferiores às do crescimento das atividades formais, resultando em uma mudança estrutural traduzida na redução da participação do setor informal no conjunto da economia. Essa taxa de redução da informalidade, a despeito de vir se mostrando sustentada, ainda é insuficiente para dar conta da magnitude do problema, o que se reflete no seu crescimento em números absolutos. Ainda assim, os impactos desse processo, segundo Squeff (2015), foram bastante significativos. Assim sendo, uma efetiva superação da informalidade levaria a um expressivo crescimento da produtividade sistêmica.

Há, ainda, a série de estudos citada, nos quais, a partir de dados da Ecinf e da Rais, os autores buscaram avaliar o efeito das políticas de incentivo à formalização. Em um deles, Ulyssea (2012) constrói um modelo de previsão do comportamento de firmas informais como decorrência de ações de estímulo à formalização (redução nos custos de formalização e redução nos custos para permanecer como formal) e de combate à informalidade (aumento da fiscalização contra a informalidade das operações e das relações trabalhistas). Os principais resultados apontam que formalizar o negócio somente traz benefícios para as firmas mais produtivas, ao passo que o aumento da fiscalização dentro da atual institucionalidade, apesar de promover uma elevação nos níveis de formalização tanto no que se refere ao registro de firmas, quanto à formalização dos contratos de trabalho, não resulta em um incremento da produtividade nem da eficiência alocativa.

Como se pode constatar, os dados até aqui apresentados eram, quase todos, portadores, ao mesmo tempo, de boas e más notícias. Entretanto, referem-se, em sua quase totalidade, ao período que antecede a crise político-econômica que se abateu sobre o Brasil a partir do ano de 2014. No momento em que este trabalho foi escrito, apenas alguns dados da PNAD estavam disponíveis para atualização, e o quadro que delineiam revela uma situação consideravelmente preocupante (tabelas 29 e 30). Nessas tabelas, estão destacados em vermelho os valores que apresentaram uma redução maior ou igual a 5% no período considerado e em azul os que apresentaram crescimento da mesma magnitude.

Em uma observação “panorâmica” da tabela 29, salta aos olhos a formalização do trabalho em praticamente todas as atividades, com um aumento do trabalho formal ao mesmo tempo que o informal se reduz. Quando aquele se reduziu, houve um decaimento ainda maior neste; ou seja, houve uma redução generalizada de emprego naquele setor, sendo essa redução mais marcante na informalidade. Nos casos em que o trabalho informal cresceu (seis atividades), em apenas duas atividades o crescimento superou o do trabalho formal. Observa-se, simultaneamente, incremento representativo do trabalho por conta própria.

TABELA 29

Evolução do pessoal ocupado por tipo de ocupação e atividade econômica pré-crise (2012-2014)

(Em %)

Clas.	Atividade	Pré-crise (2012-2014) Em %		
		Com carteira	Sem carteira	Autônomo
A	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	- 6,14	- 7,53	- 10,61
B	Indústrias extrativas	- 1,10	- 31,00	- 16,51
C	Indústrias de transformação	6,87	- 4,41	3,14
D	Elettricidade e gás	- 12,71	- 44,77	61,91
E	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	12,04	0,57	- 4,92
F	Construção	5,09	6,82	14,17
G	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	8,28	- 4,09	9,42
H	Transporte, armazenagem e correio	9,40	- 9,71	5,01
I	Alojamento e alimentação	17,88	9,50	5,75
J	Informação e comunicação	5,29	- 26,27	53,19
K	Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	13,18	- 5,45	6,70
L	Atividades imobiliárias	32,25	- 19,92	35,72
M	Atividades profissionais, científicas e técnicas	5,74	- 1,83	25,05
N	Atividades administrativas e serviços complementares	11,51	- 2,48	18,29
O	Administração pública, defesa e seguridade social	- 4,26	- 5,03	- 13,70
P	Educação	17,75	33,07	11,67
Q	Saúde humana e serviços sociais	13,53	8,55	28,60
R	Artes, cultura, esporte e recreação	20,02	0,41	2,35
S	Outras atividades de serviços	19,76	5,90	12,52
T	Serviços domésticos	- 1,21	- 1,89	-

Fonte: IBGE (2018).

Porém, uma observação semelhante da tabela análoga durante o período pós-crise (tabela 30) evidencia uma inversão completa do quadro: expressivas reduções na formalidade, acompanhadas de expressivos incrementos do trabalho informal. Nos raros casos em que a variação do emprego formal foi positiva, a do informal foi ainda maior. Com poucas exceções, observa-se também um crescimento vigoroso do trabalho autônomo. Em outras palavras, temos um evidente retrocesso no quadro da precarização (informalidade) do trabalho, o que nos leva a esperar comportamento semelhante na informalidade empresarial, ainda mais tendo em vista o que se observou em relação ao trabalho autônomo.

TABELA 30

Evolução do pessoal ocupado por tipo de ocupação e atividade econômica pós-crise (2014-2017)

(Em %)

Clas.	Atividade	Pós-crise (2014-2017) Em %		
		Com carteira	Sem carteira	Autônomo
A	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	- 0,66	- 13,80	- 16,54
B	Indústrias extrativas	- 14,87	- 14,23	- 9,31
C	Indústrias de transformação	- 16,41	- 2,07	19,87
D	Eleticidade e gás	1,19	- 1,25	159,86
E	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	- 25,80	- 12,56	27,33
F	Construção	- 38,00	0,96	- 3,14
G	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	- 5,04	4,24	9,74
H	Transporte, armazenagem e correio	- 4,69	21,65	30,43
I	Alojamento e alimentação	- 1,34	24,08	61,56
J	Informação e comunicação	- 14,97	19,15	31,25
K	Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	- 8,14	- 0,12	38,45
L	Atividades imobiliárias	- 9,04	11,86	26,55
M	Atividades profissionais, científicas e técnicas	- 11,07	1,69	49,24
N	Atividades administrativas e serviços complementares	0,90	9,56	28,67
O	Administração pública, defesa e seguridade social	- 14,73	- 2,82	- 86,35
P	Educação	13,91	41,21	41,74
Q	Saúde humana e serviços sociais	16,05	30,73	22,15
R	Artes, cultura, esporte e recreação	- 8,39	7,94	8,42
S	Outras atividades de serviços	- 2,24	7,55	29,58
T	Serviços domésticos	0,58	11,72	-

Fonte: IBGE (2018).

O último ponto a ser considerado diz respeito ao mais recente programa do governo brasileiro com vistas à redução da informalidade: o MEI.⁶² Até o mês de janeiro de 2019, um total de 7,82 milhões de trabalhadores havia aderido à modalidade (Redesim, 2019). É evidente que estes não exerciam, todos, atividades de autônomos antes de sua adesão, mas é de se esperar que o sejam em sua maioria.

Ao avaliar os resultados desse programa, Rocha, Ulyssea e Rachter (2013) constataram que a redução dos custos e nos procedimentos de registro de microempreendedores junto ao governo federal não foi suficiente para induzir empresas informais a se formalizarem nem para estimular a criação de novas firmas. Quanto à redução nos custos e dos procedimentos relativos às operações cotidianas formais (que poderiam ser traduzidos como custos para permanecer na formalidade), os autores verificaram que o MEI teve efeito positivo na formalização de informais, porém não impactou na criação de novas firmas. Resultados que remetem a hipóteses semelhantes foram também obtidos por Corseuil, Neri e Ulyssea (2014) em um estudo que aponta para quatro resultados importantes. Nesse caso, foram observados dois efeitos positivos e dois possíveis efeitos negativos. A primeira constatação dos autores foi o aumento da formalização dos trabalhadores por conta própria. Vale dizer, as indicações são de que o programa vem cumprindo seu objetivo precípua. O segundo efeito – também positivo – é que o programa vem servindo de porta de entrada (ou reentrada) para o mercado de trabalho. Trabalhadores desempregados e inativos vêm recorrendo ao programa como forma de viabilizarem uma ocupação. O terceiro, este negativo, é a indicação de um efeito *downsizing*. Parece que empreendimentos existentes vêm reduzindo sua escala a fim de se enquadrarem nas exigências do MEI. Um último efeito identificado, também negativo, é o de um possível “desassalariamento”. Trata-se da situação na qual um trabalhador que atuava como empregado assalariado opta – ou é constrangido por parte de seu empregador – por abandonar essa situação e transformar-se em MEI, passando a atuar, do ponto de vista formal, como prestador de serviço autônomo.

Em relação a esse último efeito, há no momento uma expectativa em relação à possibilidade de seu agravamento em função da entrada em vigor, em novembro de 2017, da Lei nº 13.467 (Brasil, 2017), chamada de “Reforma Trabalhista”, que flexibilizou diversas restrições que existiam na legislação trabalhista e modificou as regras de acesso e operacionalização da justiça do trabalho. A esta, soma-se um projeto de lei (PL) que altera as regras relativas à terceirização: Projeto de Lei nº 4.330/2004 (Brasil, 2004a). Este amplia as possibilidades de terceirização das atividades fim das empresas e poderá resultar em um aumento da precarização do trabalho em função da proliferação das contratações como “pessoa jurídica” por

62. Ver seção 3.1 deste livro.

intermédio do MEI.⁶³ Ao se confirmar essa expectativa, veremos uma situação na qual aquilo que foi pensado como um “remédio” em uma dada conjuntura econômica, pode se transformar em um “veneno” em um quadro adverso.

Existe, ainda, mais um fato a ser registrado: boa parte dos trabalhadores que aderiram ao MEI não deu continuidade ao pagamento de suas contribuições previdenciárias. O índice de inadimplência do programa chegou, em princípios de 2018, a 46,8% (Santiago, 2018), o que implica uma considerável atenuação dos resultados positivos do programa.

Como bem destacam Levitt e Dubner (2007), ações que têm por objetivo produzir um dado comportamento, comumente acabam por gerar “efeitos colaterais”, algumas vezes positivos, outras vezes negativos. O conjunto de resultados aqui apresentado não indica que o programa é inócuo, mas sim que, isoladamente, não tem sido capaz de produzir os resultados desejados. Em outras palavras, tendo em vista tanto as dimensões da economia informal no país quanto a diversidade de fatores que se conjugam para sua reprodução, as atuais políticas públicas voltadas para sua redução são condições necessárias para a superação da informalidade, mas não suficientes.

Como se pode constatar pelos valores apresentados, as estimativas atribuem à informalidade brasileira dimensões absolutamente diversas, com valores relativos à participação na geração de riqueza com séries com ordens de grandeza que vão desde em torno de 20% até a casa dos 40% da riqueza produzida no país. Evidentemente, em função da definição do que vem a ser atividade informal, da metodologia de estimação aplicada e das fontes de dados utilizadas, isso seria de se esperar. De todo modo, seja qual for a fonte considerada, seu peso na economia nacional aparece sempre como significativo.

Em contrapartida, há uma outra informação que, mesmo tendo também magnitudes distintas em cada um dos setores, diz respeito a um vetor com a mesma direção em todos eles: a redução, sustentada ao longo da última década, da participação da economia informal no cômputo geral. As taxas observadas variam de -0,8% a -3,49% a.a., apontando para uma reversão daquilo que Cacciamali (2001) designou por “processo de informalidade”, registrado ao longo dos anos 1980 e 1990. É, sem dúvida, um resultado positivo. Mas, reiterando o que foi observado anteriormente, essas taxas não representam a dinâmica que seria necessária para uma significativa e imprescindível mudança estrutural.

63. Na prática, independentemente da aprovação do PL nº 4.330, a permissão para a terceirização foi referendada, em 30 de agosto de 2018, por uma decisão do Supremo Tribunal Federal – STF (Brasil, 2018f).

5.4 Considerações finais

A análise deixa evidentes dois fatos. O primeiro deles é a dificuldade de se estabelecerem medidas que permitam um efetivo dimensionamento da economia informal. Em conformidade com o que seria esperado, a própria natureza dessas atividades – que se desenvolvem na região umbrosa da economia, ou nos cantos mais recônditos do porão – impõe dificuldades para sua mensuração. Além disso, a própria diversidade de conceituações que definem o que venha a ser economia informal. Assim, em função da metodologia utilizada para as estimativas e dos critérios de classificação, as dimensões da informalidade – e, conseqüentemente da semiformalidade –, sejam em relação ao trabalho, sejam em relação à empresa, divergem significativamente. Como foi visto, há divergências até mesmo em relação ao fato de o Sistema de Contas Nacionais, base de cálculo para o PIB brasileiro, incorporar ou não o produto gerado por essas atividades.

Entendemos que, se nosso objeto de estudo é o aparato produtivo, e não o laboral, o critério de formalidade – e, conseqüentemente, de semiformalidade – deve ser aquele baseado nos registros formais das atividades econômicas, inclusive das relações de trabalho. Acreditamos também que dimensioná-las por intermédio de estimativas pode ser um exercício válido em muitas circunstâncias, particularmente para uma comparação internacional ou para uma análise de sua evolução no tempo, contudo, não permitindo seu real dimensionamento, não oferece bases suficientemente consistentes para a formulação de políticas públicas. Basta observar que, em função da metodologia utilizada, ou até mesmo de “detalhes” assumidos quando da configuração do constructo metodológico, os resultados podem variar de modo significativo. A despeito das dificuldades operacionais e dos custos que isso envolveria, estamos convictos de que somente uma abrangente pesquisa de campo seria capaz de fornecer uma dimensão aproximada da realidade do fenômeno.

O segundo aspecto é o de que a informalidade, seja por qual for a estimativa considerada, representa uma parcela bastante representativa de economia brasileira. Malgrado as recentes e positivas iniciativas que vêm sendo tomadas no intuito de sua redução, os avanços ainda têm se mostrado lentos para dar conta dessa realidade.

Todavia, a despeito disso, todas as estimativas convergem para uma alvissareira indicação da redução em sua participação no conjunto da economia ao longo dos anos 2000. O problema reside no fato de que essa redução ainda não se desenvolveu com a magnitude necessária para a superação definitiva do problema, uma vez que em números absolutos, a informalidade continua se expandindo. Ou seja, apesar de uma evolução positiva que faz com que a economia informal represente uma parcela cada vez menor do conjunto da economia nacional, essa segue incorporando um contingente cada vez maior de trabalhadores, que permanecem condenados às vicissitudes do trabalho precário e incapacitados de gerar riqueza nos níveis que seriam necessários para a universalização do bem-estar social. E agora, em um quadro de crise econômica, há até mesmo a possibilidade de vermos um retrocesso nas conquistas que haviam sido logradas.

PERDENDO O MEDO DO ESCURO – A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INFORMALIDADE E DA SEMIFORMALIDADE NO BRASIL

Um olhar, mesmo que de relance, sobre a realidade brasileira torna evidente que a construção da informalidade no país não deva ser resultado somente de um processo monolítico de ordem econômica, mas antes o resultado de um processo de codeterminações entre economia, história e cultura. Isso implica que, para sua efetiva compreensão, seja necessária uma perspectiva abrangente, que lance mão de conceitos e instrumentais não apenas da economia, mas também, dentre outros, da história, da sociologia e da antropologia cultural.

O fato é que pouco se pode afirmar com um mínimo de precisão acerca da economia informal no Brasil, conforme ficou evidente pelas análises quantitativas que apresentamos anteriormente. Entretanto, essa ausência de precisão não impede – não deve impedir – que se busque, a partir de uma diversidade metodológica, instrumental, e até mesmo epistemológica, tentar construir por complementaridade um quadro que seja capaz de representar de forma razoável uma imagem mais nítida do fenômeno.

É obviamente inegável que a informalidade não se caracterize como uma singularidade da sociedade brasileira. Também não o é a construção do espaço medianeiro que aqui estamos denominando como “semiformalidade” – isto é, de situações nas quais operam, de forma articulada e complementar, atividades formais e informais – pois, como ressalta Telles (2013, p. 443), “a transitividade de pessoas, bens e mercadorias nas fronteiras incertas do legal e ilegal, formal e informal, constitui um fenômeno transversal da experiência contemporânea e está no cerne dos processos de mundialização”. Assim, a informalidade e a semiformalidade não são fenômenos exclusivos do Brasil. Elas se reproduzem em praticamente todo o mundo, até mesmo nos países mais desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos. Ao que tudo indica, se reproduzem notadamente naqueles países em que a desigualdade socioeconômica é mais acentuada. Assim, seria de pouco sentido supor uma construção singular do fenômeno no país. Entretanto, o que nos parece ser de fato uma singularidade brasileira é a dimensão que ela aqui ocupa, que, como visto no capítulo 5, é comparável à dos países mais pobres do mundo, isso em uma economia que apresenta indicadores, inclusive os de desigualdade, que a colocam muito mais próxima dos países cêntricos do que aqueles outros.

Ademais, a construção desse espaço, a despeito dos determinantes impostos pelo “mercado”, se desenvolve a partir de um conjunto de trajetórias, códigos, repertórios, representações, arquétipos, institucionalidades, estruturas produtivas, estruturas de renda, estruturas de ocupação, e inúmeros outros fatores peculiares a cada agrupamento humano. Isso se torna ainda mais significativo em países como o Brasil, que se caracteriza por uma histórica trajetória (tradição?) de presença da economia informal e de relacionamento – ou como quer Telles, transitividade – entre esta e a formal. Portanto, para a perfeita compreensão do fenômeno, mesmo tendo em conta sua dimensão transnacional, é necessário que também se compreendam seus determinantes locais.

Além disso, uma possível – diríamos mesmo, provável – correlação entre desigualdade e informalidade não expressa uma relação de causalidade. A partir da ideia de que existem determinantes extraeconômicos na conformação da informalidade, é possível arguir se ela é efeito ou causa da desigualdade. Ou até se ambas são processos recíprocos, que se correproduzem. Assim, é possível também questionar-se em que medida reduzir a desigualdade em nosso país não pressupõe a superação da informalidade.

É nessa direção que se desenvolve a proposta deste trabalho, a direção do ponto mais fundo e mais obscuro do “edifício econômico”: o “fundo do porão”, recanto encoberto pelas sombras (*the shadow economy*) e sugerir processos e categorias que necessitam ser mais bem compreendidos para que se possa analisar não só a economia informal, mas também a própria economia formal que nela frequentemente se apoia e se articula por intermédio de estreitos relacionamentos. Assim, partindo de uma proposta epistemológica que objetiva oferecer bases para que seja estudada como fenômeno que ultrapassa o meramente econômico, buscamos apontar alguns possíveis caminhos capazes de vir a contribuir para uma compreensão mais abrangente e consistente da informalidade no Brasil e, assim, sugerir algumas possíveis respostas para a problemática (ou não) da informalidade em nosso país.

6.1 Espantando os fantasmas do porão

O livro de Soto (1987) citado anteriormente é resultado de um enorme esforço levado a cabo no Peru, com especial atenção à cidade de Lima, que logrou superar as três principais dificuldades de análise e interpretação da informalidade: *i*) a carência de dados; *ii*) o viés ideológico (ou de interesses de classes); e *iii*) a própria definição do que é a “informalidade”.⁶⁴ Reunindo uma equipe de mais de quarenta pesquisadores com as mais diversas formações, constituiu-se uma instituição, em Lima, denominada *Instituto Libertad y Democracia*. Essa equipe realizou um trabalho

64. Sobre as dificuldades relativas à definição desse campo, ver capítulo 5 deste livro.

de campo no qual se efetuou um recenseamento de três aspectos da informalidade da região metropolitana daquela cidade: a habitação, o comércio e o transporte. A par do vasto conjunto de informações quantitativas que o trabalho produziu, os pesquisadores realizaram concomitantemente ao trabalho de campo do censo uma coleta de informações que se utilizou do instrumental próprio do estudo de campo da sociologia. Essas informações, agregadas a uma ampla pesquisa histórico-bibliográfica, possibilitaram que se delineasse, desde suas origens, o processo de conformação da informalidade naquela cidade, bem como de seus determinantes e implicações, o que, ao fim e ao cabo, acaba por fornecer um consistente arcabouço analítico para o estudo da informalidade também em nosso país.

No caso da realidade brasileira, esse referencial analítico é particularmente de grande valia. Lessa (2001) publicou um livro intitulado *O rio de todos os brasis*, no qual elabora uma minuciosa descrição da formação e do desenvolvimento, desde o período colonial, da cidade do Rio de Janeiro. Mesmo não sendo tão rico do ponto de vista quantitativo quanto o trabalho de Soto (1987), e de não ter a informalidade como objeto do estudo – na verdade, nem mesmo a questão econômica é o cerne do trabalho –, a pesquisa bibliográfica contida no livro, bem como suas interpretações, permite construir um quadro bastante razoável da materialização desse fenômeno na cidade. Esse quadro sugere que, mesmo tendo-se em conta as evidentes diferenças na história das cidades tratadas em cada um dos livros, a dinâmica e a lógica dos processos de construção, reprodução e manutenção da informalidade em cada uma delas possui inúmeras similaridades, além de poder ser, por motivos análogos, generalizada em grande medida para as demais cidades brasileiras. Essa descrição é, ainda, complementada pelo trabalho de Lopes (1996), que trata especificamente da informalidade na cidade do Rio de Janeiro e permite uma mesma percepção.

Do ponto de vista analítico, uma das principais dificuldades para o estudo da informalidade advém de uma frequente “contaminação” da interpretação do fenômeno por juízos de valor que incorporam uma perspectiva de interesses específicos de segmentos do universo formal que se supõem economicamente prejudicados pelas diversas manifestações da informalidade.

Essa perspectiva aparece bem explicitada no prólogo de uma renomada publicação que tem a informalidade como objeto. Trata-se do livro *Economia subterrânea: uma visão contemporânea da economia informal no Brasil*, publicado pelo Instituto Etco. Nele, André Franco Montoro Filho afirma que:

desvios de conduta – como sonegação, informalidade, contrabando, falsificação, adulteração e pirataria – geram graves desequilíbrios de concorrência. Esses desequilíbrios, além de prejudicarem as empresas que cumprem suas obrigações (pois os transgressores auferem vantagens indevidas), poluem o ambiente de negócios, afastam

importantes investimentos e, em consequência, reduzem o ritmo de crescimento econômico potencial do país (Etco, 2009, p. 9).

Nessa afirmativa, há uma inequívoca interpretação da informalidade como uma atividade “fora da lei”, colocando-a no mesmo contexto de atividades que são, por sua natureza, criminosas. Considera, ainda, a opção pela informalidade como um ato de vontade no qual o agente escolhe esse caminho com o intuito de se beneficiar de vantagens indevidas no processo concorrencial.

Reduzir a informalidade exclusivamente à “sonegação de impostos” que tem por objetivo único diminuir os custos, tanto para obter condições privilegiadas de competição frente aos formais, quanto para compensar uma suposta baixa produtividade, é um reducionismo absolutamente simplista do problema. A informalidade tem custos próprios, tais como: crédito mais caro (agiotas); suborno; descontrole; impossibilidade de crescer por insegurança do investimento; entre outros. Isso torna evidente que a questão é bem mais complexa. Fatores históricos, culturais e institucionais (entraves burocráticos, barreiras de entrada, a “teia regulatória”) são também determinantes da opção pelo informal – e, em muitos casos, até mesmo pela inexistência de outras alternativas para escolha. Muitas vezes os custos da informalidade superam em muito os da formalidade – principalmente os decorrentes do descontrole de gestão por falta de registros, além de a informalidade atuar como fator impeditivo do crescimento do negócio. Registre-se que, como vimos anteriormente (seção 4.3), o nível de escolaridade do empresariado brasileiro é significativamente baixo e se supõe que essa situação seja ainda mais grave no segmento informal. Deste modo, sendo tecnicamente desqualificados, esses empresários não se apercebem dos custos gerenciais relacionados ao descontrole decorrente da falta de registros de suas atividades.

Em contraposição, exatamente em outro prólogo, o escritor Mario Vargas Llosa, ao apresentar a obra de Soto (1987) – curiosamente ambas as obras aqui contrapostas têm o mesmo nome: *Economia subterrânea* – sustenta que:

nessa sociedade o sistema legal parece concebido para beneficiar exclusivamente os favorecidos e castigar, mantendo-os na condição permanente de fora-da-lei, os que não o são (p. 15). (...) A “informalidade” é uma resposta da maioria contra esse sistema que a tornou tradicionalmente vítima de um tipo de *apartheid* econômico e legal (p. 21).

Nesse mesmo livro, Soto (1987) afirma que:

foi dessa maneira que, para subsistir, os migrantes se transformaram em informais. Para viver, comerciar, manufaturar e até consumir, os novos habitantes da cidade tiveram de recorrer ao expediente de fazê-lo ilegalmente. Mas não através de uma ilegalidade com fins antissociais, como no caso do narcotráfico, do roubo ou do se-

questro, mas utilizando meios ilegais para satisfazer objetivos essencialmente legais, como construir uma casa, prestar serviços ou desenvolver uma indústria (p. 45).

Conforme se verá ao longo deste capítulo, esse quadro de construção histórica descrito para o Peru não difere, em linhas gerais, do que ocorreu no Brasil. Assim, a asserção de Llosa caracteriza-se como uma peremptória negação da interpretação do fenômeno apresentada por Montoro Filho.

Temos aqui, portanto, duas apresentações em dois livros que se aproximam do problema da informalidade a partir de pressupostos diametralmente opostos. É crítico que se compreenda que, na realidade, essa dualidade de perspectivas implica não só diferentes considerações analíticas. Ela implica também e fundamentalmente atitudes distintas diante da definição de políticas que visem ao equacionamento da questão. Contrapõe-se um objetivo de “erradicação” da informalidade *vis-à-vis* o de sua “superação”. Tais objetivos representam trilhas de ações a serem seguidas que são radicalmente distintas e suas interpretações poderiam ser resumidas pela questão:

— “Informalidade: crime ou castigo?”

O fundamental aqui é compreender que nenhuma dessas duas perspectivas pode ser qualificada como inocente ou ingênua. Ambas são a expressão de uma luta pela apropriação simbólica de um campo social, conforme formulado por Bourdieu (2007). Observe-se que a própria categoria “informalidade” é uma construção cultural (ou simbólica) e ambas as posições, ao serem formuladas, incorporam de maneira subjacente, mas sem explicitá-la, essa construção. Estamos, aqui, diante da questão do *enunciado predicativo*, que é a de que todo o enunciado que tenha como sujeito um coletivo (povo, classe, empresas formais, universidade, escola), qualquer que seja ele, dissimula um enunciado existencial: *há* esse sujeito. Por exemplo: para discutir a veracidade do enunciado “O rei de França é calvo”, é necessário *pressupor* que o enunciado “O rei de França existe” seja verdadeiro (Alston, 1972). Nesse caso, as duas perspectivas trazem implícitas interpretações distintas desse constructo: a categoria “informalidade”. Ele é pressuposto como existente, mas sua definição deriva de premissas qualificativas assumidas em sua conceituação que são omitidas. Compreender o que representa essa categoria – ou melhor, as suas diversas representações e as premissas subjacentes a suas representações – exige a compreensão de seus processos sociais de construção. Pois, como afirma Bourdieu (2007),

para evitar que se seja iludido pelos efeitos do trabalho de *naturalização*, que todo grupo tende a produzir em vista de se legitimar, de justificar plenamente a sua existência, é preciso reconstruir em cada caso o *trabalho histórico* de que são produto as divisões sociais e a visão social dessas divisões (p. 156).

Assim, a abordagem do fenômeno não pode se limitar simplesmente à presunção de que somente desburocratizar e/ou reduzir os custos necessários para a

formalização de um empreendimento resolveria o problema. Há questões mais complexas que circunscrevem a própria institucionalidade que cerca as atividades econômicas formalmente reconhecidas pelo Estado, questões que começam a partir da própria construção histórica (e social) dessa mesma institucionalidade. Um bom exemplo é o caso estudado, também no Peru, por Jaramillo (2014). Em um experimento no qual se ofereceu apoio nos procedimentos, além do custeio integral para formalização, para um grupo aleatório de empresários informais de Lima, embora todos tenham previamente declarado que ser formal seria mais vantajoso que ser informal, apenas um quarto deles aceitaram se formalizar. A conclusão do estudo é que os custos de permanecer formal são também uma barreira para a formalização. Além disso – e essa é uma questão absolutamente relevante –, a informalidade relativa especificamente ao registro da empresa não é uma situação isolada. Há todo um “contexto de informalidades”, que se caracteriza pela precariedade da estrutura física na qual as empresas se localizam, do uso de serviços públicos informais (por exemplo, o “gato”⁶⁵ na instalação elétrica, tema que será abordado mais adiante), pelo baixo grau de educação dos empreendedores etc. Na mesma linha de estudos, há um trabalho de Rocha, Ulyssea e Rachter (2013) que avalia os impactos do MEI nos níveis de formalização no Brasil e aponta para a existência de uma situação semelhante, em certa medida, no Brasil.

Não pretendemos, evidentemente, sustentar que ações no sentido de facilitar, por todos os meios, as sistemáticas de formalização sejam por completo desnecessárias. No caso do experimento realizado no Peru, por exemplo, o contingente de um quarto de firmas que buscaram a formalização, se generalizado para todo o universo dos estabelecimentos informais, representa, em termos absolutos, um contingente bastante significativo. O que desejamos afirmar é que, diante de todos esses fatos e considerações, entendemos que a questão da informalidade deve ser tratada a partir de abordagens capazes de representar essa complexidade e o caráter sistêmico do problema. As próximas seções deste capítulo foram elaboradas com o cuidado de não perder de vista todo esse conjunto de perspectivas, buscando a máxima coerência possível com esses imperativos analíticos e sempre sujeitas a um leque de restrições e limitações.

6.2 Algumas interpretações sobre a construção social da informalidade e da semiformalidade no Brasil

As atividades econômicas são, em sua essência, processos nos quais seres humanos se organizam e se relacionam a fim de gerar seus meios de reprodução. Portanto, são atividades essencialmente humanas, realizadas por e para os seres humanos. Por sua vez, os atos de organizar-se e relacionar-se são processos que se desenvol-

65. A palavra “gato” é utilizada na linguagem popular como referência a ligações clandestinas de serviços distribuídos: luz, água, internet etc.

vem coletivamente, isto é, são processos eminentemente sociais. Assim, estão, por origem, sujeitos a determinantes e imposições oriundas de todo o arcabouço simbólico daqueles que neles estão envolvidos e que, conforme especificam Eduard Tylor e Jaques Turgot (*apud* Laraia, 1986), inclui crenças, valores, costumes, ritos etc. A isso, somam-se a trajetória histórica e o arcabouço institucional – também constructos humanos e, portanto, vinculados ao próprio arcabouço simbólico – do *locus* no qual a atividade econômica se desenvolve. Assim, estas são peculiares a cada agrupamento humano específico em sua circunstância no espaço, no tempo e no campo social. Para Max Weber (*apud* Geertz, 1973), o homem é um animal que vive preso a uma teia de significados por ele mesmo criada. Partindo desse raciocínio, Geertz sugere que essa teia e sua análise sejam o que chamamos de cultura a qual, de acordo com Schneider (*apud* Laraia, 1986), se constitui como um sistema de símbolos e significados que subjazem a todas as ações humanas.

Desconsiderar tais pressupostos seria assumir como premissa subjacente que a atividade econômica não é uma atividade humana e coletiva por natureza. Ou, mais grave ainda, é correr o risco de interpretar os fatos econômicos de um dado grupo social à luz de referenciais simbólicos de outros grupos. O resultado inevitável dessa postura é uma compreensão distorcida da realidade desses fatos que, quando vem associada, seja de forma inadvertida, seja intencional, a juízos de valores, resulta em interpretá-los como “inapropriados”.

O que muitas vezes se observa é uma declarada suposição de neutralidade epistemológica, conceitual e/ou metodológica, mas que, na realidade, se traduz na utilização de um instrumental produzido a partir de, e para, uma realidade socioeconômica diversa daquela que está sendo considerada como objeto; situação que de modo algum conduz a essa pretendida neutralidade. Pelo contrário, tal circunstância que poderia ser, isoladamente, um mero equívoco metodológico, ao partir de supostos distanciamento e isenção, associados a uma também suposta objetividade, acaba por contraditoriamente criar um sistema no qual o objeto estudado não se enquadra nos modelos de referência utilizados, suscitando uma análise viesada, eivada de juízos de valor. Por fim, chega-se ao ponto em que se atribui a uma dada realidade econômica os atributos de “boa” ou “ruim”, o que, na perspectiva científica, é extremamente pernicioso. Em outras palavras, essa pretensa isenção, que na verdade consiste na utilização de modelos de referência inadequados, resulta na produção de interpretações significativamente ideologizadas. Uma analogia a essa prática seria a de um engenheiro que, ao fazer a engenharia reversa de uma engrenagem de aço de dentes retos, utilizasse como parâmetros as propriedades físicas da cerâmica e como modelo as equações das engrenagens helicoidais. Ao fim, sua conclusão seria a de que houve um erro de projeto.

As ciências sociais há muito identificaram esse risco e, desde a década de 1920, a partir do trabalho de Malinowski (1976), a antropologia cultural e a sociologia vêm buscando caminhos para evitar compreender seus objetos com base em categorias e representações imanentes exclusivamente à realidade própria do observador.

Diante disso, pretende-se argumentar aqui que, para se entender o fenômeno econômico da informalidade no Brasil, é necessário fazê-lo dentro de uma perspectiva que leve em conta o contexto do “que é o Brasil”, do que é singular ao país. Ou seja, compreendê-la dentro de um esforço que seja coerente com o entendimento ou a interpretação do que é o próprio país em si. Assim, assumindo ser a informalidade uma construção social, atribuído aqui a este termo o sentido de “extraeconômica”, compreendê-la exige o entendimento de como esse processo de construção se desenvolve dentro do espaço sociocultural, do espaço simbólico nacional. É, em síntese, ter como ponto de partida a afirmativa de Bourdieu (2007), para quem:

a construção de uma teoria do espaço social implica uma série de rupturas (...) ruptura com o economicismo que leva a reduzir o campo social, espaço multidimensional, unicamente ao campo econômico, às relações de produção econômica constituídas assim em coordenadas da posição social; ruptura, por fim, com o objetivismo, que caminha lado a lado com o intelectualismo e que leva a ignorar as lutas simbólicas desenvolvidas nos diferentes campos e nas quais está em jogo a própria representação do mundo social e, sobretudo, a hierarquia no seio de cada um dos campos e entre os diferentes campos (p. 133).

Partindo-se desse pressuposto, uma tentativa de compreensão da informalidade no Brasil – a fim de que, a partir daí, imaginarem-se trajetórias para sua superação – pressupõe que antes se compreenda seu processo “supraeconômico” de formação, que se traduz em um amplo conjunto de determinantes históricos e culturais. Como destacam Cassiolato e Lastres (2003), é necessário deixar de centrar-se exclusivamente na empresa individual, e passar a incidir sobre as relações entre as empresas (e os seres humanos que as conformam) entre si e entre estas (e estes) e as demais instituições dentro de um espaço temporal e geograficamente definido, assim como a privilegiar o entendimento das características do ambiente onde se inserem.

As dimensões da informalidade no país (temporais, espaciais e quantitativas) tornam evidente que não se trata de um fenômeno conjuntural, solúvel com medidas diretas de caráter legislativo ou por ações imediatas de governo. Antes, conforme este estudo permite depreender, a sua superação pressupõe uma profunda reflexão sobre os mais variados aspectos, que vão desde o arcabouço institucional do país, envolvendo todas as esferas federativas e os três poderes do Estado, às políticas econômicas e sociais; desde a compreensão da complexidade e diversidade cultural do Brasil e de suas expressões e manifestações em função de variantes territoriais e

socioeconômicos, até a superação de percepções excludentes em relação aos diversos marcos teóricos que tentam compreender o país.

Para tanto, serão exigidas mudanças significativas principalmente na atitude (e na abordagem) dos agentes – Estado, comunidade científica, organizações sociais etc. – perante o fenômeno. Evidentemente este texto não se propõe a esgotar um tema de tamanha complexidade, mas tão somente a destacar alguns registros iniciais e imediatos e oferecer um ponto de partida para um debate imprescindível para que o Brasil supere definitivamente seu quadro histórico de heterogeneidade estrutural e desigualdade social. O que se pretende aqui é contribuir para que o fenômeno possa vir a ser compreendido em sua totalidade ao mesmo tempo em que nas especificidades de seus componentes, de modo a se superar uma abordagem na qual é encarado como uma “falha”, seja esta no processo de desenvolvimento econômico, seja uma falha de mercado, seja uma falha na aplicação do Código Penal, e passe a ser “incorporado” como algo inerente à realidade atual do país. Busca-se também evidenciar aqui que nenhuma abordagem monolítica será capaz de construir um referencial analítico que, isoladamente, seja suficiente para oferecer as respostas para aquelas que se apresentam como as questões centrais do fenômeno: será a escolha de um agente em operar na informalidade ou na semiformalidade resultado de uma decisão racional baseada em critérios de custos *versus* benefícios e fundada apenas em premissas econômicas? Em caso negativo, que outros determinantes atuam influenciando tal decisão?

Tentamos, aqui, nos debruçar sobre processos que compõem a “gênese social” do desenvolvimento da economia informal no Brasil. A segunda seção deste capítulo teve como objeto exatamente o debate sobre as diferentes perspectivas e abordagens utilizadas nos estudos sobre a informalidade. Nesta, sugerimos possíveis vínculos entre a construção desse espaço econômico e alguns processos sociais extraeconômicos. Na continuidade deste trabalho, apresentaremos algumas interpretações iniciais a partir de três perspectivas de análise que se referem a processos socialmente construídos e se articulam com a conformação do segmento. São elas a perspectiva histórica, a institucional e a cultural. A cada uma dedicamos uma seção específica. Na primeira, o que se pretende é analisar um dos possíveis componentes da construção da informalidade a partir de alguns dos fatos determinantes de nossa história: a tradição histórica da economia de subsistência. Partindo do surgimento das atividades dessa natureza na agricultura colonial, observamos como essa dinâmica se transplanta para os centros urbanos e, a partir da ocupação das “brechas” havidas nesse espaço – em analogia ao *hinterland* – se transmuta na informalidade tanto da habitação, quanto do exercício das atividades econômicas. Na segunda seção, se busca uma compreensão do processo de construção de uma institucionalidade que, mais do que implicar barreiras objetivas para a formalização, acaba produzindo uma “aversão ao Estado” por parte

do cidadão comum. Por último, debatemos a dinâmica simbólica da construção da informalidade a partir de um arcabouço analítico que é utilizado para explicar alguns dos princípios centrais da conformação cultural do país. Procuramos mostrar, em contraposição ao *mito das três raças* ou à *fábula da Belíndia*, em que medida o “equacionamento” simbólico da contradição entre a realidade de uma sociedade moderna, competitiva e dinâmica, *vis-à-vis* uma sociedade hierárquica e tradicional, que encontra no “jeitinho brasileiro” sua expressão mais visível, opera na conformação e na manutenção da informalidade e, particularmente, da semiformalidade.

Convém ressaltar que essas categorias têm finalidade meramente analítica. Os fatos nelas descritos não se desenvolvem, ou desenvolveram, ao longo da história, de forma independente e autônoma. Antes pelo contrário. Trata-se de processos que se produzem e reproduzem pelas relações de complementaridade e alimentação recíproca, quando não representam faces distintas de um mesmo fenômeno. Além disso, o principal objetivo deste estudo é chamar a atenção para a necessidade de se compreender a informalidade como um fenômeno para além do econômico. Não é, portanto, nossa pretensão esgotar todas as possibilidades e vertentes factuais ou teóricas que podem envolver o tema, mas sim apontar campos de debate e estudo que acreditamos que precisam ser considerados.

6.3 A construção histórica: a economia das brechas

O primeiro passo nessa busca por uma compreensão da conformação da informalidade no país deve ser dado na direção da compreensão de sua relação com o processo histórico da economia brasileira. A importância da historicização para a compreensão dos processos sociais é destacada por Bourdieu (2007), que defende que:

historicizá-los não é somente, como se pensa, relativizá-los tendo em conta que eles apenas têm sentido quando referidos a um determinado estado do campo de lutas; é também restituir-lhes a sua necessidade, subtraindo-os à indeterminação resultante de uma falsa eternização, para os pôr em relação com as condições sociais da sua gênese, verdadeira definição geradora (p. 294).

Assim, podemos elaborar uma “arqueologia” da informalidade urbana contemporânea no Brasil, em suas diversas formas de manifestação, observando a estruturação econômica do país a partir do período colonial. A agricultura brasileira guarda uma longa tradição, que remonta a esse período e perdura até hoje, de convivência lado a lado da empresa agrícola, historicamente voltada para o mercado exterior, com pequenas propriedades precárias cuja produção é direcionada quase que exclusivamente para a subsistência, com um mínimo de excedentes destinados à comercialização, dando-se esta algumas vezes por escambo. A literatura que trata dos processos de formação socioeconômica do país é pródiga em relatar esse fenômeno. Desde os estudos clássicos, que vão de *Capítulos de história colonial*,

de Capistrano de Abreu (Abreu, 2000), até os 7 *ensaios sobre a economia brasileira*, de Antônio Barros de Castro (Castro, 1972), passando por *Formação do Brasil contemporâneo*, de Caio Prado Júnior (Prado Júnior, 1972), ele é minuciosamente descrito. Em linhas gerais, o que se afirma é que a agricultura de subsistência se apresentou como alternativa para o “homem livre” do campo, a quem, como resultado de vários determinantes, é negado o acesso a recursos técnicos, capital e, principalmente, a uma extensão de terra que permitam que desenvolva uma agricultura de cunho comercial. Este, de modo geral, se constitui de mestiços, escravos forros ou imigrantes de malogrados projetos de colonização (ou seus descendentes). Por outro, o ambiente econômico, especialmente no campo, não oferece a oportunidade de obtenção de uma ocupação cuja remuneração seja capaz de prover seu sustento familiar adequadamente. Assim, o pequeno agricultor ocupa os espaços de terra não aproveitados pela empresa agrícola (a *hinterland*) e dedica seu esforço produtivo, atuando juntamente com os membros de sua família, para extrair o que é possível dessa terra, que normalmente não ultrapassa o que é essencial, quando muito, para assegurar os meios de reprodução dessas famílias. Note-se que, de modo geral, são torrões de baixa capacidade de produção quando manuseados *in natura*: terras pouco férteis, clima adverso, água escassa, topografia inadequada etc. Uma vez que esses agricultores, em praticamente sua absoluta maioria, têm baixa escolaridade e completa ausência de capital, os recursos técnicos empregados tendem a ser rudimentares e, dadas as condições da terra, a produtividade resultante é extremamente baixa. A isso tudo, somam-se, ainda, inúmeras questões relacionadas à precariedade da titularidade da terra. Ainda hoje esse é o contexto com que se defronta boa parte da agricultura familiar no país, representando o que pode ser considerado como a informalidade no setor agrícola.

É possível considerar a informalidade urbana como, em grande medida, herdeira dessa tradição (ou trajetória). Desde o início do processo de urbanização do Brasil, mais uma vez ainda no período colonial, as atividades ligadas ao pequeno comércio e aos serviços pessoais se desenvolviam com o caráter de economia informal, absorvendo um grande contingente dos escravos forros expulsos do campo após a abolição. Em 1884, o então jovem candidato a deputado Joaquim Nabuco reivindicava, em discurso proferido no Recife: “Eu, pois, se for eleito, não separarei mais as duas questões – a da emancipação dos escravos e a da democratização do solo. Uma é o complemento da outra” (Nabuco, 2000, p. xvii). Entretanto, nenhuma alteração em relação à “Lei de Terras”, de 1850, instrumento que assegurava a propriedade do grande latifundiário, se seguiu à abolição, sendo esta substancialmente modificada somente um século depois (Constituição de 1946).⁶⁶ Não encontrando possibilidades de se fixarem no campo, os escravos migravam para as cidades onde, dadas as suas condições,

66. Curiosamente, exatos 96 anos: ambas foram promulgadas no dia 18 de setembro.

não conseguiam o que se poderia chamar de “ocupações formais” da época. A eles somavam-se inúmeros outros trabalhadores que, por baixa qualificação e carência de capital, também não encontravam colocação no universo da economia formal, sendo muitos deles também migrantes do campo. Conforme argumenta Caio Prado Júnior, os centros urbanos se tornam assim um reflexo das condições dominantes no campo (Prado Júnior, 1972). Em análise semelhante, Lessa (2001) caracteriza a informalidade, que desde o século XIX era parte representativa da vida econômica da cidade do Rio de Janeiro – então capital –, como uma “ocupação de brechas” em um processo em que a passagem para o capitalismo se deu, nessa cidade, sem a formação de uma classe operária pujante e preservando-se a estrutura social pré-Revolução Industrial. Em outras palavras, a informalidade urbana começa a se construir a partir da ocupação de uma espécie de *hinterland* citadino.

A aceleração do processo migratório interno verificada a partir do segundo quartel do século XX – que, ao final desse século, termina por inverter a distribuição demográfica do país, convertendo-o de país rural em país urbano – acentua o fenômeno. Os largos contingentes de trabalhadores oriundos do campo, os quais o abandonaram na esperança de melhores condições de vida nas cidades grandes, encontram poucas oportunidades de colocação no mundo formal.

Observe-se que a construção do universo informal não se expressa apenas no âmbito das atividades econômicas. A condição de “informal” se desdobra a partir da própria ocupação do espaço urbano, na busca de moradias: proliferam os assentamentos informais, cuja expressão mais visível e conhecida são as favelas. São, em sua essência, formados por “moradias informais”, construídas por aqueles que não têm acesso às “moradias formais”. Ou seja, são assentamentos que em sua origem ocupam terrenos em áreas não previstas no zoneamento urbano, sem registro formal de propriedade (quando muito, a titularidade do lote é primariamente definida pela “posse”, não pela “propriedade”), e são edificações que não atendem aos requisitos da regulamentação habitacional (construções precárias: os “barracos”). A partir desse processo há uma institucionalização de todo um conjunto de relações contratuais e de regulações de ocupação informalmente estabelecido. Descrições detalhadas do processo de conformação espacial e jurídica das favelas, particularmente na cidade do Rio de Janeiro, podem ser encontradas nos livros *Do quilombo à favela*, de Andreilino Campos (Campos, 2005), e *Favelas do Rio de Janeiro*, de Rafael Gonçalves (Gonçalves, 2013). Observa-se nesse caso, mais uma vez, uma razoável similitude entre a realidade atual do Brasil e aquela que Soto (1987) descreve para a cidade de Lima.

É nesses espaços, e a partir deles, que se amplia o leque de atividades econômicas informais, tanto aquelas voltadas para o atendimento das de-

mandas da própria comunidade, quanto aquelas que têm lugar no “asfalto” (a cidade “formal”). Assim, na esteira da ocupação dessas *brechas* do espaço urbano, parte significativa de seus moradores encontra subsistência nas *brechas* das atividades econômicas. Uma parcela dessas iniciativas se concentra no comércio instalado nas próprias localidades, particularmente de alimentos e bebidas (as chamadas “biroskas”). Proliferam também os estabelecimentos de comércio de material de construção, nos quais são vendidos produtos usados (de demolição) e produtos novos, tanto com nota fiscal (formais), quanto de origem duvidosa. A esses, somam-se o comércio de roupas e outros produtos exercidos por autônomos (as “sacoleiras”) e uma miríade de serviços, entre os quais se destacam os serviços pessoais, tais como cabeleireiros e manicures, costureiras, pequenos reparos, distribuição de gás etc. Mais recentemente, novas atividades – similares àquelas do “mercado globalizado” – foram sendo incorporadas, especialmente no setor de serviços, como as *lan houses*, os provedores de internet e a distribuição de TVs por assinatura ilegais (conhecidas popularmente como “gatonet”).

Outra parte das atividades desenvolvidas nas *brechas* se expande para as áreas de ocupação regular da cidade, o citado “asfalto”. É principalmente nesse espaço que os universos formal e informal se encontram e se imbricam. Nele, os trabalhadores informais originários principalmente das favelas transacionam com os moradores do universo formal; isto é, com aqueles cidadãos que ocupam tanto postos de trabalho formais, quanto moradias formais. Aí, destacam-se as várias modalidades de serviços domésticos e a construção civil (especialmente as atividades de reformas e pequenos reparos). A essas somam-se, entre outros, o comércio ambulante e os camelôs, os serviços de reparos automotivos, os guardadores de carros, diversas modalidades de artistas de rua etc.

Em resumo, o trabalhador, deparando-se com inúmeras barreiras para seu acesso ao mundo formal, ocupa as *brechas* (a *hinterland*) deixadas por este – tanto no âmbito espacial (a moradia), quanto no ocupacional (o trabalho) – e tenta então extrair dessas estruturas informais seus meios de reprodução. Daí decorre que uma parcela importante da informalidade, aquela caracterizada primordialmente pelo trabalho autônomo, pela indústria artesanal (especialmente de roupas e alimentos), pelo comércio ambulante e pelo trabalho “marginal” (trabalho não remunerado, geralmente em empreendimento familiar) é, na verdade, uma “extensão histórica” para os setores de indústria, comércio e serviços da “agricultura de subsistência”, criando nesses setores um segmento de “economia de subsistência”. São atividades que não têm motivação “empresarial” no sentido estrito do termo. Ou seja, são empreendimentos que não visam à acumulação, mas tão somente à geração de

renda para a manutenção do núcleo familiar; aquilo que aqui chamamos de “empreendedor de subsistência”.

Cacciamali (2007), em uma interessante interpretação da informalidade, delinea esse processo de *ocupação de brechas*, no qual a informalidade se subordina ao processo de desenvolvimento capitalista ditado pelo setor formal. De acordo com a autora, o empreendedor de poucos recursos:

não pode avançar sobre o terreno explorado pelas firmas capitalistas, que ao imprimirem sua dinâmica sobre o espaço econômico delimitam os interstícios passíveis de exploração pelas unidades de produção do setor informal, ou seja, definem-lhe os leques de suas possibilidades de oferecer produtos e serviços. O setor informal, o âmbito dessa dinâmica, mostra-se flexível e permeável, extinguindo e expandindo determinadas atividades, modificando, portanto, sua composição e suas relações com o setor formal, em virtude de espaços ainda não ocupados, abandonados, criados ou recriados pela produção das firmas capitalistas, e suprimindo demandas que não estão sendo atendidas pelas mesmas (p. 150).

A despeito disso, essa característica não empresarial pode ser assumida apenas como um atributo “de origem” da economia informal. Uma vez estabelecido, quase sempre a partir dessa motivação de subsistência, empreendimentos informais bem-sucedidos algumas vezes acabam por assumir outras perspectivas, adquirindo outra dimensão. Transformam-se, então, em verdadeiras “empresas informais”, com inúmeros empregados (com contrato informal de trabalho), e que movimentam consideráveis volumes de recursos. Nesses casos, observa-se que, a partir da ocupação das *brechas* da economia formal, a economia informal acaba evoluindo da atividade meramente de subsistência para uma economia “alternativa” ou “paralela”. A despeito de paralelas – ou “extralegais” –, essas atividades tiveram, ao longo de toda a história constitutiva do Brasil, um significativo peso na economia, sendo a base da conformação do mercado interno em um país cuja ação econômica do Estado esteve voltada fundamentalmente para o empreendimento exportador (Caldeira, 2017).

É nesse contexto que se confundem as atividades extralegais com as efetivamente ilegais. Podemos, *grosso modo*, subdividir essas atividades “empresariais” informais em três grupos. No primeiro, temos as atividades que não são ilegais em sua natureza, mas que ocorrem à margem do sistema regulatório; são as que estamos chamando aqui de “extralegais” (por exemplo, o comércio informal dos camelôs). Um segundo grupo é composto por atividades que são ilegais por dizerem respeito a entidades que são ilegais de *per se*; por exemplo, no caso do Brasil, a venda de drogas, o jogo a dinheiro ou o tráfico de animais silvestres. Essas são as atividades que, em geral, constituem os alicerces do crime organizado. Há, finalmente, um grupo de atividades que dizem respeito a produtos que não são ilegais em sua natureza, mas são produzidos de forma

ilegal. Trata-se das situações nas quais o acesso aos produtos legais é vedado às classes de baixa renda, mas cujo consumo é quotidianamente fomentado pela publicidade. Sua posse, em nossa sociedade, se reveste de um enorme valor simbólico, o que implica adquirirem um *status* – socialmente construído – quase que de gêneros de primeira necessidade. Essa demanda não atendida pelo universo formal termina por ser suprida pela produção ilegal, que os oferece a baixos preços. Enquadram-se nessa categoria os produtos de marcas famosas falsificados; a TV a cabo e o acesso à internet, oferecidos a partir do furto de sinal nas redes (*gatonet*); a pirataria de músicas, filmes e *software*; entre outros. Observe-se que não há ilegalidade intrínseca no consumo de música, roupas de marca ou TV, como seria o caso, por exemplo, do consumo de drogas. A ilegalidade não está na natureza do produto, mas tão somente na violação dos direitos de propriedade intelectual. Essas atividades acabam também estabelecendo ramificações com o crime organizado. Porém, é interessante notar que, no Brasil, seu consumo não se restringe apenas às camadas de baixa renda, sendo também largamente difundido na “sociedade do asfalto”.

Os processos históricos considerados neste trabalho como tendo papel central na construção e conformação da informalidade e da semiformalidade tal como se apresentam hoje na vida do país não são os únicos que desempenharam papel semelhante. Certamente existem outros tão – ou talvez até mais – relevantes do que aqueles aqui tratados. Poderíamos citar, por exemplo, a própria escravidão. De seu desenvolvimento peculiar no Brasil derivam inúmeros dos aspectos que determinaram as relações “senhores *versus* escravos” no país (Freyre, 1980). A transposição de tais relações para o nascente universo urbano, também descrita por Freyre (1977), é certamente outro fator explicativo do processo. Também deverá sê-lo a evolução do modelo fundiário do país. Esses temas foram apenas referidos de passagem neste trabalho. Acreditamos que eles, assim como os próprios temas aqui tratados, além de diversos outros, mereçam ser objeto de estudos aprofundados.

Além disso, a perspectiva aqui apresentada da construção histórica da informalidade, em que pese ser fundamental para o estabelecimento de suas premissas originárias, quando considerada isoladamente, faz parecer que o Brasil é constituído por uma sociedade clivada, dividida em dois universos distintos e paralelos. Essa concepção prevalece inclusive em muitas das interpretações mais difundidas e aceitas a respeito do país. Entretanto, trata-se de mais um constructo simplista, que é incapaz de dar conta da complexidade e da efetiva complementaridade que existe entre esses dois universos. Uma tentativa de indicar alguns caminhos para superar esta limitação analítica é o que buscamos realizar nas seções seguintes, que abordam a construção institucional e simbólica da informalidade.

6.4 A construção institucional: a aversão recíproca entre o Estado e o cidadão

Uma segunda questão que parece ter um impacto significativo na dimensão e perpetuação da informalidade e, principalmente, da semiformalidade, no Brasil, é a “aversão ao Estado” manifestada por grande parte da nossa população. O cidadão brasileiro médio – o chamado “cidadão comum” – estabelece com o Estado uma espécie de relação de alheamento. Há, certamente, uma série de fatores que contribuem para a conformação desse fenômeno, que tem como uma de suas expressões mais visíveis a forma com a qual usualmente são feitas as referências aos membros do poder público: utiliza-se a terceira pessoa do plural, com o pronome “eles”, e sempre em um contexto de desesperança ou desilusão. Esse pronome se contrapõe ao “nós” ou, na linguagem corrente, ao “a gente”, à primeira pessoa do plural, definindo o grupo social no qual o cidadão se autolocaliza e se identifica como sendo sempre contraposto pelo outro, por “eles”. São frases recorrentes na boca desse cidadão comum, entre outras:

— *Eles* não cuidam da educação e *a gente* não tem a quem recorrer.

— Não adianta, *eles* não vão fazer reformas que os prejudiquem. *A gente* vai sempre sair perdendo.

— Não faz diferença o partido, *eles* são todos iguais e só cuidam dos interesses *deles* mesmos. Não vão fazer nada *pela gente*.

Observe-se que o “eles” é referido como uma entidade definida, com uma personalidade social própria, e que, na prática, compreende tanto a classe política, quanto a alta burocracia do Estado. Trata-se, na verdade, da forma como, de modo inconsciente, a sociedade se refere ao que seria o estrato social designado por Faoro como “estamento” (2000).

Partindo de uma retomada da perspectiva histórica, a primeira constatação é a de que o Brasil foi constituído sob a égide de um sistema absolutista e ocupado territorialmente segundo o modelo econômico de “colônia de exploração”. Esses dois fatos podem ser percebidos como a gênese de um processo de distanciamento entre o Estado (ou melhor, os detentores do poder do Estado, ou os “donos do poder”, como os nomeia Faoro) e a grande massa da população do país. Mesmo após a implantação da República, não houve um movimento de aproximação do Estado em direção a essa população, até porque esta não foi resultado de um movimento popular, mas de um golpe militar, sustentado politicamente pela oligarquia cafeeira, então insatisfeita com a Coroa. A história republicana, até anos recentes, foi marcada por uma sucessão quase contínua de governos autocráticos. É esse distanciamento que estaria na raiz desse uso do pronome “eles”: uma contraposição popular ao “*l'Etat c'est moi*” absolutista, evidenciando a não identificação do cidadão com um Estado que, em sua percepção, não o representa.

A partir dessas origens, a construção da administração pública brasileira se desenvolveu no sentido de aprofundar, de intensificar, esse afastamento. Conforme descreve Faoro (2000), o Estado no Brasil não se configura como uma instituição cujo controle é disputado por diferentes classes sociais. Constitui-se ele próprio em uma classe social distinta, ou o “estamento”, como o qualifica o autor; classe esta que, a partir do controle que exerce sobre o aparelho estatal, opera com base em seus interesses próprios e específicos e os negocia com as demais classes em troca da garantia de vantagens e benefícios por parte do Estado que gerencia. Aquelas classes – ou indivíduos – que dispõem de acesso aos canais de negociação e das “moedas de troca”, sejam quais forem a sua natureza, que possam ser oferecidas a esse estamento, recebem como contrapartida atenção privilegiada do poder público. Mais uma vez surge a figura do “*eles*”, que designa o estamento que controla a máquina pública e com os quais o cidadão comum não percebe nenhuma identificação. Como bem descreve Roberto Kant Lima (*apud* Gomes, Barbosa e Drummond, 2001), ao se referir ao aparato legal:

O “capital simbólico” do campo do direito não reproduz ampliadamente seu valor porque expressa a “vontade do povo”, ou um conjunto de prescrições morais partilhadas e internalizadas pelo cidadão comum, mas como uma imposição das “autoridades”, não importa quão legal e legitimamente produzidas e postas em vigor (p. 109).

Soto (1987) descreve um fenômeno muito semelhante em sua detalhada análise da informalidade no Peru. Sustenta, inclusive, ser esse um dos determinantes fundamentais das dimensões elevadas que a informalidade também possui naquele país. É interessante notar que tanto o modelo de ocupação colonial quanto a trajetória de conformação do Estado peruano guardam inúmeras similaridades com o que ocorreu por aqui.

No âmbito das atividades econômicas, esse fenômeno evidentemente se reflete no próprio arcabouço institucional que regulamenta tais atividades no país, manifestando-se nas normas, nos regulamentos, nas concessões, nos benefícios, nas isenções etc. que, em sua essência, favorecem o desempenho das atividades desenvolvidas pelos grupos socioeconômicos que conseguem estabelecer vínculos – ou processos negociais – com o estamento. O aparato regulatório nacional carece de princípios norteadores claros, sólidos e bem definidos. Muitos dispositivos reguladores são promulgados casuisticamente, de modo a atender interesses específicos, seja por meio da imposição de regras que os beneficiem, seja pela criação de exclusões que os favoreçam, seja constituindo “brechas” pelas quais esses interesses “penetram”. Reproduz-se, desse modo, no Brasil, o que Soto (1987) denomina de ação “distributiva” do Estado peruano. A atuação do Estado não se dá no sentido de fomentar o desenvolvimento econômico como um todo, mas antes por instituir processos de transferência de riquezas que beneficiam grupos específicos de interesse econômico.

Em outras palavras, ao invés de constituir-se um sistema que objetiva o aumento do estoque nacional de riquezas, a institucionalidade consolida uma situação na qual uma parcela restrita da população local e/ou grupos econômicos estrangeiros se beneficiam em prejuízo da – ou a partir da – contribuição de outros: aqueles a quem rareiam as possibilidades de operar nesse “mercado de troca”, em geral as parcelas menos aquinhoadas da população.

A materialização desse fenômeno se dá por meio de uma teia legal e de um emaranhado burocrático assentados sobre uma tradição formalista – que também remonta ao período colonial brasileiro (Abreu, 2000) – na qual somente conseguem transitar aqueles que dispõem de francos canais de comunicação com a burocracia estatal. Àqueles que não possuem tais vínculos resta ainda a alternativa de se fazer representar por um “despachante”. Trata-se de um intermediário profissional entre o cidadão e essa burocracia. Esse profissional opera a partir de seus contatos pessoais com o estamento e conhece a “liturgia” necessária para o andamento dos processos administrativos, conseguindo assim “navegar” entre as brechas dos regulamentos. Ou seja, aqueles que dominam os instrumentos capazes de contornar a lesão, como sustenta Foucault (1997), na verdade parte inerente a um jogo de exclusão (ou diferenciação) que é incorporado aos próprios objetivos das leis, ou dos modos de funcionamento do poder.

No contexto contemporâneo de uma economia complexa, dinâmica, diversificada e sofisticada, no qual também se complexificam e sofisticam as relações entre o Estado e as empresas, o despachante tradicional é substituído pelo “consultor”, profissional que, entre outras especialidades, atua na elaboração de projetos a serem submetidos às agências governamentais. Frequentemente, além da atribuição de elaborá-los em conformidade com as exigências do emaranhado jurídico-burocrático, esses profissionais, que também dominam os meandros e atalhos (sejam lá quais forem) necessários à tramitação dos projetos no interior da máquina administrativa do Estado em direção à sua aprovação, responsabilizam-se pelo seu andamento, “azeitando as coisas”, como se costuma dizer.

Um olhar sobre os dados relativos aos procedimentos para abertura de uma empresa no Brasil oferece uma clara noção dos obstáculos burocráticos para os microempreendedores nacionais. Segundo um estudo da Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan), de 2010, o custo médio para a abertura de uma microempresa no país era, nesse ano, da ordem de R\$ 1.278,00; valor que correspondia a 2,5 salários mínimos (SMs)⁶⁷ da época.⁶⁸ Isso evidencia o quanto esse processo é oneroso para essa classe de empreendedores. Note-se que a referência

67. O salário mínimo nacional, em 2010, era de R\$ 510,00.

68. Não foram identificados estudos que estimem os custos diretos e de transação, bem como o tempo necessário, para o encerramento de uma empresa no Brasil, que é outro problema notório.

a “valor médio” advém do fato de que, em virtude das peculiaridades do arranjo federativo brasileiro, no qual, além dos estados, também os municípios possuem *status* de entes federativos, e por isso têm autonomia legislativa em diversas matérias, as regulamentações e os procedimentos administrativos para a abertura e a operação das empresas, assim como os valores de taxas e impostos (como também dos critérios de eventuais isenções destes), variam entre as diversas Unidades da Federação, seja entre estados, seja entre municípios. Essa falta de unidade é um elemento complicador para que políticas voltadas à simplificação burocrática possam lograr pleno êxito. Para se ter uma ideia do grau de variabilidade desses custos (e procedimentos), segundo o mesmo estudo, o desembolso para a abertura de uma microempresa ou uma empresa de pequeno porte podia variar, à época, de R\$ 425,00, no Distrito Federal, a R\$ 3.112,00, em Sergipe. Note-se que, em todos os montantes até aqui citados, não foi considerado o custo do alvará sanitário, necessário apenas para um conjunto específico de atividades. Estes tinham um valor médio de R\$ 216,00, variando entre R\$ 32,00, no Mato Grosso do Sul, e R\$ 1.069,00, no Rio de Janeiro.

Apesar disso, talvez até mais do que o custo monetário, os custos de transação, decorrentes dos procedimentos burocráticos envolvidos e da complexidade do sistema tributário, têm um considerável impacto nesse processo. Ainda segundo a Firjan, a abertura de um novo negócio exige o registro ou a obtenção de licença em doze órgãos distintos, nos três níveis administrativos da Federação, sendo necessário que se apresente um total de 43 documentos e se efetue o pagamento de doze a dezesseis taxas. Um exercício realizado neste estudo contabilizou o número de ligações telefônicas realizadas para os diversos órgãos em busca das informações necessárias para integralizar o processo: esse número variou entre doze ligações, na Paraíba, e 102 ligações, no estado de São Paulo.

Como citado antes, o Banco Mundial (2014a) construiu um indicador que procura medir o grau de dificuldade encontrado em 189 países para a criação e operação de empresas, o chamado “ambiente de negócios”: o indicador *doing business*. Servindo como base para comparação internacional, ele é utilizado para a elaboração de um *ranking*. Em sua composição são considerados a quantidade de procedimentos necessários para a abertura de uma empresa; o tempo total gasto; os custos; e o capital social mínimo exigido. Nesse *ranking*, o Brasil ocupava, em 2014, a 123ª posição, tendo piorado duas colocações em relação a 2013. Segundo o estudo, são necessários treze procedimentos distintos e leva-se 107,5 dias para concluir o processo (as médias para a América Latina e o Caribe são de nove procedimentos e 36,1 dias, respectivamente; para a OCDE são cinco procedimentos e 11,1 dias). Considerando-se apenas os 33 países da América Latina e do Caribe que fazem parte do estudo, o Brasil ocupa a 21ª posição; lugar bastante diverso do que ocupa na maioria dos indicadores socioeconômicos.

Atualmente, está em curso um projeto, conduzido pela Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, que pretende reduzir drasticamente a documentação necessária para o registro de uma nova firma e oferecer a possibilidade de que todo o processo seja efetuado por meio de um portal específico da internet. A expectativa é de que, além de uma diminuição significativa nos custos, o prazo seja reduzido para apenas cinco dias. Caso isso se efetive, espera-se que a posição do país nesse *ranking* melhore substancialmente.

Tendo como referência outra comparação internacional, o estudo da Firjan citado anteriormente analisa esse mesmo sistema de custos para os BRICS e revela que o custo médio entre Rússia, Índia e China para abertura de uma empresa é de apenas R\$ 672,00; sendo o da Índia o mais elevado: R\$ 1.176,00. Este corresponde a pouco mais da metade do custo brasileiro.

Tendo os dados do Banco Mundial aqui citados como fonte, Arroio e Scerri (2014) elaboraram um quadro comparativo que põe em relevo as barreiras para o empreendedorismo no país (tabela 31).

TABELA 31
PMEs nos BRICS: ambiente de negócios (2012)

País	Tempo para abrir uma empresa (dias)	Procedimentos para abrir uma empresa (número)	Impostos totais (% do lucro)	Densidade de novos negócios ¹	Financiamento bancário para investimento (% firmas)
Brasil	119	13	69,3	2,4	48,4
Rússia	18	8	54,1	2,6	30,6
Índia	27	12	61,8	0,1	46,7
China	33	13	63,7	—	28,8
África do Sul	19	5	33,3	0,8	34,8

Fonte: Arroio e Scerri (2014).

Nota: ¹ Novos registros de empresa por população economicamente ativa (PEA).

É evidente que os custos de transação serão muitas vezes proibitivos para aqueles que possuam baixo nível de instrução, não possuam “bons contatos” nem razoáveis recursos financeiros que permitam a contração de profissionais com tais capacidades. A estes resta como opção buscar caminhos para elidir-se desse jogo, afastando-se o máximo possível do alcance do Estado. É nesse ambiente que vicejam a informalidade e a semiformalidade econômicas em todas as suas manifestações. Como bem caracterizou Soto (1987, p. 45), “a informalidade acontece quando o direito impõe regras que excedem o limite nominativo socialmente aceito, não ampara as expectativas, escolhas e preferências de quem não pode cumprir tais regras e o Estado não tem a capacidade coercitiva suficiente.”

BOX 1

Um caso paradigmático¹

Um breve relato que ilustra as contradições e a descoordenação das políticas públicas

A foto da figura 5 foi tirada em março de 2013. No dia 14 de agosto de 2014, este e outros camelôs de barracas que o ladeavam foram “despejados” do local pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

Era um grupo de barracas localizado na esquina de Av. Pres. Wilson com Av. Pres. Antônio Carlos, no centro da cidade, que incluía comércio de doces, chocolates etc.; aparelhos eletrônicos; água de côco; acessórios para celulares; relojoeiro; sapateiro; dentre outros. Alguns desses comerciantes estavam estabelecidos no local há mais de 25 anos; o mais recente se instalara há 8 anos. Todos eles pagavam regularmente a Taxa de Utilização de Área Pública (Tuap), tributo municipal associado a uma “autorização municipal” para utilização comercial de áreas públicas, incluindo o comércio ambulante (camelôs). Além disso, vários deles estão cadastrados como MEI, o que os “formaliza” do ponto de vista da legislação federal, inclusive com registro no CNPJ. Contudo, a despeito do tempo em que tenham sido concedidas, as Tuaps se referem a autorizações “provisórias”.

Ocorre que a concessão dessa “autorização” é discricionária por parte da prefeitura e, quando provisória, pode ser revogada a qualquer momento.

Segundo relatos dos camelôs envolvidos, os fiscais municipais que os notificaram da revogação de suas autorizações alegaram que a administração municipal havia decidido que a Av. Pres. Wilson não poderia mais ter seus espaços públicos ocupados. Assim, não seria mais permitida, a partir daquela data, a instalação naquele lugar de comércios ambulantes.

Paradoxalmente, nesse grupo de camelôs, havia um sapateiro que presta seu serviço sentado em um banco e com seus apetrechos espalhados em um canto da esquina. Como não fazia uso de uma barraca, ele não pagava a Tuap. Ou seja, era o único efetivamente informal do grupo. E exatamente por esse motivo ele não foi despejado, uma vez que não estava “oficialmente” no local. Assim, limitou-se a se ausentar por cerca de uma semana, após esse período, voltou a ocupar seu ponto de sempre.

Esse fato não pode ser entendido como meramente anedótico, pois é apenas mais um dos inúmeros registros da relação que o Estado brasileiro, em seus diversos níveis, estabelece com esse segmento da economia. É também uma evidência das contradições existentes entre as políticas públicas das três esferas de governo, que acaba por produzir algumas das modalidades de manifestação da semiformalidade. Evidencia, ainda, que, não obstante os discursos oficiais, o enforcement para a formalização é negativo, uma vez que o único entre os trabalhadores que era efetivamente informal ainda permanece trabalhando no mesmo local.

Outra curiosidade é que, nessa mesma avenida, a menos de um quarteirão de distância dessa esquina, localiza-se o consulado americano que, há algum tempo, bloqueia com grades e guaritas uma pista auxiliar da avenida e uma rua lateral, ambas vias públicas que foram “apropriadas” pela representação diplomática dos Estados Unidos, e transforma-as em área privativa do consulado.

Reconfigura-se, aqui, o fenômeno caracterizado por Telles (2013) do jogo de poder que opera nesses espaços e que se desenvolve a partir do poder discricionário do Estado, através de seus agentes, de aplicar ou não a lei (tipificando ou não um delito), conforme seus próprios interesses políticos.

Nota: ¹ Faz referência à figura 5 deste livro.

Até aqui, de forma aparentemente contraditória, o que apresentamos foram alguns argumentos da visão *estritamente econômica* da informalidade. Essa interpretação considera que o agente decide de forma racional, diante de uma análise de custo benefício, se deve formalizar-se ou não. É a premissa básica que sustenta tanto aqueles que acreditam que uma melhoria no “ambiente de negócios” seria por si só suficiente para eliminar a informalidade, quanto os que a qualificam como uma opção voluntária pela ilegalidade. Todavia, ao apresentarmos aqui tais

argumentos, o que pretendemos é, oferecendo um quadro descritivo do problema e de sua dimensão, argumentar em outra direção. Para além de impor custos (diretos e de transação) que muitas vezes estão fora do alcance do pequeno empreendedor, atuando como uma barreira para a formalização, a teia burocrática é percebida como uma “atitude” do Estado perante o cidadão, servindo como um “sinalizador” que reforça o sentimento de que o Estado não está a seu serviço, antes pelo contrário.

Em um Estado que opera dentro da lógica distributiva que foi sugerida por Soto (1987), o sistema tributário também assume um papel preponderante, uma vez que, nessa situação, a capacidade de arrecadação e a alocação entre os agentes econômicos da incidência tributária torna-se um elemento-chave para que os governos desempenhem tal papel. No Brasil contemporâneo, uma indicação dessa realidade provém da constatação de que, entre as categorias do “estamento” que são historicamente mais bem remuneradas e conseguem melhor proteção de seus vencimentos frente à corrosão inflacionária, estão exatamente aquelas que se relacionam direta ou indiretamente com o aparato de arrecadação tributária.

Em mais uma tentativa de identificar os antecedentes dos processos aqui retratados, verificamos que aqueles relacionados ao sistema tributário remontam, mais uma vez, à tradição da Coroa portuguesa e ao período colonial brasileiro. Prado Júnior (1972) oferece inúmeros exemplos desse tipo de fenômeno. O mais notório deles é, sem dúvida, o mais significativo movimento de emancipação política do Brasil colonial: a Inconfidência Mineira. Esta teve sua gestação deflagrada a partir da insatisfação da elite econômica do estado de Minas Gerais com relação à voracidade tributária da Coroa portuguesa, que se materializava por meio de um tributo conhecido como o *Quinto*, considerado como extorsivo por parte dessa elite local. Outro tributo marcante no que se refere ao peso da imposição tributária da metrópole lusitana às colônias foi o *dízimo*. A contribuição correspondia a 10% do valor bruto da produção agrícola e deveria ser paga em espécie. Além do valor considerado alto pelos agricultores brasileiros, esse imposto era particularmente impactante em função da economia brasileira à época ser parca e monetizada, fundada em transações de escambo e compensação de créditos. Mas, certamente, entre todos, o exemplo mais contundente da “voracidade tributária” de Portugal e, posteriormente, do próprio governo brasileiro, é o do imposto criado para a reconstrução de Lisboa. Em 1756, em sequência a um violento terremoto que, em 1^a de novembro de 1755, havia destruído parcialmente aquela cidade, o Marquês de Pombal⁶⁹ instituiu uma contribuição destinada a financiar sua reconstrução.

69. Sebastião José de Carvalho e Melo [1699-1782], nobre, diplomata e político português, foi um controverso e todo poderoso secretário de Estado do Reino durante o reinado de D. José I, sendo considerado pelos historiadores como o monarca “de fato”.

Incidindo sobre vários produtos, em especial sobre a fabricação da cachaça⁷⁰ brasileira, este imposto, conforme o que estava estabelecido quando de sua promulgação, deveria vigorar por apenas dez anos.⁷¹ Entretanto, acabou se perpetuando por cerca de um século, sendo ainda mantido pela Coroa brasileira mesmo após o transcurso de décadas da declaração de independência do país, que se deu em 1822.

A proclamação da República, por sua vez, não resultou, como de resto, em uma modificação substancial dessa tradição. Diversos são os estudos que comprovam a regressividade da estrutura tributária brasileira ao longo de toda a história republicana. Entre esses, podem ser citados os trabalhos de Oliveira (2010), Brasil (2009) e Meneghetti Neto e Rukert (1991). No período mais recente de nossa história, a manifestação mais gritante e caricata dessa “voracidade tributária” se deu durante um período no qual a Receita Federal adotou como seu símbolo um *leão*. Suas campanhas publicitárias explicitamente ameaçavam “devorar” os contribuintes. O “leão” continua sendo usado até hoje pelo povo brasileiro como metáfora para designar o Imposto de Renda.

A título de ilustração, há um relato que explicita claramente a lógica que se materializa nessa “voracidade”. Trata-se do caso de um pesquisador de uma universidade do Nordeste brasileiro que elaborou um estudo econômico sobre um segmento tradicionalmente informal naquela região.⁷² O estudo avaliava o impacto dessa atividade na economia local e estimava o montante de recursos por ela movimentado. Após sua publicação, seu autor foi intimado a comparecer perante o Tribunal de Contas do estado no qual o estudo se concentrou a fim de fornecer suas fontes para que o governo estadual pudesse proceder às cobranças dos impostos sonegados.

Ademais, dentro da mesma lógica distributiva e articulando-se coerentemente com o arcabouço normativo/regulatório, o arcabouço tributário que complementa a teia burocrática também se caracteriza por uma significativa complexidade. Às regras gerais são contrapostos compêndios de regras específicas e exceções de incidência tributária. Repete-se aí, portanto, a mesma dinâmica excludente da regulação, que acaba privando de eventuais benefícios fiscais os que não dominam as nuances e filigranas das legislações tributárias e são, por isso, incapazes de identificar as oportunidades de elidir-se legalmente dos impostos: aqueles que não dispõem dos meios para a “navegação” pelos meandros do emaranhado regulatório. Pelo

70. Aguardente de cana típica do Brasil.

71. Segundo Figueiredo (2011), esse imposto, caracterizado como uma sobretaxa e eufemisticamente tratado como um “donativo voluntário”, incidia também sobre a venda de escravos, cavalos e vinho. Segundo o autor, somente nos dez anos relativos à sua vigência original e considerando apenas o originário de Minas Gerais, o tributo rendeu 1,32 toneladas de ouro aos cofres da Coroa portuguesa.

72. Pelas razões que pelo relato se podem depreender, os autores optaram por não identificar o estudo citado nem a atividade econômica à qual se refere.

contrário, acabam sendo exatamente esses os que mais facilmente se expõem aos riscos das “garras do leão”.

Como mais uma ilustração, segundo o tributarista Rubens Branco (*apud* Ramos, 2007b), entre a promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 2006, considerando-se as três esferas federativas, foram promulgadas, em média, no Brasil, 55 normas tributárias por dia.

Mais uma vez convém lembrar que não se deve confundir essas considerações, tanto acerca do emaranhado burocrático, quanto em relação ao sistema tributário, com um entendimento de que uma simplificação nos procedimentos e uma redução na carga tributária seriam a “bala de prata” para a solução do problema. O estudo de Rocha, Ulyssea e Rachter (2013) sugere que o programa do MEI, por exemplo, a despeito de simplificar sobejamente o processo de registro de empreendimentos individuais de baixa receita, não se mostrou suficiente para induzir a formalização. Essas barreiras tiveram, e ainda têm, um papel que ultrapassa o de meros empecilhos para a formalização: elas contribuem com a construção simbólica de uma interpretação do Estado que exerce um papel fundamental na opção por permanecer na informalidade ou na semiformalidade. Elas fazem parte de um quadro geral, sistêmico, que produz no cidadão a sensação de ser o Estado um ente por natureza distante de si, descolado de suas necessidades e de seus interesses, quando não contrário mesmo a eles. Assim, independentemente dos benefícios e incentivos para a formalização que qualquer programa isoladamente possa oferecer para o empresário informal, existe uma arraigada desconfiança deste para com o Estado que tende a fazer com que prefira permanecer o mais distanciado dele que lhe for possível. Desconfiança que o leva, inclusive, muitas vezes a acreditar que qualquer benefício ora oferecido pelo Estado possa vir a ser revogado amanhã e, nesse caso, o empresário que abandonou a informalidade passaria a estar “entregue às garras do Leão”.

Uma última questão a ser considerada diz respeito ao que se poderia chamar de descaso do Estado para com o mercado interno. Tendo sido o Brasil fundado com base em um modelo de colônia de “exploração”, a economia do período colonial foi, evidentemente, caracterizada pela empresa exportadora de produtos primários. Esse modelo se contrapunha às colônias britânicas e francesas de “ocupação”. Nessa etapa da história do país, mais do que carentes de apoio governamental, as atividades produtivas voltadas para o mercado interno eram coibidas pela metrópole, em especial aquelas de base industrial. A independência e a República pouco alteraram este quadro. A empresa agrícola exportadora permaneceu como elemento central das atividades econômicas nacionais. Essa trajetória é resumida por Prado Júnior (1972).

Se vamos à essência de nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem aquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras (p. 32).

Na verdade, essa situação apenas espelha aquilo que foi descrito antes em relação ao compromisso recíproco estabelecido entre alguns segmentos da sociedade e o estamento governamental. Holanda (2000) propõe como metáfora desse processo de evolução histórica a *Fábula da cigarra e da formiga*. Após a independência e durante toda a vigência da monarquia brasileira, esse processo se perpetuou. A simbiose entre a oligarquia rural do café – organizada ainda nos moldes da empresa agroexportadora mercantilista – e a Coroa fez com que o Brasil deixasse de desenvolver, ainda no século XIX, uma base industrial cujas pré-condições, em grande medida, se encontravam disponíveis no país (Caldeira, 1999). Segundo esse autor, as condições para o desenvolvimento industrial no Brasil eram, à época, ainda mais favoráveis do que aquelas existentes nos Estados Unidos. Contudo, esse compromisso político impediu que ele ocorresse. Registre-se que o Brasil foi o penúltimo país das Américas a abolir a escravidão, que somente teve lugar em 1888, praticamente no alvorecer do século XX. De acordo com Prado Júnior (*in* Holanda, 2000), esse quadro de compromisso político entre o Estado e os setores primário-exportadores não se altera nas primeiras décadas do período republicano, perdurando até a Segunda Guerra Mundial, em uma situação na qual permanece à margem do interesse (e da proteção e do abrigo) do Estado tudo o que não era voltado para o comércio exterior.

Assim, praticamente ao longo de toda a história do Brasil, como bem o descreve Jorge Caldeira (2017), a expressão “mercado interno” raras vezes fez parte do discurso oficial. Nos momentos em que isso ocorre, é possível verificar que a estrutura produtiva do país passa a adquirir uma nova dinâmica. Foi somente na *Era Vargas*, durante o período de industrialização forçada, sustentada a partir de uma política de *substituição das importações*, que o Brasil finalmente inicia um processo de diversificação produtiva (Furtado, 2000), abrindo espaço para uma mudança estrutural na qual os setores de indústria e serviço aumentam de forma expressiva sua participação no agregado econômico e no emprego (Squeff e Nogueira, 2013) e resulta em um amplo processo de urbanização. Esses dois movimentos, a diversificação produtiva e a urbanização criaram as condições para o florescimento e a expansão de empreendimentos de pequeno porte, orientados principalmente para os serviços urbanos e a indústria tradicional, de bens de consumo voltados para o mercado local (Lessa, 2001). Porém, essa orientação para o mercado interno nem sempre prevaleceu após esse período.

Constata-se, portanto, que, em boa parte de sua existência, o Brasil viu suas elites governantes e econômicas agindo quase sempre orientadas para o exterior, não somente no que se refere à destinação da produção nacional, mas também nos seus modelos de referência cultural e de consumo (Furtado, 2000), em que Inglaterra, depois a França e, nas últimas décadas, os Estados Unidos, serviram como paradigmas. Essa negligência histórica do mercado interno em favor da grande empresa exportadora; o comportamento e o consumo “imitativo”; os impedimentos objetivos para o franco desenvolvimento de um ambiente propício ao surgimento e ao livre desenvolvimento das micro e pequenas empresas; e os profundos impactos desse conjunto de fatos na conformação da estrutura produtiva e, conseqüentemente, na utilização dos fatores de produção disponíveis em solo nacional, reforçam a percepção de que “*o Estado são eles*”. Isto é, realimenta o processo de distanciamento entre o cidadão comum e o Estado.

A percepção crítica desse fenômeno por parte das camadas populares – e de alguns setores da intelectualidade brasileira – é visível em várias expressões da arte, particularmente na literatura, desde Machado de Assis e Lima Barreto, passando pela Semana de Arte Moderna, pelo Manifesto Antropofágico, de Oswald de Andrade, e chegando aos autores contemporâneos, como Ariano Suassuna. Schwarz (1992) apresenta uma análise da gênese desse processo e a situa na existência de uma “contradição” entre um país com uma economia de base ainda mercantilista durante todo o século XIX e a adoção, por parte dos proprietários e homens livres do país (a sua *burguesia*), de um ideário liberal originário da Europa que não encontrava, por aqui, sua expressão na realidade. Essa argumentação é, em grande medida, complementar ao que aqui estamos desenvolvendo a partir da ideia de equacionamento do “dilema brasileiro” proposta por DaMatta.

Ainda no campo das artes, esse processo pode ser bem observado na música popular brasileira. Merece destaque um verso da canção *Notícias do Brasil* (Os pássaros trazem), no qual Milton Nascimento e Fernando Brand afirmam que “ficar de frente para o mar, de costas pro Brasil, não vai fazer desse lugar um bom país!”

Assim, a combinação de todo um conjunto de fatores – o distanciamento do Estado em relação à sociedade; o emaranhado burocrático; a voracidade tributária; e o desprezo pelo mercado interno – veio, ao longo da história nacional, construindo uma percepção de antagonismo entre cidadão e governo, percepção esta que termina por desenvolver um sentimento de aversão, quando não de repulsa, do homem comum em relação não a governos específicos, mas ao próprio Estado em si. Esse sentimento tende a ter um peso significativo como determinante da informalidade e da semiformalidade. Para além dos próprios obstáculos burocráticos e dos custos dele resultantes, e dos riscos tributários, desenvolve-se um temor por uma “aproximação” com o Estado que acaba por compelir o micro e pequeno empresário a

operar à sombra, colocando-se em uma posição marginal que, entretanto, percebe e sente como sendo naturalmente a sua.

Na seção 4.6 deste livro, o gráfico 6, intitulado *Crédito a MPMEs como porcentagem do crédito total*, ofereceu uma ideia de em que medida as MPMEs brasileiras fazem pouco uso de créditos de terceiros. Evidentemente esse fenômeno não se deve somente ao que está aqui sendo considerado, mas indubitavelmente o receio da aproximação com o Estado (e, principalmente, com o Fisco) que é inerente às operações de crédito e um de seus fatores determinantes.

Há um trabalho no qual foi avaliada, entre outras coisas, a efetividade de um instrumento público federal de fomento a atividades inovativas que consiste, basicamente, em uma linha de crédito subsidiado: o Fundo Setorial de Informática – FNDCT CT-Info (Kubota, Nogueira e Milani, 2011). Para a sua realização, dois estudos de campo foram realizados: entrevistas com diversos empresários e executivos de empresas que dele se beneficiaram; e um *survey* com empresas que, a despeito de fazerem parte do público-alvo desse instrumento, não recorreram a ele. A perspectiva de “aversão” ao Estado ficou bastante evidenciada nesses estudos, com muitas manifestações contundentes do tipo “dinheiro do governo, nem de graça”.

Não surpreende, portanto, a baixa efetividade das políticas tradicionais de incentivo oferecidas para o segmento das MPMEs. A utilização de créditos subsidiados e incentivos fiscais exige, em primeiro lugar, o domínio da “liturgia de navegação” no pantanal das leis e dos regulamentos. Conforme citado, para quem, por sua origem social, é estranho a esse universo, esses mecanismos são praticamente inacessíveis. Mesmo para os pequenos empresários que, de algum modo, superaram essa barreira (especialmente para aqueles que operam na semi-formalidade), utilizar-se desses recursos representa também um risco, decorrente da exposição ao fisco e à burocracia, que supera em muito os benefícios percebidos. Muitas vezes, mesmo isenções totais de impostos e créditos a juro zero, ou mesmo a fundo perdido, são desprezadas por eles.

Corroborando aquilo que Cassiolato e Lastres (2003) apontam em relação à importância dos fatores institucionais, um estudo de Noronha e Turchi (2007) evidencia as dificuldades que a institucionalidade coloca para que as MPMEs que se encontram em processos de conformação de arranjos produtivos locais (APLs) consigam caminhos para acesso ao crédito, ou até mesmo para a sua formalização. Trata-se de um estudo acerca de dois importantes APLs do setor de confecções: Jaraguá (GO) e Toritama (PE), no qual os autores constataam o quanto a institucionalidade brasileira é distante da realidade do mundo real das microempresas e da informalidade. Assim, o sucesso da conformação dos dois APLs não só dependeu de um grande esforço para a superação das questões relativas à institucionalidade, como ficou evidente a necessidade de soluções completamente distintas nas duas

idades cujas realidades, histórias, culturas e tradições eram também completamente diversas.

Vale relembrar aqui a afirmação de Bourdieu (2007), citada quando da abordagem da construção histórica da informalidade, de historicizar os processos sociais – e a construção da institucionalidade é também um desses processos – para compreender que a institucionalidade brasileira é resultado da prevalência dos interesses de um determinado estrato econômico sobre o restante do conjunto da nação. Trata-se, muitas vezes, da imposição de institucionalidades que, como afirma Chang (2004), representam o interesse presente dos países mais desenvolvidos do globo, institucionalidades essas que não estavam presentes ao longo das etapas pretéritas de seus respectivos processos de desenvolvimento.

É esse, provavelmente, o mais significativo obstáculo a ser transposto pelas políticas públicas: a superação desse sentimento que, além de tudo, exige a compreensão de como ele se manifesta em cada contexto socioeconômico particular. O empresário informal ou semiformal não é um marginal que optou por se beneficiar de uma situação que o coloca em vantagem em um processo de concorrência desleal com as empresas formalmente estabelecidas. Ao contrário, mantém-se na informalidade a fim de viabilizar alguma chance de sobrevivência em um mercado que lhe fecha a porta. Portanto, para os formuladores de políticas, o principal desafio que se coloca não é o de encontrar meios para atrair o empresário informal para a formalidade tal qual se expressa na institucionalidade atual, mas exatamente o oposto: o de criar uma institucionalidade adequada à realidade brasileira, capaz de abraçar essa significativa parcela dos agentes econômicos e demonstrar que o Estado brasileiro não é seu “inimigo”, mas um ente que atua em benefício de todo o conjunto da sociedade da qual esse segmento também faz parte e é, assim, por ele representado.

Em outras palavras, o que é preciso não é buscar caminhos para aproximar o mundo informal do Estado, mas sim o de construir uma institucionalidade que seja capaz de aproximar o Estado do mundo informal. Isso somente será possível como consequência de um esforço, por parte do Estado, no sentido de entender que esse mundo é parte visceral do país – aliás, uma parcela bastante significativa – e que, assim sendo, não pode ser rejeitado como pernicioso, mas sim compreendido, aceito e incorporado como tal à realidade oficial.

6.5 A construção simbólica: a “cultura” da informalidade e a semiformalidade

A par dos fatores histórico-institucionais que oferecem elementos explicativos para a conformação da informalidade na economia brasileira, compreender de forma abrangente esse fenômeno pressupõe que se compreenda também como

a informalidade é construída e elaborada do ponto de vista simbólico; isto é, na perspectiva cultural do país.

Na literatura sociológica brasileira, há uma vertente que podemos considerar como “tradicional”, que busca as explicações para a construção da cultura brasileira a partir do que se convencionou chamar de o “mito das três raças”, cuja miscigenação teria dado origem ao que seria o “povo brasileiro”: o português, o índio e o escravo africano. Na constituição dos valores fundamentais da cultura nacional, teriam se combinado, por um lado, a conjunção do “formalismo” e do catolicismo ibéricos, sendo este o principal vetor de nossa constituição cultural. Por outro, uma profunda valorização das relações interpessoais e familiares; esta, um traço que, preponderante no indígena, estaria presente nestes três povos. Com efeito, essa vertente teórica sugere que nossos valores culturais não espelhariam os princípios weberianos de racionalismo e meritocracia, alicerces da constituição social (e ideológica) do capitalismo moderno. Essa interpretação, ou ao menos parte dela, está presente nas principais obras que tratam da conformação cultural do Brasil, como em Gilberto Freyre (1980), Sergio Buarque de Holanda (1995; 2000), Darcy Ribeiro (1995), Capistrano de Abreu (2000), Raimundo Faoro (2000) e Caio Prado Júnior (1972). Desse processo, resultaria uma espécie de vocação natural do povo brasileiro para a transgressão – pode-se dizer, também, para a informalidade –, obstáculo basal para a efetivação de uma institucionalidade igualitária e democrática no país. Essa vocação, bem como sua raiz histórica que também remontaria à colônia, pode ser sintetizada da seguinte forma.

Ainda há uma circunstância, de ordem mais geral, que apara muito as asas governamentais no Brasil colônia: é o espírito de indisciplina que reina por toda a parte e em todos os setores. (...) Mas a sua consequência mais flagrante, e que se reflete diretamente no terreno da administração, é a do solapamento da autoridade pública, a dissolução de seus poderes que se anulam muitas vezes diante de uma desobediência e indisciplina sistemáticas (Prado Júnior, 1972, p. 309).

Essa interpretação do país conduz a que se entenda o Brasil como uma sociedade clivada, na qual coabitam dois países. Um deles dinâmico, moderno, capitalista, competitivo, igualitário, democrático, globalizado e que seria a “locomotiva” do desenvolvimento socioeconômico nacional: seria este o país do mundo formal. O outro, que engloba o maior contingente populacional, seria um país atrasado, pobre (ou miserável), pré-capitalista, ignorante, marginal, transgressor (quando não criminoso) e improdutivo: o país da informalidade. Parafraseando o título do livro *Cidade partida*, do escritor Zuenir Ventura (1994) – que retrata a clivagem social da cidade do Rio de Janeiro –, o Brasil seria um “país partido”. Analisando o processo de concentração de renda que resultava da política econômica que os governos militares impuseram ao país após o golpe de 1964, Bacha (1976) elaborou a fábula do *Rei da Belíndia*, em que constrói

a metáfora de uma situação na qual uma minoria rica se tornava cada vez mais rica, ao mesmo tempo em que a imensa maioria da população patinava abaixo da linha de pobreza. O Brasil seria, segundo essa alegoria elaborada pelo autor, formado pela coexistência espacial de dois países distintos: uma pequena, dinâmica e promissora Bélgica; e uma enorme, tradicional e miserável Índia. Os vínculos que articulariam esses dois países se restringiriam ao fluxo de trabalho (exército de mão de obra de reserva: barata e desqualificada da Índia a serviço da Bélgica), sem nenhum outro vínculo – como seria, por exemplo, um fluxo de bens e serviços oriundos da Índia – capaz de ser utilizado pelo setor formal (Ramos, 2007a); ou qualquer outro fluxo de qualquer natureza (salvo uma parca remuneração suficiente, quando muito, para manter as condições essenciais de reprodução). Essa interpretação transportou suas raízes em outros campos na análise social, uma vez que vinha ao encontro do arcabouço conceitual das três raças que teriam legado ao país uma arcaica herança cultural.

Observe-se que essa visão de um país clivado, que está espelhada no arcabouço legal-institucional e que ainda é subjacente a boa parte das interpretações da vida econômica brasileira, não admite a ideia de uma atualização dos valores culturalmente herdados na formação da “Índia” para uma sociedade capitalista moderna. Entendemos que esta é também uma concepção simplista que reproduz de forma subjacente o conceito de dualidade econômica de Lewis (1954), há muito superado como marco analítico. Esse modelo de representação não se mostra capaz de explicar a complexa realidade econômica e cultural do país e, por conseguinte, a complexidade das relações que dela derivam. É nessa perspectiva que se alicerça a ótica que considera o trabalhador informal como um marginal que, em busca de vantagens indevidas, “se recusa” a se incorporar à economia formal. A ele cabe o tratamento por meio do Código Penal conforme descrito anteriormente. Em resumo, trata-se de uma perspectiva “eurocêntrica” que considera a coexistência, no Brasil, de um país moderno e dinâmico, obstaculizado por um renitente país atrasado.⁷³

Partindo também desse mesmo referencial interpretativo, constituiu-se uma outra perspectiva, que considera o povo brasileiro como uma síntese das características positivas dos “dois brasis”; sendo o mulato símbolo dessa síntese. O brasileiro seria, então, um povo trabalhador, alegre, hospitaleiro e desprovido de preconceitos, particularmente o preconceito de cor. Essa seria uma perspectiva “romântica” que idealiza a cultura brasileira dando ênfase àquelas características consideradas quase que unanimemente como positivas do povo, mas que, na

73. A propósito dessa fábula, Dom Adriano Hipólito [1918-1996], bispo diocesano de Nova Iguaçu/RJ entre 1966 e 1994, sugeriu que a clivagem do país se daria inclusive no âmbito do marco jurídico. Na Bélgica, prevaleceria o Código Civil – um código basicamente de “direitos”; ao passo que à Índia, se aplicava o Código Penal, um código de vedações e punições. Cada um deles não teria nenhum valor no outro “país”.

realidade, eclipse – quando não falseia – inúmeras das nossas mazelas sociais, por exemplo, o racismo.

Na realidade, ambas as visões são falaciosas, pois, a despeito desse referencial conceitual oferecer, talvez, respostas consistentes para o delineamento das origens dos valores culturais brasileiros, ele não é capaz de explicar como tais valores acabaram por ser atualizados, como de fato o são – bastando observar nossa posição na economia global para se constatar esse fato –, na sociedade brasileira contemporânea. Em outras palavras, a questão que se coloca é que a realidade do Brasil atual é a de uma sociedade predominantemente urbana, com uma sólida base industrial, economicamente moderna e diversificada e que, do ponto de vista político, caracteriza-se como uma razoavelmente institucionalizada democracia representativa. Todas essas características típicas das sociedades capitalistas desenvolvidas, particularmente daquelas de origem saxônica, fundadas nos princípios calvinistas e weberianos. Portanto, é necessário entender como todo aquele conjunto de referenciais culturais “não saxônicos” historicamente dados é incorporado por essa sociedade e “compatibilizado” com suas características econômicas.

Assim, explicar a complexidade das relações econômicas operadas no cotidiano do país exige, portanto, uma compreensão menos simplista das relações sociais que as permeiam.

Uma primeira pista para essa compreensão pode ser encontrada no trabalho de DaMatta (2011), no qual o autor busca equacionar as interpretações do país pela formulação do conceito de “dilema brasileiro”, que seria o elemento central constituidor de uma sociedade que é capaz de atualizar os valores de ambos os “brasis”.

Há que se considerar, contudo, que, ao propor uma interpretação alternativa ao mito das três raças, DaMatta (2011), como bem o aponta Souza (2001), acaba por cair na mesma armadilha eurocêntrica que denuncia nos autores que critica – no seu caso, talvez mais acertado seria dizer “americanocêntrica”, conferindo às categorias por ele propostas, assim como é feito em relação ao mito das três raças, a responsabilidade por uma suposta vocação do povo brasileiro para a transgressão, fator impeditivo da constituição de uma nação igualitária e democrática.

Por sua vez, entendemos que esse fato não implica, necessariamente, desqualificar ou desconsiderar a importância de suas contribuições para o pensamento sociológico brasileiro. Tomaremos aqui, por empréstimo, uma argumentação da qual Gusmão (2001) lança mão ao se referir, em uma análise crítica, a Benjamin Constant.⁷⁴

74. Henri-Benjamin Constant de Rebecque [1767-1830]: pensador, escritor e político francês de origem suíça.

Acompanhar Constant no reconhecimento estritamente cognitivo, “etnográfico”, por assim dizer, desse novo fato social, para falarmos como Durkheim, não implica acompanhá-lo também no plano das valorações, não implica compartilhar com ele a mesma atitude moral de uma benévola aprovação ante aquilo que está sendo empiricamente constatado. Com efeito, podemos reconhecer a exatidão empírica dessa constatação e parabenizar Constant pela lucidez intelectual revelada e manter, ainda assim, uma atitude valorativa totalmente oposta à dele nesse caso (p. 41).

Invertendo o “sinal” dessa ressalva de Gusmão (2001) no momento em que se refere a uma “benévola aprovação”, sustentamos que podemos fazer uso das categorias propostas por DaMatta (2011) sem que também assumamos a interpretação pejorativa que a elas atribui. E o mesmo vale também para outros autores aqui citados.

Além disso, ainda que admitindo a existência de críticas às próprias categorias nas quais nos apoiamos nesta obra, assim como aquelas que, com toda certeza, existirão em relação ao conjunto do que aqui elaboramos e apresentamos, acreditamos que, ao fim, conseguiremos alcançar os objetivos a que nos propusemos ao desenvolver este estudo. Este, antes de ser o de oferecer um arcabouço analítico completo e acabado para a questão, é, em última instância, o de sugerir o próprio “objeto de estudo”, independentemente do referencial teórico utilizado e das interpretações dele decorrentes. Outros referenciais e outras interpretações podem e devem ser utilizadas. O que consideramos como mais importante é abrir o debate, reconhecendo que, não obstante a perspectiva pela qual é abordado, o fenômeno existe, é extremamente relevante e, até hoje, não tem merecido a devida atenção. Nosso objetivo é, apesar das críticas que possivelmente virão a surgir, suscitar o debate.

Assim, o que pretendemos aqui não é estabelecer qualquer forma de juízo sobre o que haveria de bom ou de ruim em cada um desses supostos países coexistentes. Menos ainda julgar o que resultaria dessa síntese. Entendemos que não se pode modificar os “fatos” de um povo, mas tão somente compreendê-los, para que possamos, assim, melhor lidar com eles.

Retornando, portanto, a DaMatta (2011), este, em sua análise, ao tratar especificamente da questão do racismo, deixa explícitas as bases interpretativas que o conduzem no desvendamento, ao longo de sua obra, da *rationale* que caracteriza a aparente ambiguidade dos valores sociais brasileiros:

o Brasil não é um país dual onde se opera somente com uma lógica do dentro *ou* fora; do certo *ou* errado; do homem *ou* mulher; do casado *ou* separado; de Deus *ou* Diabo; do preto *ou* branco. Ao contrário, no caso de nossa sociedade, a dificuldade parece ser justamente a de aplicar esse dualismo de caráter exclusivo; ou seja, uma oposição que determina a inclusão de um termo e a automática

exclusão do outro, como é comum no racismo americano ou sul-africano, que nós brasileiros consideramos brutal porque no nosso caso tudo se passa conforme Antonil maravilhosamente intuiu. Isto é, entre o preto e o branco (que nos sistemas anglo-saxão e sul-africano são termos exclusivos), nós temos um conjunto infinito e variado de categorias intermediárias em que o *mulato* representa uma cristalização perfeita. (p. 40-41).

Ao se tomar como ponto de partida essa mesma lógica que é capaz, no caso do racismo, de compatibilizar elementos que na racionalidade saxônica mostrar-se-iam antagônicos (ou excludentes), todo um conjunto de valores e comportamentos observados no Brasil passa a adquirir sentido, se traduzindo no que constituiria a “identidade brasileira”.

A partir desse arcabouço conceitual, Barbosa (1992) aprofunda sua materialização na sociedade brasileira e propõe a ideia de que o chamado “jeitinho brasileiro” se apresentaria como o principal caracterizador da noção de brasilidade. O “jeitinho” pode ser resumidamente descrito como um conjunto de práticas que têm por objetivo a solução de problemas ou entraves quotidianos através de soluções não ortodoxas, inesperadas, criativas e/ou extralegais, contornando os obstáculos que podem estar sendo interpostos por uma carência de recursos ou por um sistema normativo impessoal, ao qual o brasileiro, de algum modo, seria avesso. Segundo a autora, é o mecanismo utilizado pelo povo brasileiro que melhor expressa o processo de atualização dos valores do individualismo, característico das sociedades paradigmáticas do capitalismo moderno, em uma sociedade hierarquizada, oferecendo a forma de solução para o “dilema brasileiro” formulado por DaMatta (2011).

Todavia, na esteira do pensamento de DaMatta, a categoria “jeitinho” é percebida como o instrumento utilizado pela elite brasileira para assegurar seus mecanismos hierárquicos de dominação e controle social. Essa interpretação é alvo de críticas por parte de Jessé de Souza (2001; 2015), que sustenta que a utilização das relações pessoais para se “esquivar” dos imperativos meritocráticos não é uma singularidade da sociedade brasileira, o que o conduz à negação da própria categoria. Em que pese concordarmos com essa argumentação, entendemos que, citando mais uma vez Gusmão (2001), a discordância da interpretação atribuída a uma dada categoria não implica, necessariamente, a negação de sua constatação empírica.

Em que pese o argumento de que encontrar caminhos “não institucionais” ou “extralegais” para se contornar as barreiras impostas pela institucionalidade não seja, também, uma singularidade da sociedade brasileira, essa sociedade autoassumir essa prática como um elemento caracterizador – como ocorre no Brasil – é, sim, singular. Como também o é o fato de essa prática ser iden-

tificada como elemento caracterizador do Brasil no plano internacional.⁷⁵ Ou, como afirmam Pereira, Pinheiro e Kunz (2014),

este “jeitinho” acabou se tornando um traço cultural do brasileiro reconhecido no mundo inteiro, seja pelo seu lado negativo, o qual está ligado à burla de regras, quanto o seu lado positivo, o qual mostra o brasileiro como um povo onde a “flexibilidade” perante situações-problema e a busca por formas inovadoras de solucionar esse problema, caracterize o brasileiro como um povo criativo por excelência (p. 71).

Há, portanto, a atribuição de um valor simbólico ao “jeitinho” que é efetivamente peculiar ao país. Na contrapartida, o “jeitinho” somente se legitima como símbolo particularizador a partir do momento em que é valorado (reconhecido) socialmente como tal.

Mais ainda, compreendemos o jeitinho não como um instrumento pernicioso de dominação das elites e/ou de obtenção de benefícios indevidos por parte daqueles que conseguem estabelecer vínculos pessoais com esta, mas, sim, como um instrumento utilizado principalmente pelos excluídos para “contornar” as barreiras que lhes são impostas. Aliás, o próprio Souza (2018, p. 179), de certa maneira, intui essa percepção ao descrever a realidade que apresentamos aqui quando abordamos a questão da economia das brechas: “(...) era o escravo quem ocupava o lugar produtivo fundamental no sistema escravocrata. Vimos também que o dependente livre era, por conta disso, obrigado a ocupar as franjas e os interstícios da atividade econômica principal”.

Essa é a linha condutora de um raciocínio que nos possibilita compreender como se dá a construção social da informalidade e, principalmente, como esta se articula e complementa com a economia, ou mesmo com a própria “sociedade formal”, criando o espaço que estamos designando por “semiformalidade”. É nesse espaço social que tanto o mundo informal procura ocupar as brechas deixadas pelo mundo formal que permitem a seus agentes ampliarem suas possibilidades de atuação econômica, quanto o mundo formal se apropria de instâncias do mundo informal a fim de superar barreiras que a formalidade na qual estão inseridos lhe impõe. Ou seja, pretende-se aqui sustentar que o universo da semiformalidade representa a expressão econômica do “dilema brasileiro”.

Como já citado, a semiformalidade não é, de forma alguma, um fenômeno exclusivamente brasileiro, mas um processo que se reproduz em diversos países com situações econômicas e processos históricos de desenvolvimento semelhantes

75. Veja-se, por exemplo, a entrevista concedida por Alexa Clay (2015), escritora e historiadora inglesa que, junto com Kyra Maya Phillips, escreveram o livro *Economia dos desajustados* (Ed. Figurati, 2015), ao jornal digital *Nexo* em dezembro de 2015. Disponível em: <<http://migre.me/w6pnj>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

aos nossos. Feijó, Silva e Souza (2009) chamam a atenção para o fato de que a OIT reconhece que:

as pessoas envolvidas em atividades informais têm suas próprias regras e estruturas organizacionais de mercado, incluindo estruturas de ajuda mútua que, por exemplo, fornecem crédito, transferem tecnologia e experiência e organizam treinamentos [possuindo, assim,] uma “*política econômica*” própria. (p. 334, grifo nosso).

Sendo assim, a economia informal reproduz, por todo o mundo, mecanismos próprios da economia formal. Todavia, as especificidades da construção cultural brasileira, na qual a atualização do racionalismo e da meritocracia dominantes nas modernas economias a partir dos valores hierárquicos predominantes nas culturas que conformaram nossa sociedade desempenha papel central, nos fazem supor mais do que uma reprodução. Acreditamos que esses sistemas se articulam profundamente e essa realidade ocupa uma centralidade na conformação da economia nacional como um todo.

Observe-se que o “jeitinho” é exatamente o instrumento por excelência para a navegação no espaço da semiformalidade. O camelô e o biscoiteiro – atividades caracteristicamente informais, mas que transacionam diretamente com o mundo formal, sendo este no mais das vezes seu principal mercado – são normalmente percebidos como paradigmáticos na operacionalização do “jeitinho”. Pela perspectiva das atividades formais, temos o despachante e o consultor; profissionais também paradigmáticos na operacionalização do “jeitinho”, que se utilizam de recursos da informalidade em transações realizadas no mundo formal. Todos esses profissionais, formais ou informais, poderiam mesmo ser descritos como os próprios “profissionais do jeitinho”.

Não se trata aqui da busca do restabelecimento daquilo que Telles (2013, p. 445) chamou criticamente de “visões algo pacificadas do mundo social”. Isto é, uma interpretação um tanto idílica desse espaço ambíguo que supõe uma convivência harmônica e perfeitamente complementar entre o formal e o informal, o legal e o ilegal. Antes pelo contrário, trata-se de assumir que, apesar dos atritos existentes, muitas vezes incontornáveis – e, talvez, até mesmo por conta deles –, as relações entre o formal e o informal adquirem uma dinâmica e uma estrutura que dão formato a esse segmento e que se constituem a partir de trajetórias e repertórios peculiares ao país.

O mundo informal não é apenas um espaço no qual se desenvolvem atividades de subsistência que permitem a sobrevivência daqueles que são excluídos do universo formal. Vai muito além disso. Trata-se de um espaço no qual indivíduos com características empreendedoras identificam oportunidades de negócio – muitas vezes extremamente criativas e inovadoras – mas que, distanciados do mundo formal, fazem uso do “jeitinho” para desenvolverem

atividades que ocupam “brechas” no sistema legalmente instituído. Esses empreendimentos por vezes possuem um grau de organização que supera o de muitas pequenas empresas formalmente instituídas.

São inúmeros os exemplos desse fenômeno; aqui tomaremos como paradigmático os “guardadores de celulares”. Diversos consulados, por questões de segurança, proibem que as pessoas entrem em suas dependências portando telefones celulares. Na cidade do Rio de Janeiro, onde normalmente se formam grandes filas de pessoas à porta do consulado dos Estados Unidos em busca de visto para ingressar naquele país, esse procedimento causa grande transtorno. Diante dessa “oportunidade de negócio”, na calçada do prédio desse consulado foram montadas duas empresas (evidentemente informais ou, ao menos, semiformais, caso possuam registro como MEI) de “guarda de celulares”. Mediante o pagamento de uma pequena taxa, o aparelho fica guardado enquanto o cliente permanece no interior do consulado. Essas empresas possuem diversos empregados que trabalham uniformizados e demonstram, ambas, um surpreendente nível de organização. As figuras 3 e 4 podem oferecer uma ideia dessa organização.

FIGURA 3
Guarda de celulares



Foto: Mauro Oddo Nogueira.

FIGURA 4
Guarda de celulares



Foto: Mauro Oddo Nogueira.

Outro exemplo que vem se tornando cada vez mais comum, e que evidencia de forma clara a apropriação, por parte dos empreendimentos informais, de brechas do universo formal e da construção da semiformalidade, é o uso de “moeda eletrônica” pelos informais. A operação com cartões de débito e crédito exige uma empresa formalmente constituída. Entretanto, é cada vez mais frequente sua aceitação como meio de pagamento por parte de trabalhadores informais. O caso mais comum é o dos camelôs ou ambulantes. O programa do MEI, do governo federal, tem contribuído para esse fato, uma vez que inúmeros trabalhadores autônomos vêm obtendo, por meio do programa, seu registro como empreendimento legalmente constituído no que se refere à regulação federal e, onde convênios entre os três

níveis da Federação foram firmados, também em relação às regulações estaduais e municipais. Assim, camelôs que possuem registro de MEI, de posse do seu CNPJ, passam a ter acesso às operadoras de cartões e oferecem esse meio de pagamento a seus clientes (figura 5). Note-se que tal fato não significa que esses trabalhadores deixaram de operar na informalidade, uma vez que a maior parte de suas transações, que são pagas em espécie, ainda acontece à margem dos registros formais. Trata-se, portanto, de mais uma das situações que se caracteriza como semiformalidade. Este espaço da semiformalidade adquire tal dimensão que sua capacidade de criar brechas chega a situações no mínimo inusitadas, como é o caso de prostitutas que também aceitam pagamento em moeda eletrônica.

FIGURA 5
Cartões e camelôs



Foto: Mauro Oddo Nogueira.

No reverso dessa moeda, temos a situação na qual empresas formais produzem a semiformalidade ao se utilizarem de sistemas informais. O caso mais comum é o de operações realizadas no chamado “caixa 2”. São operações de receitas e despesas que não são registradas no sistema oficial de lançamentos contábeis. O principal objetivo dessa prática é o de esquivar-se das obrigações tributárias. Essa prática é extremamente comum na economia brasileira, especialmente nas empresas de menor porte, mas também tem lugar em muitas empresas de médio porte. É muito frequente empresas comerciais de varejo adquirirem mercadorias para revenda utilizando-se de “meia nota”, que é o epíteto atribuído ao registro fiscal de apenas

parte do valor das mercadorias transacionadas. As mercadorias não cobertas pelo registro fiscal serão vendidas ao consumidor também à margem do sistema fiscal. Por seu turno, o fornecedor (fabricante) dessas mercadorias, ao vendê-las com “meia nota”, também mantém parte de suas operações fora do domínio da formalidade. Muitas vezes, as empresas comerciais e industriais envolvidas possuem centenas de empregados e faturamento na ordem de milhões de reais, sendo algumas até mesmo exportadoras.

A despeito da possível interpretação de que esse tipo de operação se caracteriza apenas como um ato criminoso de sonegação fiscal, é preciso que seja compreendida em toda a sua complexidade. Trata-se sim, evidentemente, de sonegação fiscal. Porém, as motivações para sua realização podem, em muitos casos, ultrapassar a mera ambição. A própria disseminação da prática pode ser vista como um sinal disso. Por trás dela, escondem-se todos os fatores descritos até aqui, tais como o distanciamento do Estado, a complexa teia burocrática, a voracidade tributária e a própria cultura da informalidade.

As evidências de que a semiformalidade na trajetória do formal para o informal não se restringe à questão tributária são inúmeras. Uma das mais emblemáticas talvez seja o caso do Biscoito Globo; um biscoito de polvilho produzido no Rio de Janeiro pela Panificação Mandarinô Ltda. desde 1954. Sua imagem se tornou um dos símbolos mais tradicionais da cidade e isso se deu exatamente como consequência de sua estrutura informal de distribuição. As vendas de varejo do Biscoito Globo são realizadas quase que exclusivamente por vendedores ambulantes nas praias e nos engarrafamentos de trânsito da cidade (figuras 6 e 7). A produção diária do biscoito atinge a marca de 15 mil pacotes (Panificação Mandarinô Ltda., 2011), que são vendidos diretamente aos ambulantes que os revendem de modo informal nas praias e nas janelas dos automóveis. Assim, apesar de ser uma empresa formalmente estabelecida, a Panificação Mandarinô utiliza-se de uma enorme estrutura informal de distribuição, auto-organizada, com elevada capilaridade, operando exclusivamente com pagamentos à vista e extremamente eficiente, e que oferece ocupação e renda para centenas de pessoas. E, nesse caso, a princípio, a empresa não auferiria nenhuma vantagem tributária por conta dessa estratégia de distribuição. Seu benefício principal reside na eficiência do sistema de distribuição.

FIGURA 6
Revenda do Biscoito Globo



Foto: Mauro Oddo Nogueira.

FIGURA 7
Revenda do Biscoito Globo – nas praias e nos engarrafamentos



Foto: Mauro Oddo Nogueira.

Tanto é assim que esse modelo de negócio não é exclusivo do Biscoito Globo. Várias são as empresas que se utilizam de ambulantes como canal de distribuição de varejo, particularmente nas praias de todo o país. Além do biscoito, uma bebida chamada Matte Leão também tinha parte significativa de suas vendas de varejo realizada dessa forma. Essa bebida é distribuída “a granel” por ambulantes que circulam pelas praias, transportando-a em galões de aço inox carregados a tiracolo.⁷⁶ Tendo sido recentemente adquirido pela Coca-Cola, o Matte Leão ampliou seus canais de distribuição, sendo agora vendido em embalagens individuais em mercados, lojas de conveniência etc. Entretanto, nem mesmo a Coca-Cola abandonou a distribuição por ambulantes nas praias (figura 8). Fabricantes de sorvetes também adotam esse modelo. Além das grandes marcas, controladas por empresas multinacionais que, assim como a Coca-Cola, têm nos ambulantes apenas mais um de seus canais de distribuição (figura 9), existem inúmeros pequenos fabricantes formais que, do mesmo modo que o Biscoito Globo, realizam sua distribuição quase exclusivamente por intermédio do comércio informal.

76. Como esses galões são caros e, para muitos dos ambulantes, o trabalho é esporádico, há um sistema paralelo de aluguel desses galões explorado por indivíduos que, de maneira análoga à que ocorre com os táxis, cobram “diárias” dos ambulantes.

FIGURA 8
Distribuição do Matte Leão



Foto: Mauro Oddo Nogueira.

FIGURA 9
Distribuição de sorvetes



Foto: Mauro Oddo Nogueira.

Outro caso interessante e significativo, seja pelo inusitado, seja pelo que representa na apropriação da tecnologia da informação pelo mundo informal, é o caso citado no capítulo 3 do “buscador” de “burrinhos sem rabo” na internet, que agora está sendo transformado em aplicativo para *smartphone* na cidade do Rio de Janeiro.

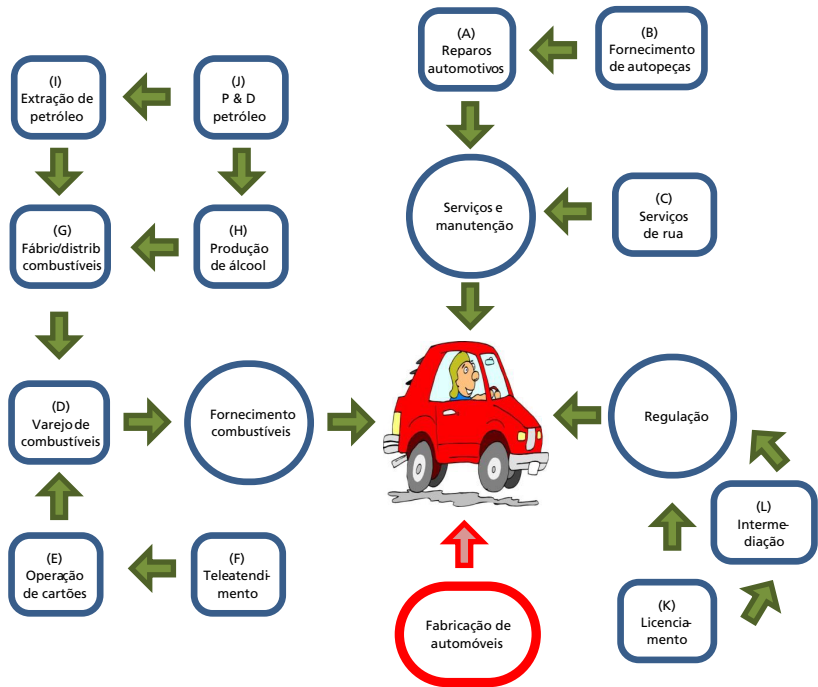
Mais uma situação comum de nos depararmos é uma que espelha o paradoxo construído pela semiformalidade: uma loja ou restaurante que não opera com cartões ou cheques, somente com dinheiro em espécie, que tem em sua frente, na calçada, uma banca de camelô que aceita cartões de crédito e débito como pagamento.

Esses são exemplos nos quais a construção da semiformalidade se dá de modo mais simples e direto. No entanto, se observarmos com cuidado as cadeias de produção e de consumo de vários setores da economia nacional, constataremos que essa complementaridade entre formal *versus* semiformal *versus* informal se reproduz em muitas delas.

A figura 10 e o quadro 8 apresentam uma representação esquemática da estrutura da cadeia de produção e de consumo que se desenvolve a jusante da indústria do automóvel. No esquema, estão apresentados apenas alguns dos componentes dessa cadeia que, evidentemente, é bem mais complexa do que aquilo que está aqui representado. Além disso, as características atribuídas a cada um dos agentes da cadeia são as que nós consideramos como dominantes; isto é, características que podem ser encontradas com razoável frequência nesses agentes e cuja constatação pode ser feita tanto pela observação direta, quanto por registros da imprensa.

FIGURA 10

Cadeia de produção e consumo a partir dos automóveis



Elaboração dos autores.

QUADRO 8

Cadeia de produção e consumo a partir dos automóveis

		Formal	Semiformal	Informal	Criminoso
(A)	Reparos automotivos	Oficinas autorizadas	Oficinas com CNPJ	Oficinas sem CNPJ	
(B)	Fornecimento de autopeças	Mercado oficial de autopeças	Mercado paralelo de autopeças; desmanches de carros	Desmanches de carros	Desmanches de carros
(C)	Serviços automotivos de rua	Concessionárias de estacionamento	Guardadores autônomos; lavagem de veículos	"Flanelinhas"; lavadores de veículos; lavadores de para-brisas	Flanelinhas (extorsão)
(D)	Varejo de combustíveis	Postos de abastecimento	Postos de abastecimento com trabalhadores sem contrato de trabalho		Postos com combustíveis adulterados
(E)	Operação de cartões	Operadoras de cartões de crédito e débito			
(F)	Teletendimento	Empresas de teletendimento	Empresas de teletendimento com operadores "estagiários"		
(G)	Produção/distribuição de combustíveis	Fábricas de combustíveis; distribuidoras de combustíveis			Distribuidoras de combustível adulterado

(Continua)

(Continuação)

		Formal	Semiformal	Informal	Criminoso
(H)	Produção de álcool	Usinas de álcool/fazendas de cana-de-açúcar	Usinas de álcool/fazendas de cana-de-açúcar com trabalho precário		Usinas de álcool/fazendas de cana-de-açúcar com trabalho escravo
(I)	Extração de petróleo	Exploradoras de petróleo			
(J)	P & D do petróleo	Centros de pesquisa			
(K)	Licenciamento	Governo			
(L)	Intermediação	Autoescolas	Despachantes		Venda de habilitação

Elaboração dos autores.

Nessa cadeia podemos ver, em primeiro lugar, o conjunto de serviços prestados aos proprietários de veículos. Inicialmente, temos os serviços de reparos automotivos [A]. Existem, como prestadores desses serviços, oficinas autorizadas pelos fabricantes, todas elas formais e operando, a princípio, integralmente na formalidade. Existem também as pequenas oficinas independentes; são empresas com existência formal (CNPJ), mas que em muitos casos têm boa parte de suas operações na semiformalidade (isto é, sem nota fiscal). Finalmente, temos as oficinas conhecidas como de “fundo de quintal”; trata-se de oficinas sem existência legal, muitas operando até mesmo nas vias públicas. As autopeças [B] utilizadas pelas oficinas podem provir de um mercado formal, no qual são comercializadas as chamadas “peças originais”, produzidas por fabricantes “reconhecidos” pelas montadoras de veículos e que possuem autorização para utilizarem suas marcas. Além desse, há também o “mercado paralelo”, caracterizado por autopeças que são cópias das “originais”, mas provenientes de fabricantes não reconhecidos e que possuem variados níveis de qualidade. Além de parte desse mercado operar na semiformalidade, há contendas legais acerca do uso de marcas e desenhos industriais, com destaque para uma disputa no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) entre a Associação Nacional dos Fabricantes de Autopeças (Anfape) e as montadoras Ford, Fiat e Volkswagen que, em 2010, foi decidida em Averiguação Preliminar favoravelmente à primeira (D’Araújo, 2015). Há, ainda, os desmanches de carros (ou “ferros-velhos”), que comercializam peças e componentes usados oriundos, a princípio, de veículos acidentados. Nesse mercado, é possível encontrar empresas com registro legal (CNPJ), mas que, em geral, operam na semiformalidade, e empresas informais, isto é, sem existência legal. Além disso, nesse segmento ocorrem também operações criminosas, nas quais são comercializadas peças de veículos roubados. Estas são realizadas tanto por empresas formais, quanto por organizações informais. Ainda nos serviços, existem aqueles que são prestados aos proprietários de automóveis nas ruas das cidades [C]. Relacionamos, em primeiro lugar, os serviços de estacionamento. Nesse grupo, podem ser encontrados os concessionários oficiais de estacionamento, que operam dentro da formalidade sob concessão das

prefeituras. A esses, somam-se os guardadores autônomos de veículos; categoria essencialmente semiformal, uma vez que são também “legitimados” pelas prefeituras. Há ainda os chamados “flanelinhas”, que são também guardadores autônomos, mas que não são cadastrados (“legitimados”) pelos governos municipais. Finalmente, há um esquema de extorsão travestido de serviço de guarda e estacionamento: são indivíduos que, a partir de uma ameaça velada ou explícita de perpetrarem danos ao veículo, exigem uma determinada quantia para “vigiar” o carro estacionado. É uma prática análoga ao notório “seguro” oferecido pelas diversas “máfias” aos comerciantes de suas áreas de atuação (Saviano, 2008). Além da guarda, nesta mesma categoria de serviços, há a lavagem de automóveis. Quando executados por empresas formais, é prática corrente a subnotificação fiscal (semiformalidade). Também é um serviço que pode ser encontrado sendo prestado em vias públicas de modo totalmente informal. Por fim, registramos uma prática frequente nas grandes cidades, que é a lavagem de para-brisas de veículos nos sinais de trânsito, oferecida principalmente por menores carentes em troca de algumas moedas.

O segundo elo da cadeia que relacionamos é o de fornecimento de combustíveis (gasolina, álcool, diesel e GLP). Ele é composto, primeiramente, pelo varejo de combustíveis [D]: os postos de abastecimento. Salvo exceções, são empresas formalmente estabelecidas e cuja maior parte das operações comerciais ocorrem dentro das normas legais de registros fiscais. Todavia, é muito comum que essas empresas façam uso de empregados sem contratos formais de trabalho e sem o cumprimento de inúmeras obrigações trabalhistas, caracterizando-se, portanto, como atuando na semiformalidade nesse aspecto específico. Há ainda, e é fato frequentemente registrado nesse mercado, as ocorrências de venda de combustíveis adulterados com a adição de diversas outras substâncias (na maioria dos casos, álcool na gasolina). Nestes casos, ultrapassa-se a extralegalidade para se ingressar no mundo do crime. Os postos de combustíveis usualmente aceitam como meio de pagamento os cartões de débito e de crédito [E]. As operadoras desses cartões são empresas multinacionais vinculadas às instituições bancárias do país. São, portanto, empresas essencialmente formais e os registros dessas transações, até onde se saiba, se dão dentro do mais estrito cumprimento da legislação fiscal. Porém, todas essas operadoras terceirizam seus serviços de teleatendimento [F]. Jessé de Souza e Ricardo Visse descrevem as características de precarização do trabalho formal que se desenvolve nas empresas que prestam esse tipo de serviço (Souza *et al.*, 2012). A essa análise, acrescentamos aqui o fato notório de que muitas dessas empresas, visando burlar as obrigações legais trabalhistas, contratam seus operadores de atendimento na forma “contratos de estágio universitário”, o que caracteriza mais um caso de semiformalidade em razão da precarização das relações de trabalho. Essa situação suscitou até mesmo a promulgação de um novo dispositivo legal, a Lei nº 11.788/2008 (Brasil, 2008a), como uma tentativa de coibir tal prática.

Na continuidade dessa cadeia, temos a produção de combustíveis [G], na qual novamente a semiformalidade se manifesta nas relações de trabalho: nas usinas de álcool e fazendas de cana-de-açúcar [H] frequentemente são verificadas condições de trabalho precário, inclusive com registros de exploração de trabalho escravo, o que constitui atividade criminosa. Fazendo parte dessa mesma cadeia, existem as refinarias e empresas e exploração de petróleo [I]. Esse segmento é dominado quase que exclusivamente por uma empresa estatal, que é a maior empresa do país (a Petrobras), e por grandes corporações transnacionais, caracterizando-se, portanto, por operar – ao menos em tese – na mais estrita formalidade. Complementando esse ramo da cadeia, podemos ver os centros de pesquisa da indústria de petróleo [J], atividade que envolve institutos de pesquisa, centros de P&D de empresas, e universidades. Nessas instituições, são desenvolvidas tecnologias extremamente sofisticadas, que vão desde técnicas para exploração de petróleo em águas profundas, ao desenvolvimento de combustíveis de alta *performance* para a Fórmula 1. Ou seja, as atividades mais “nobres” e sofisticadas de todo o complexo econômico. Nesse segmento, é comum a existência de serviços de consultoria altamente especializada prestada por indivíduos autônomos, mas que são contratados como se fossem pessoas jurídicas, mascarando assim relações de trabalho sujeitas a regulação específica.

O último ramo da cadeia aqui considerado é o relativo à regulação do uso dos automóveis. Consiste, basicamente, no licenciamento de veículos e na habilitação de condutores [K]. Ambas são atividades privativas do Estado. No entanto, há a possibilidade de intermediação [L]. No caso das habilitações, essa intermediação é obrigatória, uma vez que o candidato à licença de condutor deve necessariamente frequentar um curso de formação oferecido por uma autoescola, que são empresas privadas, homologadas pelo poder público e que tendem a operar na formalidade. No entanto, a existência de um comércio criminoso de carteiras de habilitação (concessão da licença sem que o candidato se submeta aos exames necessários) é fato amplamente conhecido e noticiado. Para o processo de licenciamento anual (e transferência de propriedade) de veículos, a intermediação não é obrigatória, podendo o cidadão cuidar pessoal e diretamente de todos os trâmites. Entretanto, em face de entraves burocráticos e da frequente precariedade no atendimento, é comum que o proprietário do veículo recorra a um despachante, o qual, comumente, desenvolve parte de suas operações na informalidade.

A partir desse exemplo – que possui um representativo peso na economia nacional – podemos constatar como, partindo de empresas transnacionais e atividades de altíssimo conteúdo tecnológico, passando pelo governo, e chegando até a serviços prestados por indivíduos nas vias públicas da cidade, a formalidade e a informalidade, mediante um processo de simbiose, se imbricam e se complementam na construção do espaço da semiformalidade.

Seguindo agora o caminho inverso, vejamos a construção da semiformalidade em uma trajetória que parte do mundo informal em direção ao formal. Observaremos o que talvez seja o caso mais emblemático da imbricação entre setores formais e informais da economia nacional: as escolas de samba. DaMatta (2000) afirma que o carnaval é o espaço privilegiado capaz de equacionar as contradições entre a “casa” e a “rua”, os dois elementos que, ao se confrontarem, dariam origem ao “dilema brasileiro” e cuja articulação e equalização permitiria o que o autor chama de “atualização” desses supostos dois “brasis” tão diferentes entre si.

Nós, aqui, sugerimos que o carnaval – talvez até mesmo por conta dessa característica apontada pelo autor – é também o espaço privilegiado do equacionamento e da atualização do formal com o informal, o que o transforma no processo paradigmático da expressão econômica desse “dilema brasileiro” e de como este se atualiza no contexto da produção e distribuição de riquezas por intermédio da conformação da semiformalidade.

Nascidas nas favelas do Rio de Janeiro,⁷⁷ as escolas de samba floresceram, em seus primeiros anos, no contexto extralegal que caracteriza tais áreas, nas quais predominam as atividades econômicas e moradias informais. Em um dado momento de sua trajetória, por razões cuja descrição foge ao escopo deste trabalho, parte substancial de seu financiamento passou a ser feita pelos controladores do “jogo do bicho”. Este consiste em uma loteria privada e é há décadas uma atividade ilegal no país (DaMatta e Soares, 1999). Junto com o financiamento, o controle administrativo da maioria das escolas de samba passou para a mão desses operadores, chamados “bicheiros” ou “banqueiros do bicho”. Além de ilegal de *per se*, o jogo do bicho possui também notórias ramificações em diversas atividades do crime organizado. De início, perseguida pela polícia, essa modalidade de atividade carnavalesca foi, com o passar dos anos, sendo cada vez mais tolerada. A partir do momento em que adquiriu dimensão expressiva no carnaval da cidade, foi incorporada ao calendário de eventos oficiais do carnaval carioca. Desde então, o Estado passou não só a financiar parte dos seus desfiles, como também a estabelecer as regras que disciplinam o desfile e a competição que se realiza entre essas agremiações. O passo seguinte no processo evolutivo foi a aquisição, por parte da grande mídia – especialmente da televisão –, dos direitos de transmissão do desfile de escolas de samba, transformando-o em um de seus mais importantes produtos, inclusive para exportação. Ao mesmo tempo, somou-se interesse semelhante e complementar por parte da indústria fonográfica, que explora um rentável mercado de comercializa-

77. A primeira escola de samba do Brasil, a *Deixa falar*, foi fundada por Ismael Silva e outros em 1928 no bairro do Estácio (região das favelas do Morro do Estácio e São Carlos). A ela se seguiram a *Cada ano sai melhor*, o *Grêmio recreativo* e *Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira* e a *Vai como pode*. As duas últimas perduram até hoje – a *Vai como pode* foi depois rebatizada como Grêmio Recreativo e Escola de Samba Portela (G. R. E. S. Portela) – sendo ambas, atualmente, notórias agremiações do carnaval carioca (Cabral, 1996).

ção dos sambas-enredo.⁷⁸ Na continuidade da evolução, os desfiles de escolas de samba se transformaram também no principal produto da indústria de turismo carioca, que chega mesmo a incluir o direito de participação nos desfiles em seus “pacotes”. Esse direito é adquirido por turistas de todo o mundo nas operadoras/agências a valores que chegam a ultrapassar os US\$ 500 por pessoa. Dados seus interesses, todos esses setores passaram a influenciar também a própria dinâmica dos desfiles. Paralelamente, à medida que estes foram adquirindo notoriedade, outros setores formais também começaram a ter interesse, como estratégia de *marketing*, em se incorporar ao evento na condição de patrocinadores. Um dos que merece destaque é o setor de bebidas. Em especial, as grandes cervejarias passaram a disputar ferrenhamente o direito de patrocinar a realização dos desfiles, bem como as transmissões de TV. O passo final da absorção dos desfiles pelo mundo formal foi a substituição de uma parte do financiamento direto das escolas de samba, até então subsidiado pelos “bicheiros” e pelo governo municipal da cidade, por patrocínios (muitas vezes não explícitos) de diversas das escolas de samba por parte de empresas dos mais diferentes ramos, assim como por governos de administrações públicas de unidades subnacionais da Federação em ações para atrair o turismo. Em ambos os casos, os patrocinadores impõem à escola o tema (o “enredo”) que será apresentado pela escola em seu desfile, utilizando-se assim do próprio desfile da escola como *mídia* de promoção.

Observe-se que foi um processo de aglutinação de interesses e esforços. As comunidades originais, assim como o jogo do bicho, não foram alijadas do comando das escolas de samba. Os novos agentes que passaram a participar não foram absorvidos por “substituição”, mas por “incorporação” à dinâmica do evento.

Hoje, parte significativa da produção dos desfiles das escolas de samba continua ocorrendo nos universos informal e semiformal. A confecção de fantasias é feita por costureiras autônomas, geralmente das próprias comunidades nas quais as escolas estão sediadas, e quase sempre à margem do sistema tributário oficial. Situação semelhante se verifica na construção dos carros alegóricos.⁷⁹ A organização e preparação de cada escola conta com profissionais contratados formalmente (alguns com remunerações muito elevadas, como no caso dos carnavalescos⁸⁰ mais famosos, cujos salários rivalizam com os dos astros do esporte e da música *pop*), profissionais contratados sem vínculo formal e até mesmo trabalho voluntário realizado por membros das comunidades.

78. Música (samba) com características harmônicas e rítmicas próprias e que traduzem em suas letras o enredo, que é o tema apresentado pela escola. São feitos especificamente para cada desfile anual de cada uma das escolas.

79. Complexos de esculturas móveis sobre rodas que fazem parte do desfile, que transportam dezenas de componentes da escola e cujas dimensões chegam a ultrapassar os 9m de altura, 8m de largura e 20m de comprimento.

80. Profissional responsável por toda a concepção artística da escola, indo desde a definição do enredo, às coreografias, fantasias etc.

Assim, o desfile de escolas de samba da cidade do Rio de Janeiro movimentava diretamente dezenas de milhões de dólares, emprega milhares de pessoas em contratos permanentes e temporários, parte com contrato formal de trabalho e parte sem, e conta com a participação voluntária de outros tantos milhares.

Em suma, uma parcela da operação dessas agremiações envolve o Estado, outra envolve desde grandes corporações transnacionais até microempresas; outra continua se desenvolvendo no universo informal; e parte ainda é operada pelo jogo do bicho. Desse modo, em cada uma dessas agremiações, encontram-se operando, conjunta e articuladamente, a informalidade absoluta; a semiformalidade; o crime organizado; o Estado; e as empresas formais e semiformais de todos os portes e dos mais variados setores, incluindo grupos transnacionais. E isso tudo dando forma a organizações que fogem consideravelmente ao modelo racional-legal weberiano, mas cuja capacidade de produção se equipara, como demonstra Hamilton de Souza (1989) em sua interessante obra *Engrenagens da fantasia: engenharia, arte e convivência – a produção nas escolas de samba*, àquela das organizações mais bem estruturadas do ponto de vista das modernas tecnologias de gestão. Isso também pode ser compreendido pelo livro *Sem segredo: estratégia, inovação e criatividade*, de Paulo Barros (2013). Este último, por sinal, é um daqueles carnavalescos regamente remunerados aos quais fizemos referência anteriormente.

DaMatta (2000), em seu estudo sobre o carnaval, chama a atenção para o fato de que se trata de uma festa de “inversão”, na qual tem lugar um processo de catarse social. Ou seja, é um momento no qual os participantes manifestam-se frequentemente por meio de uma troca em seus papéis sociais, por exemplo, a doméstica fantasiada de rainha ao lado do patrão, fantasiado de mendigo. E é justamente por esse processo de inversão que conseguimos constatar na arquitetura organizacional responsável pela construção da festa aquilo que é imanente – mas não assumido – às regras de “operação” da nossa sociedade.

Como afirma Maria Laura Cavalcanti:

O carnaval, “comentário complicado sobre o mundo social brasileiro”, dramatiza e acomoda a tensão entre o princípio hierárquico e o princípio igualitário, ambos cruciais na sociedade nacional. (...) A pergunta sobre a nacionalidade (...) torna o carnaval símbolo integrador de uma imagem de Brasil na coerência aprisionante de um dilema. Mas esse dilema, feito da superposição dos sistemas de valores hierárquico e igualitário, é sobretudo a fonte do movimento da sociedade brasileira, que se resolve desdobrando-se num sistema ritual e simbólico altamente criativo e original (Gomes, Barbosa e Drummond, 2001, p. 155).

Assim, não é por acaso que essa fusão dos princípios constituidores da sociedade brasileira se manifesta de forma tão explícita na própria organização do carnaval. Sendo esta a principal manifestação da cultura popular nacional, é nela que o

referencial simbólico nacional encontra seu veículo mais poderoso de expressão. E é nela também que encontramos uma representativa síntese da construção do espaço econômico da nação.

Mais um exemplo que merece destaque, e também ocupa espaço proeminente no contexto cultural brasileiro, é o das feiras e dos mercados. Estes são, também, um *locus* privilegiado da manifestação da semiformalidade no qual, por sua abrangência territorial, pela concentração espacial e diversidade das atividades, dos agentes envolvidos e de suas relações, a semiformalidade se desenvolve em sua plenitude. Em um estudo que teve como objeto a Feira de Caruaru (e sua articulação com a Feira da Sulanca) e o Mercado Ver-o-Peso, de Belém, Souza *et al.* (2012) deixam visível a articulação e a complementaridade entre os setores formais e informais na construção de um sistema único que se desenvolve nesses espaços. Do ponto de vista da oferta, esses espaços operam como pontos de distribuição de produtos de praticamente todas as espécies, indo desde bens manufaturados por grandes indústrias e *branding companies*⁸¹ (além, evidentemente, do contrabando, da falsificação e da pirataria desses produtos), até produtos agropecuários originários de estabelecimentos familiares de subsistência. O processo de distribuição envolve desde grandes atacadistas a fornecimento direto pelo produtor. As operações de venda final ao consumidor envolvem desde empresas com porte razoavelmente grande, que controlam diretamente dezenas de pontos de vendas ou operam por meio de mecanismos de sociedades cruzadas que implicam controle indireto também de dezenas de pontos de venda, até ambulantes que oferecem suas mercadorias pelos corredores desses estabelecimentos. Essa dinâmica se reproduz por todo o país em feiras e “mercados municipais” que se replicam em diversas capitais e cidades de maior porte, como, além dos citados, os mercados municipais de São Paulo, de Porto Alegre, e o Mercado Modelo, de Salvador; em pequenas feiras e mercados de cidades menores; no “camelódromo” da Rua Uruguaiana e no “Calçadão de Madureira”, no Rio de Janeiro; na Rua Santa Efigênia e no Brás, em São Paulo; na “Feira dos Importados”, em Brasília; e em tantos outros locais. Em todos eles o que se observa é um sistema que forma um *continuum* integrado de produção e distribuição, que envolve desde grandes firmas essencialmente formais ao autônomo individual essencialmente informal, à produção artesanal ou a agropecuária familiar, até incluir mesmo atividades ilícitas. Do ponto de vista do trabalho, envolve também desde o trabalho formal (com contrato de trabalho), até o trabalho precário, o autônomo e o trabalhador semiformal, que possui contrato de trabalho, mas tem parte significativa de sua remuneração “paga por fora”. E, mais uma vez, atividades

81. Empresas transnacionais que têm sua marca como *produto principal*. Suas operações se concentram no desenvolvimento de produtos, no *marketing* e na distribuição, normalmente terceirizando todo o processo de produção e logística. Como principais exemplos podem ser citados as *grifes* internacionais; os artigos esportivos; computadores e *softwares*; e telefones celulares.

ilícitas por envolverem trabalho escravo utilizado na produção de muitos dos bens ali comercializados, como é o conhecido caso da indústria têxtil (Rolli, 2013).

A partir desses exemplos, podemos aquilatar a dimensão ocupada pela semi-formalidade no Brasil e seu papel como integrador dos universos formal e informal, complementares e componentes essenciais de um único sistema socioeconômico. Como destaca Cacciamali (2007).

[Há uma] subordinação do “setor informal” ao padrão e ao processo de desenvolvimento capitalista a nível nacional e internacional. Tal subordinação ocorre em função do ritmo próprio da dinâmica capitalista, que flui ao toque das grandes firmas e dos grupos oligopolistas que, em países periféricos, se encontram, muitas vezes, vinculados ao capital estrangeiro e, em geral, reforçados pelas políticas de governo (p. 150).

Um último ponto a ser abordado aqui concerne à necessidade de uma segmentação clara entre os espaços da informalidade e semiformalidade e o espaço da criminalidade. A despeito das frequentes ligações que as atividades informais ou semiformais acabam muitas vezes estabelecendo com a criminalidade, é possível separar claramente pela sua natureza as que têm origem na realidade cultural e socioeconômica do país, daquelas que são operadas pelo crime organizado – ou “crime negócio”. Este tem objetivos exclusivamente econômicos, ou seja, a acumulação individual sem nenhum caráter de “compensação social”, como é, por exemplo, o caso do comércio internacional de drogas, que estabelece, conforme descrito por Saviano (2014), uma profunda articulação com a economia formal, com destaque para o mercado financeiro global.

Com o intuito de compreendermos como é elaborada, na cultura brasileira, a segmentação, a partir da “compensação social”, entre a transgressão socialmente aceita e aquela que é condenada, iniciaremos por recorrer à citação de alguns dos principais personagens da história e da cultura nacional: o cangaço; a capoeira; os movimentos messiânicos; e, em especial, a figura do malandro. Este último, arquétipo cujo caráter transcende a dicotomia do “bem *versus* mal”, é encarnado paradigmaticamente nos mitos e nas tradições populares na figura de Pedro Malasarte, além de ser também representado em diversas outras manifestações artísticas e culturais. Na literatura, por exemplo, observam-se inúmeros personagens que reproduzem o arquétipo, entre os quais se destacam Leonardo, protagonista de *Memórias de um sargento de milícias*, de Manuel Antônio de Almeida (1985); Macunaíma, do livro homônimo de Mario de Andrade (1977); e João Grilo, de *O auto da compadecida*, de Ariano Suassuna (1986). Há também ecos na literatura infantil, como no caso da boneca Emília, personagem de Monteiro Lobato (1957). Isso se observa até mesmo na publicidade, na qual se originou a expressão “Lei de Gerson”. Não é objeto desta obra a condução de uma análise crítica acerca desses fenômenos/eventos da cultura nacional que, inclusive, foram objeto de diversos

estudos nas perspectivas histórica, sociológica, antropológica e até mesmo no direito. O que nos interessa aqui é destacar apenas uma característica que é comum a todos eles e auxilia na compreensão dos aspectos simbólicos que compõem a tessitura da informalidade no Brasil e de suas relações com atividades de natureza ilegal. Referimo-nos, essencialmente, à “superação” da dicotomia lícito/ilícito *versus* justo/injusto, que é mais uma face da atualização dos diferentes princípios norteadores das matrizes culturais brasileiras.

O primeiro desses registros diz respeito ao cangaço. Fenômeno característico do Nordeste, mas com análogos em outras regiões do país, especialmente em Minas Gerais e no Centro-Oeste, teve seu apogeu entre o final do século XIX e início do século XX. Era caracterizado pela atuação de bandos armados itinerantes que atuavam nas regiões interioranas: o sertão. Misturando simbioticamente princípios de luta revolucionária contra a fome e a injustiça social com atividades de pistolagem (assassinos de aluguel) a soldo de políticos e grandes proprietários rurais. Viviam em confronto permanente com as forças policiais e com outros bandos, ao mesmo tempo em que estabeleciam alianças com elementos do poder local, incluindo até mesmo o clero, como é o caso da aliança entre o cangaceiro Lampião⁸² – o mais lendário entre todos – e Padre Cícero,⁸³ o igualmente lendário líder religioso do Ceará, para que aquele desse combate à Coluna Prestes⁸⁴ (Roitman, 1997). Por parte de suas vítimas e desafortunados, os cangaceiros eram vistos como bandidos cruéis e simples ladrões; pelos aliados e por aqueles que eram por eles beneficiados, eram tidos como heróis com ares de *Robin Hoods* sertanejos, pautados por um rigorosíssimo código de ética. Uma interpretação isenta desse fenômeno não permite sua classificação em critérios de valor dicotômicos e vem sendo objeto de inúmeros estudos no país, entre os quais podemos destacar os trabalhos de Facó (1965), Moraes (1991) e Mello (2004). Mesmo na literatura, o cangaço tem sido tema frequente e, em muitas obras, esta ambiguidade é claramente retratada. Nessa

82. Virgulino Ferreira da Silva [1898-1938], vulgo Lampião, foi o mais notório líder de bando de cangaceiros. Entrou para o cangaço aos 21 anos de idade, após o assassinato de seu pai em um conflito de terras. Ele e sua companheira, Maria Bonita (Maria Gomes de Oliveira), que o acompanhava no bando – Lampião foi o primeiro chefe cangaceiro a permitir mulheres em seu bando, exemplo depois seguido por diversos outros – tornaram-se mito não só no Nordeste, mas em todo o Brasil. Sua história é objeto de inúmeros estudos acadêmicos, bem como inspiradora de livros, filmes e canções. O assassinato do casal, em 1938, é tido como o marco do início do declínio do cangaço.

83. Padre Cícero Romão Batista [1844-1934] foi uma carismática e controversa liderança religiosa e política do Ceará, além de grande proprietário de terras. Reverenciado como santo e milagreiro por parte significativa da população nordestina, chegou a ser excomungado pela Igreja, decisão revista em 2015. A cidade de Juazeiro, onde conquistou sua notoriedade, é até hoje o mais importante local de peregrinações romarias da região Nordeste.

84. Coluna Miguel Costa-Prestes, mais conhecida como “Coluna Prestes”, foi um movimento iniciado em abril de 1925, na esteira do chamado “tenentismo” que, liderado por oficiais militares de baixa patente, levantou-se contra a República Velha e as oligarquias que dominavam a política na época. Constituiu-se a partir da união de dois levantes militares, um partindo do Rio Grande do Sul, liderado pelo capitão do Exército Luís Carlos Prestes [1879-1990], e outro originário de São Paulo e chefiado pelo major Miguel Costa [1885-1959], que se reuniram em Foz do Iguaçu, no Paraná. A “coluna” então formada era composta por cerca de 1.700 homens e, tendo como proposta ser uma marcha revolucionária, percorreu aproximadamente 25 mil quilômetros, atravessando onze estados das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste do país. Dissolveu-se em fevereiro de 1927, quando a maior parte do remanescente de seu contingente infiltrou-se na Bolívia (Sodré, 1978).

vertente interpretativa, desenvolve-se uma das mais importantes obras da literatura brasileira: o livro *Grande sertão: veredas*, de Guimarães Rosa (2006).

A capoeira é uma manifestação cultural nascida no Brasil que hoje se espalha pelo mundo. Trata-se de uma fusão de arte marcial (luta), dança, música e cultura popular. Criada pelos escravos negros a partir de uma cerimônia tradicional de Angola, evoluiu de dança para uma técnica de luta disseminada pelos escravos rebeldes que, segundo muitos, dissimulavam o treinamento da luta em um folgado dançante. A partir do começo do século XIX, com o início da urbanização do país, a capoeira se disseminou pelas cidades nos meios populares e de escravos (principalmente nas cidades de Salvador e Rio de Janeiro), tornando-se instrumento tanto de resistência nas lutas sociais, quanto de bandidos comuns e capangas (Dias, 2001). Desde sua origem rural até os primórdios do século XX, a capoeira foi proibida e perseguida pela polícia, porém, sempre respeitada e admirada por boa parcela das classes populares. Somente em meados do século XX adquiriu *status* de expressão popular autêntica e oficialmente reconhecida (Soares, 2004). É, assim, mais uma forma de expressão cultural popular na qual a linha divisória entre o bem e o mal, o lícito e o ilícito jamais esteve claramente demarcada.

Um terceiro fenômeno social importante e que, mais uma vez, não pode ser objeto de classificações simplistas e dicotômicas, é o messianismo. Ao longo da história do país, foram inúmeros os registros de grupos religiosos fanáticos que, sincretizando cristianismo, cultos de diversas origens e revolta política, deram origem a comunidades efetivamente autônomas em relação ao Estado brasileiro. Diversos desses episódios desaguaram em processos de revolta explícita e de confronto com as forças militares nacionais, desdobrando-se em verdadeiros massacres. O mais célebre foi, sem dúvida, a revolta de Canudos [1896-1897], no sertão da Bahia. Também mereceram destaque na historiografia nacional a revolta dos Muckers do Ferrabrás [1873-1874], no Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul; a “Guerra Santa do Contestado” [1912-1916], na Serra Catarinense, tendo sido o confronto associado a esta o mais longo de todos, se estendendo por quase quatro anos – 46 meses, para ser mais preciso – e o massacre do “Caldeirão” [1936-1937] – ou Caldeirão de Santa Cruz do Deserto – na Serra do Araripe, no Ceará. Curiosamente, estes e muitos outros confrontos de cunho religioso semelhantes são praticamente esquecidos pela historiografia oficial. Para mais detalhes, sugerimos, além do clássico *Os Sertões*, de Euclides da Cunha (2000), as obras de Petry (1957), Queiroz (1966), Martins (2001), Kunz e Weber (2012), e, mais uma vez, Facó (1965). Novamente se observam situações nas quais, na construção de processos sociais, o bem e o mal, lícito e o ilícito, o justo e o injusto, o herói e o bandido, se misturam, se confundem e até mesmo se complementam.

Complementando esses registros históricos, podemos observar que o mesmo fenômeno de superação da dicotomia apontada anteriormente é assinalado na *persona* da lenda de Pedro Malasarte, disseminada pela tradição oral brasileira. Analisado por DaMatta (2000) como parte de seu estudo acerca da atualização do dilema brasileiro, o autor mostra como este personagem desempenha um papel de arquétipo em nossa sociedade, traduzindo-se na representação simbólica do “malandro”. Pedro Malasarte é essencialmente um indivíduo que navega entre o certo e o errado, entre o bem e o mal, fazendo uso de todos os expedientes possíveis de esperteza (ou “jeitinho”) para, sem confrontar-se diretamente com o legalmente estabelecido, obter vantagens – ou até mesmo vingar-se – dos “poderosos”, em uma luta histórica contra a opressão.

Essas diversas manifestações culturais do “dúbio” que se encarnam no “malandro” encontram representação em várias expressões da arte brasileira (Dealtry, 2009). Há quatro sínteses memoráveis na literatura: os citados romances *Memórias de um sargento de milícias*, de Manuel Antônio de Almeida; *Macunaíma: o herói sem nenhum caráter*, de Mario de Andrade; a peça *O Auto da Compadecida*, de Ariano Suassuna; e o clássico da literatura infantil *Reinações de Narizinho*, de Monteiro Lobato. Nos quatro casos, o “malandro” ocupa posição protagonista – Leonardo, no primeiro livro; Macunaíma, no segundo; João Grilo no terceiro; e a boneca Emília, no quarto – e podem ser reconhecidos como representações arquetípicas dessa figura. São, em verdade, anti-heróis, que espelham o multiculturalismo brasileiro e sintetizam seus mais proeminentes atributos, quer positivos, quer negativos. Na verdade, às suas características pessoais podem ser atribuídos juízos de valor absolutamente antípodas, dependendo das situações vivenciadas e da perspectiva pelas quais estas são observadas e interpretadas (ou julgadas). São todos, de fato, personagens sem nenhum caráter, mas ainda assim, heróis.

O que desejamos evidenciar neste estudo é que todas essas manifestações expressam uma situação dúbia. Foge ao escopo deste trabalho enveredar por um debate moral sobre a questão. Argumentamos que, em todas as situações descritas, a dicotomia entre o “bem e o mal” é *superada*; isto é, ela não é solucionada, mas deixa de se manifestar como realidade concreta. Isso significa dizer que não há uma valorização do ilícito, mas sim a construção de uma situação na qual não há lugar para o confronto entre o lícito e o ilícito, uma vez que envolve o embate de outras questões consideradas “mais relevantes” (talvez incorporando uma validação implícita do princípio de que “os fins justificam os meios”). Auxilia na compreensão disso a observação de que, mesmo nas situações de ilegalidade explícita ou de exploração das brechas da legalidade, há *sempre* um conjunto de *princípios éticos* que *precisam ser cumpridos* a fim de que estas situações se revistam de *legitimidade*. Isto é, independentemente do *mal* praticado, somente uma motivação inspirada no *bem* poderá legitimá-lo.

Há um fato que ilustra muito bem a imprescindibilidade de tais princípios. Em 1976, uma conhecida marca de cigarros lançou na TV uma série de propagandas nas quais estrelava o jogador Gerson.⁸⁵ A peça publicitária se encerrava com o jogador pronunciando o seguinte bordão: “Gosto de levar vantagem em tudo, certo? Leve vantagem você também”. A despeito do reclame não fazer nenhum tipo de alusão ao “jeitinho brasileiro”, a expressão acabou sendo incorporada como uma das mais perfeitas representações do lado pernicioso do “jeitinho”, de uma “malandragem” moralmente inaceitável e vista por muitos como o “pecado original” do povo brasileiro. Desde então, passou a ser conhecida como a “Lei de Gerson” (Muniz, 2009). A questão colocada em jogo é que não há um reconhecimento, uma validação social automática do “levar vantagem em tudo”. O “jeitinho”, para que seja legitimado socialmente, carece necessariamente de uma justificativa que seja considerada como socialmente legítima.

Nesse contexto de valores e representações, desenvolvem-se as diversas manifestações da informalidade, mesmo aquelas que acabam por se imiscuir com atividades que ultrapassam a extralegalidade para resvalar na inquestionável ilegalidade. Referimo-nos aqui, particularmente, ao contrabando, à falsificação, à pirataria, ao “gato” etc.

Nos países com marcantes desigualdades de renda e de oportunidades, grandes contingentes populacionais têm o acesso a muitos bens de consumo vedado. Nesses casos, em geral, boa parte do consumo acaba se dando fora dos meios legais de mercancia. Resgatamos aqui a citação de Soto (1987), que identifica fato semelhante no Peru.

foi dessa maneira que, para subsistir, os migrantes se transformaram em informais. Para viver, comerciar, manufaturar *e até consumir*, os novos habitantes da cidade tiveram de recorrer ao expediente de fazê-lo ilegalmente. (grifo nosso, p. 45).

Tradicionalmente, esse tipo de comércio ilegal se refere a bens de primeira necessidade, que são produzidos e vendidos à margem do sistema regulatório legal. Todavia, no Brasil contemporâneo, assim como em outros países que reproduzem condições socioeconômicas análogas, observa-se um aprofundamento e uma disseminação dessa prática para outras categorias de produtos. A inserção do país no processo de globalização – assim como em qualquer outro país que vivencia o mesmo processo – não somente permitiu uma ampliação de suas possibilidades de transacionar no mercado mundial (dito global), mas também – e principalmente, posto que a demanda é elemento essencial para esse processo – introduziu novos padrões de consumo e alimentou o desenvolvimento de novas necessidades. Uma nova “cesta de produtos”, tais como a informática, a TV por assinatura, a internet,

85. Famoso jogador de futebol brasileiro, Gérson de Oliveira Nunes [1941] – o “canhotinha de ouro” – foi capitão da seleção brasileira tricampeã do mundo na Copa de 1970.

o celular, e os produtos das marcas globais, passou a fazer parte do cotidiano das pessoas. Nessas sociedades, nas quais predomina uma enorme pressão do *marketing* sobre o comportamento, com destaque para aquele promovido pelas *branding companies*, esse padrão de consumo vem sendo imposto como necessário para a própria aquisição de “existência social”. Detalhes desse processo podem ser vistos em Klein (2004), Toscani (2002), Vieira (2002), Coimbra (1999) e Miguelez (2007). Desse modo, produtos dessa “cesta”, apesar de não serem essenciais do ponto de vista estrito da subsistência, uma vez que conferem reconhecimento de “existência social”, são percebidos – e ambicionados – como tal, mesmo por aqueles que não dispõem de renda suficiente para adquiri-los no mercado formal. Assim, é criada uma demanda efetiva que termina por induzir a incorporação desses produtos ao mercado informal, mercado em que grande parte da população transaciona, mas cuja produção e distribuição (comercialização) se desenvolvem na esfera da ilegalidade. Na verdade, ao menos do ponto de vista do consumo e da comercialização de varejo dessa classe de produtos, ou seja, da demanda e das operações da ponta da oferta, essas atividades não devem ser classificadas no conjunto do “crime negócio”. Este é um atributo que se aplica apenas aos esquemas empresariais da oferta: a fabricação e a distribuição atacadista.

Uma interessante descrição da articulação entre o formal e o informal e, neste caso, entre o legal e o ilegal que caracteriza esses segmentos – e acaba também por produzir o espaço que aqui estamos denominando como semiformal – é oferecida por Telles (2013) ao tratar do circuito de comércio popular de produtos de origem estrangeira na cidade de São Paulo, que se desenvolve no que a autora chama de “dobras do legal e do ilegal”. A riqueza dessa descrição faz merecer com que seja transcrita na íntegra:

Antes de mais nada, será preciso se deter sobre essa transitividade entre o formal e o informal, o legal e o ilegal, e também o ilícito, que está no centro das dinâmicas urbanas de nossas cidades. De partida, vale dizer que se trata de uma trama intrincada de relações que torna inviável sustentar definições fixas, categoriais normativas dessas categorias. (...) a etnografia desses mercados mostra uma composição variada de procedimentos e expedientes formais e informais, legais e ilegais postos em ação para a circulação e transação desses produtos: as mercadorias podem ter uma origem legal formal, chegando ao consumidor pelas vias das práticas do comércio de rua, da fraude fiscal nas lojas em que são negociadas, passando (ou não) pelos trajetos de “contrabando formiga”⁸⁶ nas regiões de fronteira ou, então, pelos trajetos mais obscuros e mais pesados dos empresários dos negócios ilegais que agenciam o contrabando dos produtos que chegam pelos contêineres desembarcados nos principais portos do país. Os atores também transitam de um lado e de outro da fronteira porosa do legal e do ilegal: ambulantes em situação regularizada pela Prefeitura, mas que se abastecem de

86. Contrabando realizado de forma individual e autônoma por milhares dos chamados “sacoleiros”, no qual se destaca aquele praticado a partir da Ciudad del Este, no Paraguai.

produtos de origem incerta, quase sempre indiscernível (contrabando, falsificações, “desvio”), pequenos comerciantes envolvidos no negócio do contrabando, mas que cuidam de respeitar (na medida do possível) os códigos legais de montagem de seus negócios. Ainda: migrantes bolivianos em situação regularizada e que estão à frente (patrões) de confecções de produtos falsificados, infringindo ao mesmo tempo códigos da legislação do trabalho, além do emprego de migrantes em situação irregular (conterrâneos e outros, como os paraguaios), tudo isso se compondo (mas nem sempre), sob modulações variadas, em uma nebulosa de situações incertas entre o legal e o ilegal que acompanham as extensas redes de subcontratação vinculadas ao poderoso e globalizado circuito da moda de grifes famosas. Também: empresários chineses bem estabelecidos, migração mais antiga, situação regularizada e posse de título de cidadania brasileira e que (...) fazem uso dos recursos legais de que dispõem para se lançar nos nebulosos negócios de importação (quer dizer, contrabando) e os negócios imobiliários, também nebulosos, vinculados às galerias que se multiplicaram nos últimos anos nos centros do comércio popular de São Paulo (p. 448-449).

Observe-se que, embora esse mercado geralmente seja abastecido por organizações criminosas, suas motivações, como vimos antes, encontram algum grau de justificação social e, por isso, são legitimadas socialmente. Daí o fato de, ao menos do ponto de vista social, serem significativamente distintas daquelas atividades que são imanentemente criminosas, tais como as diversas modalidades de tráfico.

Diferem, também, de outras atividades criminosas, com as quais muitas vezes apresentam similaridade e/ou têm ligação, mas que não encontram motivações que podem ser explicadas pelas condições socioeconômicas. Trata-se de uma parcela do crime organizado que nasce não na informalidade, mas sim na própria economia formal e viceja no campo da oferta da informalidade. Falsificações, trabalho escravo e contrabando estão entre elas. Esses casos não são fenômenos associados a desigualdades sociais apesar de delas fazerem uso, ou melhor, delas se alimentarem. Pelo contrário, há diversos registros que evidenciam suas ligações com as grandes corporações, especialmente no mundo das grandes marcas. Exemplos desses fatos podem ser encontrados, entre outros, em Klein (2004), Napoleoni (2010), Rolli (2013) e jornal O Globo (ONG Britânica..., 2014). É curioso notar que esses relatos se referem justamente a atividades que se desenvolvem onde o discurso contra a pirataria e em defesa da legalidade é mais acirrado: o mercado das grandes marcas, das *branding companies*.

Disso tudo é possível depreender que, na sociedade brasileira, seja no seu componente social, seja no seu componente econômico (aliás, principalmente neste último) não há uma dualidade composta por dois mundos paralelos: a *Belíndia* – e que exige a exclusão de um desses mundos para que ela possa finalmente se desenvolver, tal como defendem muitos dos partidários do liberalismo econômico. Tampouco há uma “síntese harmônica” do melhor desses dois mundos, tal como sugerida por Gilberto Freyre e outros. Existe sim a construção de um sistema

socioeconômico extremante complexo, que cria um “terceiro espaço” que não é de síntese nem de disputa, mas que equaciona, para o bem e para o mal, e com todos os conflitos imanes, essa aparente contradição. Assim, a informalidade e, mais ainda, a semiformalidade se apresentam como a expressão econômica da representação simbólica que se opera nesse “terceiro espaço”. Como bem qualifica o título do livro de Gomes, Barbosa e Drummond (2001), em uma referência a uma famosa frase do compositor Tom Jobim: “o Brasil não é para principiantes”!

6.6 Considerações finais

A informalidade parece estar razoavelmente associada à desigualdade, uma vez que, em boa parte dos casos, apresenta maior amplitude nos países em que a desigualdade é mais flagrante. É verdade que há exceções, por exemplo, o caso do Peru, país com elevadíssima informalidade mas com níveis de desigualdade bem inferiores aos nossos. Do mesmo modo, o Chile, país com elevadíssima desigualdade, mas com um reduzido grau de informalidade. Contudo, a condição de concomitância da desigualdade com a informalidade é a que se apresenta em boa parte do mundo. Desse modo, seria lícito imaginar que bastaria eliminar a desigualdade para que a informalidade desaparecesse por si só. Nossa pergunta é: em que medida a informalidade é mais uma das causas do que o efeito da desigualdade? Em outras palavras, até que ponto será possível reduzir a desigualdade sem que, para isso, seja efetivamente necessário superar a informalidade? Além disso, em que medida a informalidade pode ser explicada apenas como um fenômeno econômico, sem que outras causas originárias nas diversas faces das relações humanas não tenham, também, papel fundamental em seu surgimento e perenização?

Acreditamos ter deixado evidente neste trabalho que o formal, o informal e o semiformal não são espaços econômicos estanques, independentes; eles se integram, se entrelaçam e se articulam de várias maneiras e em várias direções por intermédio das cadeias de produção e de consumo que se complementam e se retroalimentam na construção de uma realidade única e que possui uma dinâmica própria. Resulta daí um ambiente socioeconômico no qual o processo de desenvolvimento observado nos países centrais, com realidades bastante distintas da brasileira, não encontra lugar no Brasil. Não se pode esperar a reprodução da dinâmica na qual empresas líderes no desenvolvimento tecnológico impulsionam a economia como um todo, disseminando o progresso técnico pelo restante do tecido econômico. O conjunto do ambiente econômico nacional não permite que esses processos de arraste e transbordamento se consolidem.

Soto (1987) identificou situação análoga no Peru e, a partir daí, coloca em questão a própria compreensão corrente do processo de desenvolvimento:

[muitos acreditam que] as causas do desenvolvimento [sejam] enteléquias puramente econômicas, como o progresso tecnológico, a acumulação de poupança, o investimento em capital humano, a redução dos custos de transporte ou as economias de escala. Na realidade, essas supostas fontes de crescimento não explicam qual é sua causa primeira. Dito de outra forma, nenhuma dessas causas supostas explica por que em alguns países as pessoas realizam inovações, poupam mais, são mais produtivas e estão dispostas a correr riscos maiores que em outros. (...) *Ou será que tais elementos não são a causa do desenvolvimento, mas o próprio desenvolvimento* (...) (p. 256, grifo nosso).

Essa tese, corroborada por Chang (2004) em seu livro *Chutando a escada*, em última análise aponta para o que defendemos como a direção correta para a compreensão do problema. Em sua essência, o autor chama atenção para o fato de que as interpretações econômicas tradicionais, que têm pautado boa parte da formulação das políticas de desenvolvimento no país, confundem causa e consequência em um fenômeno que é sistêmico e retroalimentado, em que cada elemento é ao mesmo tempo origem e resultado de um mesmo processo; determinante e determinado pelo sistema como um todo. Essas análises acabam por atribuir condição causal do desenvolvimento a aspectos que são, na verdade, a própria expressão do desenvolvimento.

Aliás, como defende Chang (2004), a institucionalidade ora vigente nos países desenvolvidos, a qual estes propugnam como necessária para os países em desenvolvimento, é muito diversa daquela vigente quando começaram a efetivamente se desenvolver. Segundo o autor, sua institucionalidade presente seria, na verdade, um obstáculo ao desenvolvimento, servindo muito mais como proteção frente à concorrência global para aqueles países que ocupam papel central no comércio internacional.

É indubitável que a questão institucional é fator relevante. Porém, acreditamos que a construção da informalidade vá além de uma avaliação racional de custo *versus* benefício que induziria os agentes econômicos a operarem na informalidade. Diante das justificativas existentes na literatura para explicar a informalidade – firmas informais são “parasitas” que buscam se esquivar dos regulamentos e impostos *versus* firmas informais são impedidas de se formalizarem por uma institucionalidade adversa – acreditamos que ambas fazem parte da realidade. Mas acreditamos que, mais do que isso, firmas são informais porque são informais.

Esperamos ter demonstrado que, até mesmo para que a informalidade possa ser adequadamente abordada e aquilatada, há questões que antecedem esse debate, especialmente a compreensão de um processo que é também um constructo social. E é na necessidade de um novo olhar sobre a complexa realidade brasileira que entendemos residir o elo central para a construção de uma nova realidade. Como propõe DaMatta (2011):

será preciso, portanto, discutir o Brasil como uma moeda. Como algo que tem dois lados. E mais: como uma realidade que nos tem iludido, precisamente porque nunca lhe propusemos esta questão racional e reveladora: afinal de contas, como se ligam as duas faces de uma mesma moeda? O que faz o Brasil, Brasil? (p. 20).

Isso não significa assumir uma postura determinística, admitindo a realidade dada como imutável, condenando o Brasil ao subdesenvolvimento.

Para evitar que se confira àquilo que outrora se chamava o *estado*, isto é, à identidade social (...) a função de uma essência de que derivariam todos os aspectos da existência histórica (...) é preciso ter em atenção de modo muito claro que este *status*, como o *habitus* que nele se gera são produtos da história, suscetíveis de serem transformados, de modo mais ou menos difícil, pela história (Bourdieu, 2007, p. 157).

Vale dizer, o mesmo processo histórico que constituiu essa realidade é capaz de modificá-la, fato evidenciado por meio da construção socioeconômica do que Souza *et al.* (2012) denominam “batalhador”. Mas isso somente pode ocorrer dentro do próprio processo histórico, isto é, sem a negação dos antecedentes que o construíram e das suas manifestações no presente. Em outras palavras, não há como se reproduzir a história de outras nações. O desafio colocado para o nosso país é o de aproximar Estado e sociedade, superando – e não erradicando – a dicotomia entre formal e informal, que parece ser uma das expressões econômicas mais relevantes do universo simbólico do povo brasileiro. A mudança de perspectiva necessária nas ações do Estado é claramente sugerida por Barbosa (1992) que, a despeito de sua interpretação do “jeitinho” como algo eminentemente pernicioso, destaca a indiferença a ele voltada na maior parte das análises acadêmicas e por parte do Estado da problemática nacional:

para a visão nativa, a força estrutural das relações pessoais não é percebida como uma instituição, como um fator a ser levado em conta na percepção global da sociedade. Mas, como um “sentimento” e, como tal, fora do domínio e da alçada analítica dos modelos que privilegiam a estrutura institucional na compreensão da sociedade brasileira (p. 136).

Ou, como sugere, de forma mais explícita em relação à informalidade, Milton Santos (2002):

[A afirmação da cidadania fará com que] aquilo a que chamamos “informalidade da economia” melhor cumprirá sua função econômica, social e política sem a necessidade de formalizações alienantes e fortalecendo o papel da cultura localmente constituída como um cimento social indispensável a que cada comunidade imponha sua própria identidade e faça valer, a ritmo próprio, o seu sentido mais profundo (p. 37).

Não se está fazendo aqui um resgate do mito do *bon sauvage* (Rousseau, 1973), glorificando a precariedade, a rusticidade ou o primitivismo; em última instância, romantizando a pobreza, a miséria. Trata-se, antes, de propor uma reflexão que

permita pensar sobre uma institucionalidade que vá além de um mero aparato regulador, mas que se apresente como um espaço de relação entre o cidadão e o Estado que tenha em conta a realidade brasileira – mais precisamente, a realidade da grande massa da população do país –, contemplando sua história, seus determinantes culturais e seus imperativos econômicos. Uma institucionalidade capaz de oferecer os caminhos para o crescimento e o desenvolvimento econômico para a maioria da população e não um labirinto de portas fechadas do qual somente alguns poucos dispõem do mapa e das chaves adequadas.

É inquestionável que muitas ações têm sido perpetradas com o objetivo de fazer chegar às MPMEs e aos agentes informais da economia novas possibilidades de desenvolvimento. Citando apenas algumas delas, podemos destacar a criação de um ministério específico para as MPMEs, o fortalecimento do Sebrae, a Lei Geral da MPMEs, o Cartão BNDES e, com destaque especial nesse processo de aproximação, o MEI. Entretanto, mesmo que algumas delas incorporem, em alguma medida, uma perspectiva mais ampla na compreensão dos fenômenos sociais envolvidos, ainda têm suas premissas baseadas na visão “tradicional” anteriormente apontada, sendo concebidas em uma perspectiva horizontal e carecendo da compreensão sistêmica da questão e da incorporação da perspectiva cultural (simbólica) no universo dessas premissas.

O Japão é frequentemente citado como exemplo de país que logrou sucesso em um rápido processo de modernização. Todavia, o que nos parece ser a base do “milagre japonês” raramente é levado em conta. Trata-se do fato de que esse país foi capaz de elaborar uma representação institucional da atualização, em sua sociedade, dos valores da sociedade individualista, capitalista e moderna, harmonizando-os com seus valores, seus referenciais simbólicos, essenciais, que são também de uma sociedade tradicional e hierárquica. Os valores “originais” não são considerados “perniciosos”, antes pelo contrário, são ressignificados, revalorizados e assim equacionados em uma atualização com os novos valores em seu arcabouço institucional. O caso japonês poderia ser, sim, um paradigma para a questão brasileira. Não nos referimos à aplicação imitativa, tão frequentemente defendida, de soluções, políticas e técnicas adotadas naquele país. Essas certamente não funcionarão no Brasil, pois são fundadas em uma cultura e uma história completamente diversas da nossa. O paradigma que sugerimos é o de modernizar-se não “a despeito”, mas “a partir” de seus referenciais simbólicos singulares. Sem isso, permaneceremos como uma economia dividida na aparência, na qual os setores dominantes se beneficiam, quando lhes é proveitoso, dos instrumentos da informalidade, mas com uma enorme parcela da força econômica mantida em situação precária de produção e de emprego, com baixa produtividade e incapaz de absorver os transbordamentos advindos dos setores mais dinâmicos, impondo limites para o crescimento da economia como um todo.

Vimos, ainda, que a diversidade de critérios de definição e de métodos de estimativa da informalidade decorre da própria natureza dessas atividades; é algo inerente a elas. E a própria constatação desse fenômeno contribui não só para sua compreensão, mas também para a caracterização de sua importância. A realidade é que, independentemente do critério de caracterização e da metodologia utilizada, sabemos estar tratando de milhões de pessoas que são responsáveis pela geração de uma parte considerável da riqueza nacional. Trata-se de uma miríade de atividades produtivas que compõem um conjunto amorfo que opera à margem do que, na falta de um termo melhor, chamaremos de “mundo oficial”. Cada um desses critérios classificatórios é uma tentativa de dar alguma forma a esse conjunto, buscando conformá-lo a padrões que são, na verdade, derivados da própria inserção/relação de seus formuladores com esse mundo oficial. Ou seja – e isso é inevitável –, a informalidade é enxergada a partir de uma dada interpretação que é derivada da posição que o observador ocupa dentro do universo formal.

Também são indiscutíveis, independentemente dos critérios, tanto a baixa produtividade dessas atividades, que se traduz em uma limitada capacidade de geração de renda, quanto as condições precárias de trabalho e de proteção social a que esses milhões de trabalhadores estão submetidos. A consequência direta desses dois fatos é a limitação nas possibilidades de universalização, no país, do bem-estar social. Superar esta condição é, portanto, imprescindível para a construção de uma sociedade justa.

Observe-se, porém, que a palavra-chave aqui utilizada foi “superar” e não “eliminar”. Não há como imaginar que a atual estrutura produtiva formal do Brasil seja capaz, nem mesmo no médio prazo, de absorver todo esse imenso contingente de trabalhadores, de cidadãos que somente nas brechas do mundo formal conseguiram encontrar os espaços possíveis para a produção de suas condições de sustento. Mais uma vez recorreremos à música popular brasileira para melhor ilustrar essa realidade. Chico Buarque, em sua canção *Brejo da cruz*, faz um belo retrato dessa situação e diz que: “Mas há milhões desses seres / Que se disfarçam tão bem / Que ninguém pergunta/ De onde essa gente vem”.⁸⁷ Em regra, não se trata de indivíduos ladinos que se aproveitam dessas brechas para

87. Íntegra da letra da canção *Brejo da cruz*, de Chico Buarque de Hollanda:
A novidade / Que tem no Brejo da Cruz / É a criação / Se alimentar de luz
Alucinados / Meninos ficando azuis / E desencarnando / Lá no Brejo da Cruz
Eletrizados / Cruzam os céus do Brasil / Na rodoviária / Assumem formas mil
Uns vendem fumo / Tem uns que viram Jesus / Muito sanfoneiro / Cego tocando blues
Uns têm saudade / E dançam maracatus / Uns atiram pedra / Outros passeiam nus
Mas há milhões desses seres / Que se disfarçam tão bem / Que ninguém pergunta / De onde essa gente vem
São jardineiros / Guardas-noturnos, casais / São passageiros / Bombeiros e babás
Já nem se lembram / Que existe um Brejo da Cruz / Que eram crianças / E que comiam luz
São faxineiros / Balançam nas construções / São bilheteiras / Baleiros e garçons
Já nem se lembram / Que existe um Brejo da Cruz / Que eram crianças / E que comiam luz.

auferir vantagens indevidas. Lembremo-nos que estamos falando de milhões de pessoas. Acreditar nisso é afirmar mais do que uma crise moral que degrada um povo, mas uma total descrença na natureza humana. Mais ainda, é negar a própria condição biológica da espécie humana, que é a de ser um animal social. Ser trabalhador informal não é uma escolha, é apenas resultado direto do leque de possibilidades disponíveis. Portanto, se, com sua atual institucionalidade, o universo formal tivesse a capacidade de absorver esses trabalhadores, não haveria por que isso não houvesse ainda ocorrido.

Por sua vez, parece também evidente que os empreendimentos informais não apresentam baixos níveis de produtividade por serem informais; tampouco se mantêm na informalidade em consequência de sua baixa produtividade. O que se verifica é, mais uma vez, uma relação de causalidade recíproca. Pela sua reduzida incorporação de conhecimento – seja de gestão, seja de processo, seja incorporado em capital fixo –, tanto sua baixa produtividade quanto até mesmo sua própria incapacidade de compreender e “navegar” nos “ritos” da formalidade, não deixa espaço para que esses empreendimentos se adequem às exigências do mundo formal. Ao mesmo tempo, sendo informais, não encontram possibilidades para aumentar seu estoque de conhecimento e, assim, elevar sua produtividade, pois as políticas públicas, em sua maioria, não têm uma arquitetura adequada para esse fim.

Assim, é exatamente em direção a uma ampla reflexão, por parte do Estado, da academia e da sociedade como um todo, sobre essa institucionalidade excludente – não só em sua forma, mas também em suas próprias premissas, que fazem com que o cidadão “tema” o Estado –, que deve ser dirigido o primeiro passo no caminho dessa imprescindível superação. Somente assim será possível caminhar na direção da eliminação do “estranhamento” entre o cidadão comum e o Estado, que tem marcado tão caracteristicamente nossa sociedade.

FIAT LUX!!! – A INOVAÇÃO E AS MPES⁸⁸

No primeiro capítulo deste livro, foi apontada a heterogeneidade que caracteriza a economia brasileira e se reproduz, de forma ainda mais intensa, no segmento das MPMEs. No capítulo anterior a este, o objeto foi exatamente o grupo de empresas – ou melhor dizendo, de empreendimentos, dado o fato de se tratarem de atividades informais – que, de modo geral, se situam nos patamares mais baixos da produtividade da economia brasileira. Estas constituem uma parcela significativa do ambiente empresarial e, por seu baixíssimo nível de maturidade organizacional, acabam por inibir o desencadeamento de um processo mais dinâmico de desenvolvimento da economia brasileira, uma vez que são incapazes de acompanhar, ou absorver, grande parte do progresso técnico gerado em outros segmentos da economia. Neste capítulo, o olhar recairá sobre o outro extremo da pirâmide, a relação entre porte e inovação tecnológica, isto é, um olhar sobre o processo inovativo das MPMEs que, de modo geral, é produzido por aquelas que estão localizadas na parte “mais iluminada” do porão.

Retomando o que já foi debatido neste trabalho, a categorização *micro e pequena empresa* é extremamente imprecisa. Certamente um dos mais relevantes fatores de diferenciação das MPEs, responsável pela determinação de uma grande parte das características de cada empresa, refere-se ao “perfil empreendedor” do(s) seu(s) criador(es), tema tratado anteriormente neste livro. Retomando a taxonomia apresentada no capítulo 4, os perfis dos empreendedores foram categorizados em três identidades: 1 – empreendedor tecnológico; 2 – empreendedor mercadológico; e 3 – empreendedor de subsistência.

Por conta dessa diversidade de identidades, pensar em atividades inovativas no contexto das MPMEs é algo que demanda cuidadosa reflexão, levando em conta a heterogeneidade que caracteriza o segmento. Além disso, a literatura brasileira sobre o desempenho produtivo e inovativo de empresas de médio e, especialmente, pequeno porte é escassa, comparada à de outros países. Essa literatura tem privilegiado a análise de empresas de grande porte, considerando que estas são responsáveis por grande parte dos investimentos em atividades inovativas, especialmente pesquisa e desenvolvimento (P&D). Paralelamente, há maior disponibilidade de dados e informações sobre esse grupo de empresas, e o estabelecimento de políticas voltadas

88. Coautoria com Graziela Ferrero Zucoloto.

a esses agentes tende a ser privilegiado, por possuírem, entre outras características, maior capacidade de apresentação de garantias para receber incentivos públicos.

Quando se faz uma análise das ações governamentais de incentivo à inovação, observa-se a existência de um discurso que defende a prevalência daquelas destinadas ao fomento das atividades de P&D. Ou seja, trata-se daquelas atividades que, a partir do patamar em que a ciência se encontra, têm por objetivo fazer evoluir as técnicas empregadas, ou, ainda, das atividades que visam ao próprio desenvolvimento da ciência. São ações voltadas para a expansão da fronteira da técnica ou do próprio conhecimento científico. Uma evidência desse fato pode ser constatada no trabalho já citado de Kubota, Nogueira e Milani (2011). Nele, os autores constataram que é para atividades dessa natureza, as quais se originam a partir de demandas da academia e não do setor produtivo, que se direciona a maior parte dos projetos financiados pelo CT-Info. Constataram ainda que esse perfil de financiamento de inovações não atende às necessidades e expectativas do setor produtivo do segmento. Ou seja, ações que promoveriam o desenvolvimento (inovações) das MPEs que são baseadas em “empreendedorismo mercadológico” – e que constituem a maior parte das MPEs no país – são menosprezadas.

Por seu turno, em diversos debates acerca das MPEs, elas são vistas como um corpo uniforme no qual todas as empresas apresentariam baixa capacidade técnica, baixa produtividade e incapacidade não só de promover o progresso técnico, mas até mesmo de absorver seus transbordamentos. Nesse caso, políticas voltadas ao desenvolvimento tecnológico acabam por privilegiar as grandes empresas, por considerá-las como as únicas capazes de produzir efeitos de arraste na economia. Conforme se verá neste capítulo, isso também pode significar uma grande perda de oportunidades para o país.

O que se esconde por trás desse debate é, em última análise, a perspectiva de que modalidade de motivação empreendedora se está tratando. Buscando entender um pouco mais sobre o papel do porte das empresas na geração e difusão de inovações dentro da realidade brasileira, neste trabalho analisamos o perfil inovativo das empresas industriais brasileiras segundo seu porte. Além de apresentar as principais características e diferenças observadas entre as empresas de diferentes portes no desempenho inovativo, este trabalho mostra como as características setoriais influenciam os grupos de empresas de forma diferente. O estudo levanta a hipótese de que em setores de alta tecnologia, micro e pequenas empresas destinam-se a participar no mercado por intermédio da diferenciação, dos nichos tecnológicos e das oportunidades, enquanto nos segmentos de tecnologia mais baixa das MPEs os processos inovadores estão limitados à melhoria técnica dos suas plantas industriais.

Este capítulo apresenta, na seção 7.1, o debate em torno da questão do porte na geração e difusão de novas tecnologias e, na seção 7.2, o modo como este tema se apresenta nos países em desenvolvimento. A seção 7.3 apresenta os diversos critérios de classificação por porte adotados na literatura e nas políticas públicas do Brasil e de outros países, sendo seguida pela análise do desempenho inovativo da indústria brasileira discriminado por porte das empresas (seção 7.4) e da relação entre porte e setor (seção 7.5). Por fim, apresentam-se as considerações finais.

7.1 As empresas de pequeno porte e a inovação: um antigo debate

As empresas de pequeno porte são responsáveis por uma parte significativa da geração de emprego, produção e vendas não só no Brasil, mas também em vários outros países. Na União Europeia, por exemplo, as MPMEs representam 99% da indústria e mais de 70% do emprego (Nieto e Santamaría, 2010). Nos países recém-industrializados, as MPMEs empregam a maior porcentagem da força de trabalho, são responsáveis por oportunidades de geração de renda e, no caso da Ásia Oriental e da Índia, contribuem com uma parte substancial das exportações de produtos manufaturados. Na China e na Índia, elas são responsáveis pela maior parte do valor da produção industrial bruta, da receita de vendas e de pessoas ocupadas (Singh, Garg e Deshmukh, 2009).

Em que pese sua relevância econômica e social, o papel das MPMEs na geração e difusão de novas tecnologias ainda é controverso: o papel das pequenas e grandes empresas na promoção das inovações é fruto de debates e divergências desde que o economista Schumpeter reviu seu conceito sobre a importância da pequena empresa como agente central na promoção do desenvolvimento tecnológico-econômico. Em sua fase inicial – conhecida como Schumpeter Marco I –, o autor argumentou que inovações radicais seriam promovidas por empresas de pequeno porte, por meio da atuação de empresários visionários que romperiam com os paradigmas tecnológicos vigentes (a “destruição criativa”). Mais que o efeito da geração dessas inovações em si, o desenvolvimento seria resultado de sua difusão, ou transbordamento, pelo ambiente econômico (Schumpeter, 1982). Posteriormente – na etapa denominada Schumpeter Marco II –, o autor passou a destacar o papel central das grandes firmas como motor da geração de novas tecnologias e, consequentemente, do crescimento econômico, em processos conhecidos como “acumulação criativa” (Schumpeter, 1961).

As hipóteses contrastantes de Schumpeter têm sido amplamente examinadas pela literatura, mas de forma inconclusiva. A interpretação de resultados é especialmente complexa por conta dos diferentes indicadores utilizados para mensurar o desempenho inovativo, tais como as despesas em P&D, quantidade de empregados em P&D, patentes e outros.

Essas diferenças de medidas e resultados dos esforços inovativos podem estar associadas às vantagens atribuídas ora a grandes, ora a pequenas empresas. Os principais pontos fortes relativos das MPMEs relacionam-se às vantagens comportamentais, enquanto os das grandes empresas residem em suas vantagens em termos de recursos. As grandes empresas teriam maior capacidade para lidar com os riscos financeiros inerentes aos investimentos em projetos inovativos (Fagerberg, 2006; Vaona e Pianta, 2008; Botelho, Maia e Pires, 2012). Mas se as grandes firmas apresentam vantagens financeiras para investir em atividades de alto risco, as pequenas seriam menos burocráticas, com estruturas de gestão menos complexas, que propiciariam uma tomada de decisões rápidas, facilitando a realização de processos inovativos. Para Scherer (1991), a organização burocrática das grandes empresas não seria condizente com investimentos arriscados em inovação. Nas pequenas empresas, a decisão de inovar seria tomada por poucas pessoas, constituindo um padrão organizacional mais favorável ao desenvolvimento de atividades inovativas. Menos burocracia e estruturas mais enxutas, que são comuns em empresas de pequeno porte, poderiam também melhorar a comunicação e a cooperação, o que contribui para a inovação (Hausman, 2005). Especialmente nos países desenvolvidos, as condições locais de que as firmas menores desfrutam – incluindo incentivos ao empreendedorismo, flexibilidade e maior capacidade de resposta às mudanças de mercado – estimulam a inovação.

Assim, as pequenas empresas tenderiam a ter melhor desempenho em inovações em setores em que os efeitos de escala não são importantes e onde podem fazer uso de sua flexibilidade e proximidade com a demanda do mercado, tais como nos casos de produtos novos ou aprimorados focados em determinados nichos de mercado. Essa ideia é corroborada pelo fato de que, em média, as pequenas empresas gastam uma proporção muito maior de seu orçamento de P&D em novos produtos do que em novos processos (Nieto e Santamaría, 2010).

As grandes empresas, por sua vez, teriam mais capacidade que as pequenas para lidar com os riscos financeiros inerentes aos investimentos em projetos inovativos (Fagerberg, 2006; Vaona e Pianta, 2008; Botelho, Maia e Pires, 2012). Como mencionado por Hausman (2005), as pequenas empresas não são simplesmente versões menores de grandes empresas: não só lhes falta o capital financeiro e humano comum às grandes, como sua governança é muitas vezes completamente diferente. Os pontos fracos relativos das pequenas empresas em comparação às grandes estão nas restrições que enfrentam no acesso aos recursos críticos e capacidades para a inovação. As vantagens de escala e escopo tornam as grandes empresas mais bem equipadas para a geração de novas tecnologias, que exigem equipes grandes e especializadas, assim como equipamentos sofisticados. As MPMEs também apresentam desvantagens em relação aos recursos intangíveis, uma vez que têm acesso a uma gama mais reduzida de conhecimento e de capital humano

(Nieto e Santamaría, 2010). Em geral, as pequenas empresas não dispõem dos recursos financeiros para investir em atividades inovativas que podem ser altamente custosas e arriscadas. Além disso, os dirigentes de pequenas empresas muitas vezes não têm a formação apropriada à condução de processos inovativos. Comumente, os proprietários de MPMEs são relutantes em delegar autoridade ou a tomada de decisão (Hausman, 2005).

A despeito de vários estudos evidenciarem que as pequenas empresas introduziram mais inovações do que suas contrapartes maiores, Tether (1998) ressalta que a maior parte dos estudos não leva em consideração o valor das inovações geradas. Ao analisar as inovações implementadas no Reino Unido nos anos 1980, o autor constatou que as grandes empresas, em vez das pequenas, parecem ter sido as mais inovadoras, se o valor médio das inovações é levado em conta.

Mais que comparar o potencial inovativo de acordo com o porte das empresas, outros estudos sugerem que as pequenas e grandes empresas inovam de maneiras diferentes e têm determinantes distintos para o processo inovativo. A maioria das MPMEs se envolve, principalmente, em atividades inovativas não formais, incorporando o estado da técnica sob a forma de capital físico, em lugar de investir em pesquisa e desenvolvimento (P&D) (Vaona e Pianta, 2008). Em outras palavras, a parcela mais importante dos esforços inovativos de MPMEs seria direcionada para a modernização dos seus processos, por meio da aquisição de máquinas e equipamentos (M&E).

Além da questão do porte, características como a etapa tecnológica e perfil setorial seriam determinantes essenciais do perfil inovativo. Rizzoni (1994) sintetiza algumas abordagens que comparam o desempenho inovativo de firmas de diferentes portes:

- ciclo de vida da indústria: empresas de pequeno porte apresentariam vantagens nas fases iniciais do ciclo de vida da indústria, enquanto grandes firmas dominariam as posteriores;
- abordagem setorial: as diferentes oportunidades tecnológicas existentes intersetorialmente implicariam papéis diferenciados para cada porte de firma, de acordo com o segmento de atuação;
- abordagem neoschumpeteriana: destaca a grande empresa como principal agente inovador e motor do progresso tecnológico;
- abordagem territorial: inovações seriam desenvolvidas em áreas geográficas específicas, por exemplo, os distritos industriais;
- divisão do trabalho inovativo: grandes e pequenas empresas teriam papel complementar na geração de inovações; e

- redes: a produção do conhecimento não estaria internalizada nas empresas, mas seria determinada pelas redes às quais estas pertencem. O potencial inovativo das firmas não dependeria de seu tamanho, mas de sua capacidade de estabelecer relações interorganizacionais, partilhar conhecimentos e participar de circuitos globais de informação.

Em relação às redes, a literatura dedica vários estudos sobre o seu papel no desenvolvimento de novas tecnologias, mostrando como elas podem superar a falta de recursos internos e promover a troca de informações, a aquisição de recursos, a transferência de tecnologia e a gestão de riscos. Redes, bem como acordos de cooperação, são consideradas como alternativas para preencher a lacuna de recursos humanos, financeiros e de gestão das MPMEs, proporcionando-lhes a capacidade inovativa que não alcançariam de outra maneira. Além disso, as pequenas empresas parecem ter mais potencial para realizar parcerias do que as empresas maiores, devido à sua capacidade de usar redes externas de forma mais eficiente. As colaborações, porém, não são homogêneas, uma vez que o seu impacto varia entre os setores e de acordo com o tipo de inovação envolvida. Em geral, as MPMEs utilizam os seus fornecedores e clientes como uma valiosa fonte de informação tecnológica, enquanto as grandes empresas seriam mais propensas a colaborar com as universidades e os centros de pesquisa. As MPMEs também recebem *spillovers* significativas a partir de ambos (Nieto e Santamaría, 2010).

Nieto e Santamaría (2010), com base em uma amostra de 6.500 observações, analisaram como a colaboração tecnológica contribui para o processo de inovação e permite que as pequenas e médias empresas superem a defasagem em inovações em relação a seus homólogos maiores. Os autores mostram que as pequenas empresas não apenas são menos propensas a inovar do que as grandes, qualquer que seja o indicador considerado, como tendem a colaborar em menor proporção. No entanto, a colaboração tecnológica aumenta a probabilidade de que as MPMEs implementem inovações, uma vez que, apesar da colaboração tecnológica ser um mecanismo útil para empresas de todos os tamanhos, para as menores se apresenta como um fator crítico. Quanto ao tipo de parceiro, a colaboração vertical – com fornecedores e clientes – tem maior impacto sobre a capacidade inovativa da empresa, embora este efeito seja mais evidente para as médias empresas do que para as pequenas.

Além da cooperação voltada para as atividades de P&D, as MPMEs geralmente se engajam em ações coletivas para compartilhar os custos da aquisição de máquinas e acessar recursos financeiros. No âmbito da cooperação entre empresas de diferentes portes, na maioria dos casos, as MPMEs agem apenas como subcontratadas de grandes empresas, em uma situação na qual a transferência de conhecimento se apresenta muito limitada (Chaminade e Vang, 2007).

Ainda, há mercados em que as pequenas empresas, para competirem, atuam em nichos que são ocupados a partir de uma estratégia de diferenciação, ou, como sugere Porter (1989), da construção de uma “vantagem competitiva”. Nesse caso, a pequena empresa opera em um submercado no qual o preço não é o diferenciador, o que torna secundária a questão de ganhos de escala. Também nesse caso, as ações de *marketing* são direcionadas e não de massa, representando custos suportáveis para as empresas menores. Nesse ambiente, o desenvolvimento de inovações, principalmente no que tange à criação de produtos novos para o mercado, se apresenta como uma das principais trajetórias para a estratégia de diferenciação.

Há um acalorado debate em vários países a respeito das políticas de apoio às MPMEs. Por um lado, tem-se argumentado que as MPMEs empregam uma grande proporção da população e, portanto, ao se subsidiá-las, empregos são criados e preservados. Por outro, os detratores apontam que essas políticas geram distorções que afetam a alocação de recursos e a distribuição de tamanho de empresas, e, portanto, podem ter um efeito negativo sobre a produtividade global. Além disso, aqueles que são contrários ao uso generalizado das políticas para as MPMEs apontam para a falta de resultados documentados sobre a eficácia de tais intervenções (Ibarrarán, Maffioli e Stucchi, 2009).

A despeito das controvérsias, governos de vários países têm desenvolvido políticas para apoiar essas empresas. Nos Estados Unidos, por exemplo, o programa de governo *Small Business Innovation Research* (Sbir) foi lançado em 1982 com o objetivo de apoiar a capacidade de inovação das MPMEs por intermédio de recursos não reembolsáveis, que podem ser acessados por empresas com menos de quinhentos empregados. Programas semelhantes podem ser encontrados em Taiwan, Coreia do Sul, China, Rússia e Índia (Leite, 2011).

7.2 As MPMEs nos países em desenvolvimento

Nos países em desenvolvimento, embora MPMEs sejam responsáveis pela maior parte do emprego e por uma parte significativa do valor adicionado, as políticas de incentivo à inovação que tenham em conta as especificidades locais têm sido amplamente ignoradas (Chaminade e Vang, 2007). A tendência geral tem sido a de se reproduzir as políticas para a inovação adotadas no mundo desenvolvido, que podem não ser as mais adequadas para suas realidades. Ao contrário das economias avançadas, nas quais há uma importante presença de indústrias de alta tecnologia no segmento das MPMEs, nos países em desenvolvimento estas representam uma exceção. As políticas de inovação devem, portanto, ser repensadas para considerar o tipo de apoio necessário às particularidades e fragilidades das MPMEs. Segundo os autores, o desenvolvimento das MPMEs nesses países só é possível se quatro formas de capital estiverem presentes e forem apoiadas: o capital social; o capital humano e organizacional; o capital financeiro e o capital físico (infraestrutura).

Os autores argumentam que, em vários países asiáticos, dificuldades de acesso a recursos financeiros, falta de recursos humanos qualificados, deficiência em habilidades gerenciais por parte dos gestores empresariais, dificuldades de acesso a tecnologias e informações estratégicas e falta de estabilidade no ambiente regulatório seriam os principais obstáculos à inovação para as MPMEs, limitando a capacidade de absorção tecnológica dessas empresas. Como consequência, as MPMEs são mais dependentes do aprendizado cotidiano (*learning by doing*) em detrimento do treinamento formal. Ainda, as MPMEs asiáticas também padecem de dificuldades no acesso ao capital financeiro. Nesse caso, mesmo que os governos possam desempenhar um papel importante na prestação de apoio financeiro para essas empresas, na ausência de uma estrutura financeira institucionalizada, o chamado “capital social” se apresenta como facilitador do acesso a recursos financeiros.

Em suma, os autores concluem que há a necessidade do desenvolvimento de políticas de inovação orientadas para as especificidades das MPMEs. A menos que isso venha a ocorrer, as MPMEs não serão capazes de realizar atividades inovativas e, no melhor dos casos, manterão seu papel de subcontratadas de baixo custo para as grandes empresas, sem explorar o seu efetivo potencial. Na pior das hipóteses, elas podem até mesmo perder a sua posição como subcontratadas, sendo substituídas na competição com empresas globais.

Também na América Latina e no Caribe as MPMEs são as mais importantes fontes de emprego e renda. De acordo com a OCDE e Cepal (2012), elas representam 99% do número total de empresas e são responsáveis por 67% de todas as ocupações da região. A pequena contribuição das MPMEs para o PIB destes países sinaliza, no entanto, uma lacuna considerável na produtividade e competitividade das MPMEs. A baixa produtividade também está relacionada com a dificuldade de acesso a financiamentos, recursos humanos e tecnologias, aos elevados custos da inovação, a dificuldades para exportação e a sua posição em um ambiente de negócios relativamente ineficiente. Como a maioria dessas empresas opera em setores de baixa produtividade (comércio, serviços informais e manufaturas básicas), que, pelas características regionais, incorporam baixos níveis de conhecimento, sua propensão para inovar é reduzida. Assim, as principais atividades de inovação das MPMEs latino-americanas, quando presentes, se concentram na aquisição de máquinas e na imitação de produtos já existentes.

Entre as barreiras enfrentadas pelas MPMEs para a expansão da produção e o alcance de novos mercados, o acesso ao crédito é uma das mais significativas. As origens desse fato incluem a falta de garantias oferecidas pelas empresas menores, as altas taxas de juros e o excesso de burocracia (Angelelli, Moudry e LListerri, 2006). Assim, de modo geral, as empresas latino-americanas, especialmente as MPMEs, autofinanciam suas atividades inovativas.

Embora a maioria dos países latino-americanos tenha dado mais atenção às MPMEs nos últimos anos, quer por meio da criação de instituições e programas específicos de apoio, quer pela criação de agências públicas especialmente voltadas para o segmento, as barreiras para que empresas adquiram maior dinâmica ainda são muitas. A despeito da existência de diversos programas de financiamento para apoiar a inovação nas MPMEs, os resultados em termos de taxas de inovação têm permanecido aquém do desejável. Ainda de acordo com a OCDE e Cepal (2012), tendo como base dados das pesquisas nacionais sobre a inovação nas empresas realizadas em alguns países da região (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile e Uruguai), os principais obstáculos apontados à inovação são:

- deficiências nas políticas públicas de promoção da ciência e tecnologia;
- facilidade de imitação por terceiros;
- dificuldades de cooperação;
- falta de pessoal qualificado;
- riscos na inovação;
- tempo de retorno do investimento;
- tamanho do mercado interno;
- acesso ao financiamento; e
- incertezas na economia.

Esse conjunto de obstáculos se interpõe aos processos inovativos em geral, não sendo uma peculiaridade das pequenas firmas. Porém, algumas limitações deste grupo de firmas, tais como suas capacidades financeiras, tornam esses obstáculos mais perniciosos para elas. Em suma, nas regiões emergentes mencionadas, tanto na Ásia, quanto na América Latina, é evidente que as MPMEs têm características específicas que precisam ser consideradas na formulação de políticas.

7.3 Mais uma vez, a questão da classificação

Anteriormente, discutimos a diversidade de critérios para a classificação das empresas por porte e suas implicações. Entretanto, esse fato não se restringe ao contexto brasileiro: não há um consenso internacional nessa questão. Os critérios como MPMEs variam significativamente entre os países, criando sérias dificuldades para estudos comparativos. Número de pessoas ocupadas e faturamento mensal ou anual são os mais comumente utilizados, mas, por exemplo, o número de trabalhadores pode variar de cinquenta funcionários na Holanda, para 1.500 nos Estados Unidos (Leite, 2011; Ibararán, Maffioli e Stucchi, 2009).

Nos Estados Unidos, há um critério oficial complexo, definido pelo *Small Business Act*, para que uma empresa seja classificada como um pequeno negócio. Este critério é dinâmico – isto é, é constantemente atualizado –, baseia-se no Código Naics⁸⁹ (a seis dígitos) e pode ter como referência a receita bruta, o valor dos ativos ou o número de empregados, dependendo da atividade. Para as atividades classificadas por receita bruta, os valores variam entre US\$ 0,75 e US\$ 38,5 milhões por ano; para aqueles com base no valor patrimonial, o limite é de US\$ 550 milhões, e para os baseados no número de empregados, os limites variam de 50 a 1,5 mil pessoas (US SBA, 2019).

A UE faz uso de um critério unificado de classificação que se baseia no número de empregados, vendas anuais (volume de negócios) e lucro líquido anual – balanços (Eurostat, 2019b). Todavia, as principais classes utilizadas para estratificação por porte nas apresentações dos resultados de suas pesquisas estatísticas são:

- microempresas: com menos de dez pessoas ocupadas;
- pequenas empresas: entre 10 e 49 pessoas ocupadas;
- médias empresas: entre 50 e 249 pessoas ocupadas; e
- grandes empresas: com 250 ou mais pessoas ocupadas.

Neste estudo, faremos uso da classificação utilizada pelo Sebrae em seu *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2010- 2011* (Sebrae, 2012), que estratifica as empresas industriais em:

- micro: até 19 empregados;
- pequena: de 20 a 99 empregados;
- média: de 100 a 499 empregados; e
- grande: 500 ou mais empregados.

Os grupos referidos foram agregados em MPEs, entre 10 e 99 funcionários, e médias (de 100 a 499 empregados) e grandes empresas (quinhentos ou mais empregados). O tamanho mínimo utilizado (dez empregados) decorre do desenho da base de dados disponível: a Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec), do IBGE.

7.4 Inovação por porte no cenário brasileiro

Antes de mais nada, é importante chamar a atenção para o fato de que este estudo tem como objeto as firmas que declararam ter realizado algum tipo de atividade inovativa.⁹⁰ Isso significa dizer que o universo aqui considerado se restringe

89. North American Industry Classification System – Sistema Norte-Americano de Classificação da Indústria.

90. Atividades inovativas incluem atividades internas de pesquisa e desenvolvimento, aquisição externa de P&D e outros conhecimentos, aquisições de *software* e de máquinas e equipamentos (M&E), treinamento, introdução de inovações tecnológicas no mercado e projeto industrial e outras preparações técnicas. Os dados referentes às atividades inovativas são respondidos apenas por empresas que introduziram alguma inovação de processo ou produto ou tiveram ao menos algum projeto incompleto ou abandonado.

praticamente aos empreendimentos com características “tecnológicas” ou “mercadológicas”. A simples observação direta da realidade dos empreendimentos de “subsistência” deixa claro que são estes que compõem a maior parcela do universo das empresas que não executam quaisquer práticas relacionadas às atividades inovativas e, portanto, não fazem parte do universo da pesquisa aqui utilizada.

Este trabalho levanta a hipótese de que a distribuição das empresas por porte não é homogênea entre os setores industriais. Portanto, o esforço tecnológico agregado da indústria brasileira reflete, na verdade, diferenças relacionadas a esta composição setorial. Assim, empresas de pequeno porte seriam menos inovadoras não por uma característica intrínseca ao tamanho, mas por se concentrarem em setores menos intensivos em tecnologia. Considera-se ainda que, em setores de maior intensidade tecnológica, o desempenho inovativo das empresas de diferentes portes assemelha-se, de maneira diversa do que ocorreria em segmentos de baixa tecnologia. Esta suposição se origina do fato de que nos setores de alta tecnologia as MPEs objetivam, por meio de diferenciação, nichos e oportunidades tecnológicas para obterem acesso ao mercado, ao passo que nos segmentos de menor intensidade tecnológica há menor possibilidade de diversificação de produtos, e os processos inovativos das MPEs tendem a se limitar à melhoria técnica de seu parque fabril.

Nossa análise é realizada a partir de estatísticas descritivas preparadas com base na Pintec, que fornece indicadores sobre atividades de inovação de empresas brasileiras. Os dados utilizados centram-se no segmento industrial, excluindo os setores de serviços. Para as empresas com até 499 funcionários, a Pintec é construída por amostragem; para as empresas com quinhentos ou mais empregados, é censitária. Os dados por porte e por setor estão disponíveis, separadamente, no portal do IBGE relativo à Pintec. Para agregar essas informações, foi solicitada uma tabulação especial ao IBGE.

A referência conceitual e metodológica da Pintec 2014 tem como referência a terceira edição do Manual de Oslo (OCDE, 2004) e, mais especificamente, o modelo proposto pelo Serviço de Estatística da Comunidade Europeia (Eurostat), consubstanciado nas versões 2008 e 2010 da *Community Innovation Survey* (CIS). As variáveis quantitativas apresentadas referem-se ao ano de 2014, o último abarcado pela pesquisa, e a maioria das variáveis qualitativas se refere aos três anos consecutivos cobertos pela pesquisa: de 2012 a 2014 (IBGE, 2016). Cabe aqui lembrar mais uma vez que, no Brasil, as grandes empresas se destacam no debate acerca da inovação, sendo o segmento mais estudado e o principal alvo das políticas públicas. Seu peso no processo é, de fato, significativo. Segundo os dados da Pintec 2014, as empresas de grande porte apresentaram taxa de inovação⁹¹ de 66,7% e foram responsáveis por 67,6% dos dispêndios totais em atividades inovativas e 80,5% dos gastos privados em P&D no país, apresentando apresentar-se como o principal motor do processo inovativo brasileiro (tabela 32).

91. Percentual de empresas industriais que implementaram inovações de produto e/ou processo no universo da pesquisa.

TABELA 32

Atividades inovativas das empresas brasileiras por porte
(Em %)

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Taxa de inovação: produtos e/ou processos	Distribuição	
		Dispêndio em atividades inovativas	Dispêndio em atividades internas de P&D
De 10 a 99	34,5	15,1	6,2
De 100 a 499	52,6	17,3	13,3
500 ou mais	66,7	67,6	80,5
Total	—	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2016) – Tabulação especial.
Elaboração dos autores.

Em uma primeira impressão, esse fato justificaria a especial atenção que as grandes empresas vêm recebendo no debate e nas propostas de políticas voltadas à promoção das inovações no Brasil. Diante disso, cabe que se formule a seguinte indagação: “com o objetivo de promover o desenvolvimento tecnoeconômico do país, por que valeria estudar e oferecer suporte às empresas de menor porte?”

A análise dos dados da Pintec 2014 (IBGE, 2016), a partir do recorte por porte das firmas, indica algumas evidências que justificariam esta opção.

- 1) Empresas de micro e pequeno porte (entre 10 e 99 empregados) representam 91,3% das firmas industriais brasileiras, 86,8% das empresas inovadoras e 61,8% das firmas que realizam atividades internas de P&D (tabela 33). Ou seja, ainda que não sejam responsáveis pelo principal montante agregado de dispêndios em inovação, representam o maior contingente de firmas que se envolvem nestes processos. Admitindo-se a hipótese de que a difusão tecnológica pressupõe a existência de um “ecossistema” capaz de absorver essas novas tecnologias, o estímulo à integração das empresas de menor porte tornar-se-ia imprescindível.

TABELA 33

Distribuição de empresas industriais brasileiras por porte

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Total	Empresas inovadoras (produto ou processo)	Empresas que realizam atividades de P&D
De 10 a 99	91,3	86,8	61,8
De 100 a 499	7,0	10,2	24,0
500 ou mais	1,7	3,0	14,2

Fonte: IBGE (2016) – Tabulação especial.
Elaboração dos autores.

- 2) Dada a importância das pequenas empresas na estrutura produtiva brasileira, é necessário conhecer seus padrões de geração de inovações, que tendem a ser diferentes do observado nas grandes firmas, para que se possa implementar políticas efetivas – e não padronizadas – de suporte. Disponibilizar para empresas com portes, características e perfis empreendedores distintos instrumentos de incentivo ao desenvolvimento similares pode não ser eficaz, dado que as atividades realizadas, assim como as necessidades dos diferentes tipos de firmas, podem ser diversas. Isto se torna mais relevante quando se tem em conta que os custos relativos de transação para acesso aos instrumentos de incentivo são, de modo geral, significativamente maiores para as MPEs. Assim, seria necessário que se desenvolvessem instrumentos específicos, simplificados, de modo a facilitar seu acesso.
- 3) Se, em montante absoluto, as grandes empresas são responsáveis pela maior parte dos dispêndios em inovação, proporcionalmente, o esforço inovativo total⁹² realizado pelas empresas de pequeno porte é, segundo diversos critérios, mais significativo. Ou seja, apesar de responderem por uma parcela menor dos recursos destinados às atividades inovativas, os recursos aplicados pelas MPEs nessas atividades têm um peso maior para essas empresas do que para as grandes. Os dados da Pintec permitem registrar que o esforço inovativo realizado pelas MPEs industriais alcançou, em 2014, o índice de 2,06%. Para as médias empresas, este índice foi também de 2,06%, enquanto para as grandes atingiu 2,14% (tabela 34). A despeito de esse valor ser um pouco maior para as grandes, há que se levar em conta a menor capacidade financeira e a menor disponibilidade de créditos por parte daquelas de menor porte. Essa condição torna lícito supor que os gastos incorridos por elas sejam interpretados como mais representativos.

TABELA 34

Dispêndios em atividades inovativas das empresas industriais brasileiras por porte (2014)
(Em %)

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Gastos totais em inovação/RLV	Gastos em P&D/RLV	Gastos em aquisição de M&E/RLV	Outros gastos em inovações/RLV	Participação		
					Dispêndios internos em P&D/dispendios totais em Inovação	Dispêndios em M&E/dispendios totais em Inovação	Outros dispêndios/dispendios totais em inovação
De 10 a 99	2,06	0,31	1,28	0,46	13,0	62,3	22,4
De 100 a 499	2,06	0,59	1,11	0,37	24,1	53,7	17,8
500 ou mais	2,14	1,02	0,67	0,45	37,4	31,3	21,0
Total	2,11	0,84	0,84	0,44	31,4	39,8	20,6

Fonte: IBGE (2016) – Tabulação especial.
Elaboração dos autores.

92. Gastos totais em inovação/receita líquida de vendas (RLV).

Quando se observam os gastos com aquisição de M&E, que é um tipo de inovação associado a mudanças no processo produtivo, o esforço das MPMEs se torna evidente: aquele realizado por empresas industriais de micro e pequeno porte (1,28%) supera o observado entre as empresas médias (1,11%) e mais ainda – em cerca de duas vezes – o das grandes (0,67%). Nesse caso, a correlação entre o porte e o esforço inovativo é negativa. Observa-se, contudo, uma correlação positiva entre o porte e esforço em P&D.⁹³ As grandes empresas se destacam em relação aos outros grupos, tendo dispendido 1,02%, ante 0,31% (MPEs) e 0,59% (médias). Entre as MPEs, as menores (de 10 a 29 funcionários) também apresentam um elevado esforço em P&D, da ordem de 0,59%, apenas inferior ao apresentado por grandes firmas (0,84%).⁹⁴

Proporcionalmente, a aquisição de M&E é mais significativa para as MPEs, representando 62,3% de seus gastos em inovação. Entretanto, a parcela de P&D no total dos gastos com inovação é mais relevante para médias e grandes empresas.

Esses percentuais sugerem diferenças no perfil inovativo das empresas segundo seu porte. A aquisição de M&E guarda relação com o objetivo de elevar a produtividade da empresa, ou seja, a uma atitude mais próxima do que foi chamado acima de “empreendedorismo mercadológico”. Esforços em P&D estão relacionados ao aprimoramento ou à geração de novos produtos, ou seja, à evolução do “estado da arte”; situação característica do “empreendedorismo tecnológico”.

Desse modo, firmas de menor porte investiriam em atividades inovativas menos propícias à geração de novos produtos, com possibilidade de geração de ganhos monopolistas pelas empresas. Outra interpretação possível é que as MPEs não investem mais em M&E que as grandes, somente sua aquisição é proporcionalmente mais custosa para elas, absorvendo um percentual mais elevado em relação a sua RLV.

Há, contudo, outro fato que corrobora a primeira análise: a proporção de empresas inovadoras que lançam aprimoramentos ou produtos e/ou processos novos para o mercado (nacional e internacional), ou seja, que não representam novidade apenas para a própria empresa. Entre as firmas de micro e pequeno porte, este percentual alcança 8,0% para o mercado nacional e apenas 0,6% para o mercado mundial; ao passo que entre as firmas de médio porte atinge, respectivamente, 16,7% e 3,5%, e para as grandes chega a 17,3% e 6,1% (tabela 35).

Os dados sugerem que, quando se observa o desenvolvimento de produtos ou processos novos para o mercado, a correlação com o porte é crescente. Assim,

93. Gastos em P&D/receita líquida de vendas (RLV).

94. Para as demais subfaixas de porte das MPEs, o esforço em P&D é: de 30 a 49 = 0,21% e de 50 a 99 = 0,31%.

podemos concluir que os esforços inovativos dos pequenos negócios brasileiros em geral estão concentrados principalmente na aquisição de máquinas e no lançamento de inovações que já existem no mercado nacional e/ou internacional. Suas inovações seriam, portanto, menos dinâmicas do que as observadas em empresas de médio e grande porte.

Por sua vez, constata-se que os esforços inovativos das pequenas empresas não podem ser considerados, comparativamente, baixos, mas, sim, que estão concentrados na aquisição de máquinas e no lançamento de inovações existentes nos mercados nacional ou internacional. São, portanto, menos dinâmicos do ponto de vista da expansão do conhecimento e da diversificação dos produtos que o observado em empresas de médio e grande porte. Sugere-se, assim, que, em se tratando de MPEs, o empreendedor mercadológico é aquele que prevalece.

Há, aqui, todavia, uma questão de perspectiva de análise que se apresenta como extremamente relevante para a interpretação desses dados. Para tanto, se faz necessário detalhar um pouco mais o comportamento das firmas de diferentes portes em relação ao “grau de novidade” das inovações em produtos por elas introduzidas. A partir da perspectiva até aqui considerada, e que é a que tradicionalmente prevalece no debate, a Pintec 2014 permite que se delimite o quadro apresentado na tabela 35.

TABELA 35

Empresas industriais que implementaram inovações em seu produto principal,¹ segundo as faixas de pessoal ocupado e por grau de novidade (2012-2014)
(Em %)²

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Novo para a empresa, mas já existente no mercado nacional			Novo para o mercado nacional, mas já existente no mercado mundial			Novo para o mercado mundial		
	Total	Aprimoramento de um já existente	Completamente novo para a empresa	Total	Aprimoramento de um já existente	Completamente novo para a empresa	Total	Aprimoramento de um já existente	Completamente novo para a empresa
De 10 a 99	39,0	20,4	18,5	8,0	4,5	3,6	0,6	0,3	0,2
De 100 a 499	44,0	23,9	20,1	16,7	8,4	8,3	3,5	1,5	2,1
Com 500 ou mais	27,4	13,8	13,5	17,3	8,1	9,3	6,1	2,3	3,8
Total	39,5	20,8	18,7	9,5	5,1	4,4	1,1	0,6	0,6

Fonte: IBGE (2016).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Foram consideradas as empresas que implementaram produto absolutamente novo ou substancialmente aprimorado.

² Em relação às empresas que inovaram.

Em relação ao lançamento de um produto novo para a empresa, mas que não se constitui em “novidade” para o mercado nacional ou mundial, não se observam

comportamentos significativamente distintos entre as empresas de diferentes portes. Ou seja, as empresas de modo geral atualizam sua carteira de produtos com dinâmicas similares. Na verdade, as de maior porte são menos dinâmicas neste aspecto.

Cabe aqui discorrer um pouco acerca do caráter das inovações. Quando se trata de um produto ou processo novo apenas para a própria empresa ou para o mercado nacional, o que se está observando é um processo de aproximação da empresa do “estado da técnica”. Quando o produto ou processo é novo para o mercado mundial, estamos nos referindo ao “estado da arte”, de um processo de evolução do “estado da técnica”. O que está aqui em tela não é se as inovações implementadas são incrementais ou radicais.⁹⁵ Conforme está explicitado no Manual de Oslo, “inovações ‘radicais’ provocam grandes mudanças no mundo, enquanto inovações ‘incrementais’ preenchem continuamente o processo de mudança” (Schumpeter, 1934 *apud* Oslo, 2004). Assim, toda inovação radical será, necessariamente, nova para o mercado mundial. A recíproca não é verdadeira, isto é, um produto ou processo novo para o mercado mundial pode se tratar de uma inovação incremental em produtos ou processos já existentes.

Porém, quando o que está em questão é a oferta de um produto original no mercado nacional, a correlação positiva com o porte é visível: 17,3% das grandes firmas que inovaram no período lançaram produtos novos para o mercado brasileiro, enquanto apenas 8,0% das pequenas o fizeram: um valor quase duas vezes inferior. Há dois fatores que podem explicar esse comportamento. O primeiro deles é a limitada capacidade financeira das pequenas empresas, o que dificulta tanto a prospecção de produtos originais no mercado mundial, quanto a aquisição de seus direitos de propriedade industrial. O segundo pode dizer respeito a uma correlação entre porte e origem de capital. Evidentemente, empresas que atuam em outros países têm uma maior facilidade – vale dizer, propensão – para introduzir no país produtos existentes em outros mercados. Quanto a produtos inéditos inclusive para o mercado mundial, a diferença é ainda mais significativa: 0,6%; 3,5%; e 6,1%, para as micro e pequenas, as médias, e as grandes firmas, respectivamente.

Todavia, é importante ter em conta que esses valores se apresentam em termos relativos. Isto é, esses números indicam que as empresas de maior porte têm uma propensão maior do que as pequenas a introduzir novos produtos no mercado. Porém, quando se observa os valores absolutos, isto é, o número de empresas que inovaram em produtos, há um resultado que chama muito a atenção: as pequenas superam as grandes nas três situações consideradas (tabela 36).

95. Para uma discussão sobre essa questão no contexto brasileiro, ver Tironi e Cruz (2008).

TABELA 36

Quantidade total de empresas industriais que implementaram inovações em seu produto principal,¹ segundo as faixas de pessoal ocupado e por grau de novidade (2012-2014)

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Novo para a empresa, mas já existente no mercado nacional			Novo para o mercado nacional, mas já existente no mercado mundial			Novo para o mercado mundial		
	Total	Aprimoramento de um já existente	Completamente novo para a empresa	Total	Aprimoramento de um já existente	Completamente novo para a empresa	Total	Aprimoramento de um já existente	Completamente novo para a empresa
De 10 a 99	14.565	7.638	6.926	3.004	1.673	1.330	219	130	89
De 100 a 499	1.897	1.032	865	720	361	359	153	64	88
Com 500 ou mais	538	273	266	341	159	182	121	46	75
Total	17.000	8.943	8.057	4.064	2.193	1.871	493	240	252

Fonte: IBGE (2016).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Foram consideradas as empresas que implementaram produto novo ou substancialmente aprimorado.

Para esses produtos, os valores são de 3.004 empresas de pequeno porte, 720 médias e 341 grandes empresas. Isso significa dizer que praticamente 75% das empresas industriais que lançaram produtos novos para o mercado brasileiro eram de pequeno porte. Chama também a atenção o que se observa no caso do lançamento de produtos que são novidade inclusive para o mercado mundial. No caso de produtos completamente inéditos (não sendo aprimoramentos), as firmas que o fizeram foram: 89 pequenas, 88 médias e 75 grandes. Ou seja, das 253 empresas que lançaram produtos inteiramente novos, mais de um terço (35,3%) era pequena empresa; 35,0% eram de médio porte; e apenas 29,7%, empresas de grande porte. Ou seja, apesar de a média das pequenas e médias empresas inovar menos em produtos, elas são as responsáveis pela maior parcela dessa modalidade de inovações na economia brasileira.

Ressalte-se, também, que a diferença entre as taxas de inovação por porte de empresas apresentada na tabela 32 não se verifica quando observadas as taxas relativas às empresas que concentraram suas inovações exclusivamente nas áreas organizacionais e/ou de *marketing* (tabela 37). Mais uma vez, observamos uma correlação negativa em relação ao porte.

TABELA 37

Inovações organizacionais e/ou de *marketing* por porte (Em %)

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Taxa de inovações organizacionais e/ou em <i>marketing</i>
De 10 a 99	34,5
De 100 a 499	28,0
500 ou mais	20,3
Total	33,8

Fonte: IBGE (2016).

Elaboração dos autores.

Esse fator é um indicador de que as MPEs, além de priorizarem a modernização de processos e o lançamento de produtos que são novos apenas para a própria firma, investem proporcionalmente mais em inovações em gestão. Há duas possíveis hipóteses explicativas para este fenômeno. Em primeiro lugar, esta pesquisa contempla apenas as empresas que declararam haver implementado algum tipo de inovação – inclusive as organizacionais – no período considerado. Ou seja, não se refere ao universo total de empresas do país. Se considerarmos as empresas de pequeno porte, certamente têm um peso significativo no universo da pesquisa aquelas que vêm vivenciando um processo de expansão, caso em que as mudanças organizacionais e, muitas vezes, também em seu *marketing* são, em geral, imprescindíveis para sua sobrevivência. Uma segunda hipótese diz respeito à dinâmica de disseminação dos princípios, das técnicas e das ferramentas de gestão contemporâneos. A década de 1990 marcou o ambiente de negócios do mundo ocidental por uma revolução nos princípios de gestão, notadamente pela difusão da gestão pela qualidade e a reengenharia. A absorção desses novos princípios deu-se, naquele momento, basicamente pelas empresas que operavam no mercado global e enfrentavam diretamente a competição oriental, empresas quase que exclusivamente de grande porte. Somente após esse processo, esses princípios foram sendo disseminados pelas empresas em geral. Assim sendo, é lícito supor que, passadas mais de duas décadas daquele momento inicial, a totalidade das grandes empresas já os tenha incorporado. Para boa parte das pequenas empresas, por suas sabidas deficiências de conhecimento em gestão e limitação de recursos para a aquisição dessas ferramentas, possivelmente estejam somente agora atravessando esse processo de modernização organizacional.

Assim como observado no esforço em P&D, nota-se também uma correlação positiva entre porte e apropriabilidade tecnológica, indicador do método que as empresas utilizam para assegurar, ao menos em parte, os resultados dos esforços inovativos. Trata-se de entender quais as formas empregadas pelas firmas tanto para se apropriarem dos resultados desses esforços quanto para impedir que estes resultados venham a ser utilizados pela concorrência. A tabela 38 apresenta a distribuição por porte do percentual de firmas inovadoras que utilizam os métodos de apropriabilidade tecnológica.⁹⁶

96. Nessa tabela, fizemos uso de dados de duas Pintecs distintas. A última vez que o IBGE incluiu nessa pesquisa questões relacionadas aos métodos formais de apropriabilidade (patentes, desenhos industriais e marcas), foi naquela relativa ao triênio 2006-2008. A Pintec mais recente, porém, incorpora os dados relativos aos métodos estratégicos. Considerando que acreditamos que a realidade brasileira não tenha se modificado de maneira expressiva no que diz respeito ao contexto dos instrumentos formais ao longo da última década, julgamos que esses dados não devam estar muito distantes da realidade atual. Sendo esses os dados mais recentes, optamos por utilizá-los, juntamente com aqueles mais recentes relativos aos métodos estratégicos.

TABELA 38

Empresas que utilizam métodos de apropriabilidade tecnológica
(Em %)

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Formais (2006-2008)		Estratégicos (2012-2014)		
	Patentes e desenhos indus- trialis	Marcas	Complexidade no desenho	Segredo industrial	Tempo de liderança sobre os competidores
De 10 a 99	7,1	22,5	3,1	7,1	3,9
De 100 a 499	18,6	35,0	20,4	34,6	22,7
500 ou mais	38,8	47,1	26,7	43,3	24,7
Total	9,1	24,3	5,5	10,9	6,4

Fonte: IBGE (2010; 2016).

Elaboração dos autores.

Há diversos fatos que podem pesar como explicativos desse quadro. Primeiramente, inovações que são protegidas via mecanismos de apropriabilidade, sejam formais, sejam estratégicos, envolvem a criação de um produto (ou processo) novo, inédito para o mercado que, em geral, exige esforço tecnológico em atividades de P&D. Atividades como aquisição de M&E ou treinamento, ainda que gerem aprimoramentos tecnológicos, não são capazes de gerar produtos inéditos para o mercado mundial, passíveis de serem protegidos pelos métodos citados. E, como mostrado anteriormente, tanto os investimentos em P&D quanto o lançamento de novos produtos são realizados majoritariamente por empresas de grande porte, o que estaria correlacionado à maior propensão a utilizar métodos de apropriabilidade. O segundo ponto relaciona-se às diferentes facilidades de acesso que se disponibilizam para as empresas. Para os métodos formais (depósitos de patentes e registros de desenhos industriais e marcas), além dos custos diretos de registro da propriedade intelectual, há todo um conjunto de custos de transação e que usualmente são muito superiores aos custos diretos de registro. Nesse caso, o peso proporcional destes custos para as pequenas empresas tende a ser consideravelmente maior do que para as grandes. Adicionalmente, há custos do *enforcement*, que são os custos associados à garantia do respeito aos direitos de propriedade intelectual, ou seja, as despesas necessárias para assegurar o direito de exclusividade e que, em geral, envolvem demandas judiciais. São também valores usualmente elevados que muitas vezes ou independem do porte da firma ou são “menos que proporcionais” ao seu porte. Por conseguinte, também são proporcionalmente mais elevados para as pequenas firmas, quando não completamente proibitivos. Essa situação acaba por comprometer os resultados da comparação custo-benefício dos métodos formais para as MPEs, tornando-os muitas vezes impraticáveis. Assim, as questões de ordem burocrática, e especialmente as de ordem legal, tendem a se revelar mais relevantes para as empresas que os aspectos tecnológicos e mercadológicos.

Da mesma forma, os métodos chamados estratégicos também implicam custos que, proporcionalmente, são mais significativos para as pequenas firmas. Por exemplo, a complexificação do projeto a fim de dificultar engenharia reversa pode demandar conhecimentos técnicos ou outros custos correlatos que estão fora do alcance das firmas de menor porte. Da mesma forma, a obtenção de tempo de liderança sobre os competidores normalmente decorre do emprego de técnicas que têm por objetivo acelerar o processo de desenvolvimento do produto (*speed-to-market*), tais como a engenharia simultânea ou os sistemas CAD-CAM,⁹⁷ que são também técnicas e ferramentas de custos elevados.

Mas mais ainda que esses custos, as próprias limitações das MPEs em relação ao controle sobre tais métodos se colocam como uma importante barreira para sua utilização. No caso da liderança de tempo, as pequenas empresas dispõem de pouco poder de mercado para constituir barreiras estratégicas para a entrada de concorrentes. Há também questões que envolvem o conhecimento tácito: uma pequena empresa tende a ter maiores dificuldades, por exemplo, em se contrapor ao assédio de uma grande firma sobre os seus funcionários que detenham a *expertise* estratégica envolvida.

Quanto à questão da colaboração nas atividades inovativas, as observações vão, em boa medida, ao encontro do que seria esperado a partir do que descreve a literatura (Nieto e Santamaría, 2010). Conforme se pode observar na tabela 39, verifica-se que as firmas inovadoras de menor porte são menos propensas a estabelecer parcerias do que as grandes, sendo a correlação positiva entre porte e cooperação notável para todos os tipos de parceiros considerados. Algumas observações, entretanto, reforçam as hipóteses formuladas neste trabalho. Esta correlação tem maior magnitude exatamente em relação aos parceiros que, por sua natureza, tendem a se envolver mais nas atividades de P&D: *universidades e institutos de pesquisa e instituições de testes, ensaios e certificações*. A ideia de que as MPEs concentram suas atividades inovativas na modernização de seus processos é corroborada pelo fato de sua propensão à cooperação ser menos dispare daquela das grandes empresas exatamente nos parceiros que têm relação com sua cadeia produtiva, isto é, *clientes ou consumidores; fornecedores*; e até mesmo *concorrentes*. Evidentemente, a magnitude da diferença entre grandes e pequenas no caso de *outra empresa do grupo* (da ordem de quatorze vezes) decorre do fato de ser incomum que empresas de pequeno porte façam parte de grupos empresariais.

97. São ferramentas computacionais de apoio ao projeto e desenvolvimento de produtos: *Computer Aided Design (CAD)* – Projeto Assistido por Computador; *Computer Aided Manufacturing (CAM)* – Manufatura Auxiliada por Computador.

TABELA 39

Empresas industriais que implementaram inovações com relações de cooperação¹ com outras organizações por tipo de parceiro, segundo as faixas de pessoal ocupado – Brasil (2012-2014)
(Em %)²

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Total	Clientes ou consumidores	Fornecedores	Concorrentes	Outra empresa do grupo	Empresas de consultoria	Universidades e institutos de pesquisa	Centros de capacitação profissionais assistência técnica	Instituições de testes, ensaios e certificações
De 10 a 99	12,0	8,7	9,3	3,0	1,5	3,9	2,4	3,1	3,7
De 100 a 499	25,1	16,4	18,4	5,6	7,7	8,9	7,7	6,6	10,7
Com 500 ou mais	44,5	28,1	32,0	11,1	21,5	14,9	19,0	13,3	20,2
Total	14,3	10,1	10,9	3,5	2,8	4,7	3,5	3,7	4,9

Fonte: IBGE (2016).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Foram consideradas as empresas que declararam que o parceiro teve *alta* ou *média* importância em projetos conjuntos para inovação.

² Em relação às empresas que inovaram.

Por fim, no que tange à utilização de créditos para o financiamento das atividades inovativas, mais uma vez os resultados corroboram as análises até aqui apresentadas. Pela tabela 40, podemos verificar, em primeiro lugar, que as grandes empresas utilizam de forma muito mais intensiva os recursos destinados ao apoio de atividades inovativas mais voltadas para a área de P&D, que são o *incentivo fiscal à pesquisa e desenvolvimento*. Nesse caso, a magnitude da diferença, da ordem de 33 vezes, pode ser explicada pela própria arquitetura da chamada Lei do Bem, Lei nº 11.996/2005 (Brasil, 2005), que é direcionada principalmente para as grandes empresas. A mesma tendência se observa em relação à *subvenção econômica* (mais de 24 vezes) e, com menor magnitude, em relação à Lei de Informática – Lei nº 10.664/2003 e Lei nº 11.077/2004 (Brasil, 2003c; 2004c) –, *subvenção econômica* e o *financiamento a projetos de P&D, com ou sem parceria com universidades*. Em relação à propensão para utilização de apoio para *compra de M&E*, a correlação relativa ao porte se inverte, indicando mais uma vez que, nas firmas de menor porte, prevalecem as inovações relacionadas à modernização de processos. No caso dos incentivos fiscais originários da Lei de Informática, a menor magnitude da correlação aponta para o que foi observado na análise setorial deste trabalho e que se encontra descrito na seção subsequente, que é uma proximidade na propensão a inovar entre empresas de diferentes portes nos setores de alta tecnologia, entre eles o de *informática e eletrônicos*, para o qual se direciona esse instrumento legal.

TABELA 40

Empresas industriais que implementaram inovações e receberam apoio governamental para suas atividades inovativas por tipo de programa de apoio e segundo as faixas de pessoal ocupado – Brasil (2012-2014)

(Em %)³

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Incentivo fiscal				Financiamento		
	Total	Pesquisa e desenvolvimento¹	Lei da informática²	Subvenção econômica	Projetos de pesquisa e desenvolvimento e inovação tecnológica		Compra de máquinas e equipamentos utilizados para inovar
					Sem parceria com universidades	Em parceria com universidades	
De 10 a 99	39,7	1,2	0,7	0,2	1,1	0,5	32,7
De 100 a 499	40,6	10,4	3,4	1,8	3,2	2,2	24,0
Com 500 ou mais	57,3	37,7	5,1	5,6	9,5	7,5	17,1
Total	40,4	3,2	1,1	0,5	1,5	0,9	31,4

Fonte: IBGE (2016).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Incentivo fiscal à pesquisa e desenvolvimento (Lei nº 8.661 e Capítulo III da Lei nº 11.196).

² Incentivo fiscal: Lei de Informática (Leis nºs 10.664 e 11.077).

³ Em relação às empresas que inovaram.

Entretanto, se observarmos mais uma vez a distribuição por porte em valores absolutos, isto é, no número total de firmas que fazem uso dos instrumentos (tabela 41), alguns fatos se destacam.

TABELA 41

Quantidade total de empresas industriais que implementaram inovações e receberam apoio governamental para suas atividades inovativas por tipo de programa de apoio e segundo as faixas de pessoal ocupado – Brasil (2012-2014)

Empresas industriais por porte (extrativa e transformação)	Incentivo fiscal		Subvenção econômica	Financiamento		Compra de máquinas e equipamentos utilizados para inovar
	Pesquisa e desenvolvimento¹	Lei da Informática²		Projetos de pesquisa e desenvolvimento e inovação tecnológica		
				Sem parceria com universidades	Em parceria com universidades	
De 10 a 99	430	245	85	398	184	12.236
De 100 a 499	450	146	76	139	96	1.033
Com 500 ou mais	488	66	72	123	97	221
Total	1.367	457	233	659	377	13.490

Fonte: IBGE (2016).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Incentivo fiscal à pesquisa e desenvolvimento (Lei nº 8.661 e Capítulo III da Lei nº 11.196).

² Incentivo fiscal: Lei de Informática (Leis nºs 10.664 e 11.077).

Note-se que, à exceção de *incentivo fiscal à P&D*, o maior contingente de firmas que acessaram os instrumentos de incentivo foi composto pelas de menor porte. Como citado, o incentivo fiscal em questão deriva de um instrumento legal cuja arquitetura é desenhada para as grandes empresas. Boa parte dos demais instrumentos são “genéricos”; ou seja, sua concepção não leva em conta o porte de seu público-alvo. Resulta daí que, mais uma vez,

as menores firmas representam a maior parcela das empresas vinculadas ao contexto das atividades inovativas. Porém, tendo em vista o total das empresas existentes, os instrumentos oferecidos não são capazes de alcançar uma cobertura minimamente significativa em seu segmento. Em outras palavras, os instrumentos que desconsideram o porte se apresentam como mais atraentes para as maiores empresas, em regra, mais bem estruturadas e para quem os custos de transação para o acesso a esses são, proporcionalmente, menores. Por seu turno, quando o instrumento tem seu público-alvo bem definido, como no caso do incentivo fiscal, sua eficácia se mostra bem maior. Ou seja, o que parece evidente é que, para uma ampliação da cobertura – isto é, da eficácia – dos instrumentos de fomento à inovação, há a premente necessidade de, assim como foi feito com o incentivo fiscal, novos instrumentos direcionados especificamente para as empresas de pequeno e médio porte sejam desenvolvidos. Além disso, mais uma vez, é possível constatar a prevalência (ou a priorização) das pequenas empresas na compra de máquinas e equipamentos.

As constatações observadas a respeito da relação entre porte e atividades inovativas também são influenciadas pelas diferenças setoriais que se apresentam entre o segmento das MPEs e o das médias e grandes empresas. Este tema é tratado na seção a seguir.

7.5 Inovação setorial por porte de firmas

Na seção anterior, foi comparado o desempenho inovativo por porte de empresas, sem, contudo, levarmos em conta outras variáveis que podem influenciar esse resultado, por exemplo, o setor de atuação das firmas avaliadas.⁹⁸

Embora as evidências indiquem uma relação positiva entre taxa de inovação e porte das empresas industriais brasileiras, esta não se apresenta de forma linear para todos os setores. Cohen, Levin e Mowery (1987) sugeriram que uma possível relação positiva entre inovação e porte seria, na realidade, estatisticamente insignificante quando os gastos em P&D fossem controlados pelo setor de atividade da firma; este último explicaria quase metade da variação da intensidade inovativa. Setores apresentam oportunidades tecnológicas diferenciadas, o que impacta a propensão a dispendir recursos com atividades inovativas das firmas que os compõem (Dosi, Pavitt e Soete, 1990). Por sua vez, conforme visto anteriormente neste livro, a estratificação por porte também varia de setor para setor, influenciada sobretudo pela intensidade de capital intrinsecamente característica de cada atividade econômica. Com efeito, dado que a distribuição setorial das empresas por porte não é homogênea, parte das diferenças observadas entre os esforços inovativos de pequenas, médias e grandes empresas pode estar associada na verdade mais à composição setorial da economia brasileira do que a características relacionadas ao porte das firmas *per se*.

98. Além do setor, outras variáveis também impactam as diferenças entre o desempenho inovador das firmas de pequeno, médio e grande porte, tais como origem de capital, perfil exportador e interação com institutos de pesquisa. Entretanto, tais considerações ultrapassam o escopo deste estudo.

A tabela 42 compara a distribuição setorial⁹⁹ das empresas inovadoras em função do porte. Seguindo a classificação de intensidade tecnológica ajustada a partir da proposta pela OCDE,¹⁰⁰ observa-se maior concentração de empresas de pequeno porte em indústrias de baixa e média-baixa tecnologias: 80,5% das MPEs estão concentradas nos grupos de baixa e média-baixa tecnologias. No caso das empresas de médio porte, este percentual é reduzido para 66,2%; e para 62,2% no caso das grandes. Essa diferença pode, em parte, explicar os menores gastos em P&D associados às pequenas empresas, uma vez que estas se concentram majoritariamente em setores de menor intensidade tecnológica.

Como se pode observar, os produtos alimentícios apresentam uma parcela significativa em todos os grupos. No caso das MPEs, artigos de vestuário, produtos de minerais não metálicos, produtos de metal e máquinas e equipamentos também concentram um grande contingente de empresas. Em relação a empresas de médio porte, além de alimentos, produtos metálicos e máquinas e equipamentos, fabricação de artigos de borracha e plástico também é um setor importante. Por fim, depois de produtos alimentícios, a indústria automobilística e máquinas e equipamentos são os setores que concentram a maior parcela de grandes empresas inovadoras.

TABELA 42

Empresas industriais inovadoras por indústria e porte
(Em %)

Segmentos tecnológicos	Pequenas	Médias	Grandes
Total – indústria	100,0	100,0	100,0
Baixa tecnologia			
Produtos alimentícios	14,8	12,5	21,8
Bebidas	0,9	1,7	2,2
Fumo	0,1	0,0	0,2
Produtos têxteis	2,7	4,3	4,6
Artigos do vestuário	13,1	7,1	2,7
Artefatos de couro	3,4	3,1	3,6
Produtos de madeira	3,4	1,9	0,9
Celulose e papel	1,4	2,3	3,8
Editoração	2,1	1,4	0,5
Móveis	6,8	5,3	1,7
Produtos diversos	3,8	2,7	1,7
Média-baixa tecnologia			
Derivados de petróleo e biocombustíveis	0,2	0,8	2,3
Artigos de borracha e plástico	6,8	9,2	5,7
Produtos de minerais não metálicos	11,0	4,6	3,7

(Continua)

99. Não foram fornecidas as informações sobre gastos inovativos, para todos os portes, nos setores de bebidas; fumo; celulose e papel; derivados de petróleo e biocombustíveis; e farmoquímicos e farmacêuticos.

100. Em função do agrupamento setorial disponibilizado pela Pintec, o setor *outros equipamentos de transporte* (que incorpora aeronáutica, ferrovias e naval) foi integralmente classificado como *alta tecnologia*, enquanto na classificação original da OCDE apenas aeronáutica se encaixa nesse segmento.

(Continuação)

Segmentos tecnológicos	Pequenas	Médias	Grandes
Metalurgia	1,5	2,2	3,3
Produtos de metal	8,7	7,1	3,5
Média-alta tecnologia			
Produtos químicos	4,0	6,8	5,8
Produtos elétricos	2,2	4,3	4,4
Máquinas e equipamentos	8,3	11,2	8,0
Veículos automotores	2,0	5,2	9,5
Alta tecnologia			
Outros equipamentos de transporte	0,3	1,9	2,6
Farmoquímicos e farmacêuticos	0,3	1,4	3,7
Informática e eletrônicos	2,4	3,0	3,8

Fonte: IBGE (2016) – Tabulação especial.
Elaboração dos autores.

Por fim, na tabela 43, comparamos o esforço interno em P&D por porte e setor industrial. Apesar de a indisponibilidade de alguns dados, os disponíveis sugerem que, no Brasil, ao menos no setor de informática e eletrônicos, os esforços em P&D não apresentam correlação direta com o porte das empresas. Provavelmente porque, nessa indústria, as oportunidades de ingresso para as MPEs se concentram em sua capacidade de ofertar produtos inovadores, induzindo-as a um maior esforço inovativo. Nos demais setores, ainda que no cômputo geral encontremos uma relação linear positiva entre porte e esforço em P&D, há exceções. Nas indústrias de menor intensidade tecnológica, essa correlação positiva entre tamanho e esforço em P&D não se evidencia em alguns setores, como no caso da editoração e dos móveis. Nas indústrias de média-alta tecnologia, essa correlação direta também não aparece nos setores de produtos químicos e elétricos.

TABELA 43

Esforço em P&D por indústria e porte
(Em %)

Segmentos tecnológicos	Pequenas	Médias	Grandes
Total – indústria	0,27	0,50	0,80
Baixa tecnologia			
Produtos alimentícios	0,05	0,16	0,16
Bebidas	0,11	0,05	0,12
Fumo	0,33	-	-
Produtos têxteis	0,02	0,15	0,20
Artigos do vestuário	0,02	0,08	0,62
Artefatos de couro	0,04	0,17	1,21
Produtos de madeira	0,00	0,13	0,43
Celulose e papel	0,01	-	0,36
Editoração	0,56	0,25	0,17
Móveis	0,72	0,36	0,18
Produtos diversos	0,24	1,30	0,23

(Continua)

(Continuação)

Segmentos tecnológicos	Pequenas	Médias	Grandes
Média-baixa tecnologia			
Derivados de petróleo e biocombustíveis	-	-	-
Artigos de borracha e plástico	0,17	0,35	0,77
Produtos de minerais não metálicos	0,06	0,23	0,50
Metalurgia	0,15	0,09	0,42
Produtos de metal	0,15	0,18	0,37
Média-alta tecnologia			
Produtos químicos	0,83	0,57	0,86
Produtos elétricos	0,98	0,49	2,59
Máquinas e equipamentos	0,47	0,63	0,92
Veículos automotores	0,28	0,76	1,13
Alta tecnologia			
Outros equipamentos de transporte	0,15	0,49	2,95
Farmoquímicos e farmacêuticos	-	-	2,76
Informática e eletrônicos	1,62	4,97	1,23

Fonte: IBGE (2016).

Elaboração dos autores.

Nesse caso, a pesquisa setorial pode ser o indicativo da existência de duas dinâmicas distintas na realidade brasileira. Em indústrias de maior conteúdo tecnológico, as oportunidades de ingresso para as MPEs se concentram em sua capacidade de ofertar produtos inovadores, induzindo-as a um maior esforço inovativo.

Nas indústrias tradicionais, são as empresas de maior porte que efetuam esforços em P&D mais elevados, sendo as menores “seguidoras tecnológicas”, limitando-se a acompanhar o desenvolvimento tecnológico por meio da modernização de seus processos.

Ressalte-se que outros fatores, além de porte e setor, podem influenciar esse fenômeno, como a origem de capital, a qualidade da mão de obra e a maturidade das empresas. Porém, as evidências aqui encontradas colocam em xeque, mais uma vez, a validade das políticas horizontais. Não apenas as especificidades relacionadas ao porte devem ser consideradas, mas também as distinções setoriais precisam se refletir em modelos distintos de políticas públicas.

7.6 Considerações finais

A partir de tabulações originárias da Pintec 2014, este estudo possibilitou identificar consideráveis distinções entre os comportamentos inovativos das empresas de pequeno porte e aqueles adotados pelas grandes empresas.

Neste trabalho, observou-se que, apesar das grandes firmas apresentarem taxas de inovação superiores às das pequenas, os esforços inovativos destas são proporcionalmente mais elevados. Seus dispêndios em inovação destacam-se especialmente na aquisição de M&E, atividade associada à modernização do processo produtivo, com o objetivo primordial de aumentar a produtividade da empresa.

Em outras palavras, o peso de manter-se no estado da técnica é mais representativo para as MPEs. Esforços em P&D, realizados de forma mais intensiva pelas empresas de maior porte, estão relacionados especialmente ao aprimoramento ou à geração de novos produtos; ou seja, à evolução do “estado da arte”. Isso aponta para o fato de que, no universo das MPEs que de algum modo se envolvem em processos de inovação, prevalecem aquelas vinculadas ao perfil de empreendimentos mercadológicos.

Por seu turno, um fato da maior relevância ficou evidente: são as empresas de pequeno porte as principais responsáveis pela introdução de novos produtos no mercado nacional e mundial. Cerca de três quartos das empresas responsáveis pela introdução de novos produtos no mercado são de pequeno porte.

Outra constatação foi que a questão setorial se torna relevante quando se observam as atividades de P&D. Corroborando-se a hipótese levantada no início do texto, nos setores de baixa tecnologia a distância das MPEs para as grandes é significativamente mais expressiva que nas indústrias de maior intensidade tecnológica, como a de informática e eletrônicos. Como destacado, nos segmentos de alta tecnologia, as oportunidades de ingresso para as MPEs tendem a se concentrar em suas capacidades de ofertar produtos inovadores, induzindo-as a um maior esforço em P&D. Nas indústrias tradicionais, de modo geral, são as empresas de maior porte que efetuam maiores esforços em P&D, limitando-se as menores a acompanhar o desenvolvimento tecnológico por meio da modernização de seus processos.

Essa constatação coloca em evidência o fato de que há um determinante setorial associado aos perfis empreendedores e que, dada a estrutura produtiva do país, na qual predominam as atividades industriais de menor conteúdo tecnológico, os espaços para os empreendedores tecnológicos se mostram reduzidos.

Neste ponto, é importante ressaltar que, ainda que o texto apresente a comparação das empresas por porte, o objetivo desta análise não é enfatizar “quem inova mais”, se grandes, médias ou pequenas empresas. Para além dessa ótica redutora, nosso intuito principal é o de dar um destaque especial para o grupo de pequenas empresas que, em geral, são negligenciadas tanto pela literatura quanto pelas políticas públicas, contrastando com a atenção que as grandes têm recebido no Brasil. Como vimos, as empresas de maior porte apresentam grande representatividade no esforço inovativo nacional, mas, ainda assim, em número de empresas, as pequenas se destacam em diversos indicadores e, portanto, não podem ser deixadas de lado na promoção do desenvolvimento tecnológico brasileiro. Estivesse Schumpeter vivo, talvez, diante da realidade atual, unisse as versões apresentadas em seus Marcos I e II, possibilitando a completa interpretação tanto das diferenças quanto das complementaridades existentes entre o perfil inovativo de grandes e pequenas firmas. Em suma, empresas de diversos portes têm seu papel no desenvolvimento

tecnológico – e, portanto, socioeconômicos – do país. Papéis esses que, até por suas diferenças, são eminentemente complementares. Diante disso, reiteramos a necessidade de que as pequenas empresas não podem ser negligenciadas nem na análise, nem no suporte recebido por parte do Estado.

Assim, restringir o debate – e as políticas públicas – sobre inovação às empresas de grande porte pode representar uma visão parcial da realidade. Ainda que representem uma parcela pequena do esforço inovativo total, as pequenas empresas demonstram ser as principais responsáveis pela introdução de produtos inovadores, além de realizarem maiores investimentos proporcionalmente às suas receitas, particularmente na modernização de seus processos. Se o que se toma como prioritário para o desenvolvimento do país é a constituição de um ambiente capaz de absorver sistemicamente o progresso técnico, isso nos parece ser um fato da maior relevância, uma vez que indica que há uma demanda por parte das empresas para essa trajetória de desenvolvimento, cabendo ao Estado o papel de estimulá-la ainda mais e de oferecer as condições para que seja materializada a sua satisfação.

Ademais, nos setores de alta tecnologia, os esforços efetuados pelas pequenas empresas no desenvolvimento do “estado da arte” superam os das maiores firmas. Em outras palavras, a despeito de serem pequenas pela perspectiva de seu porte – os pequenos Davis –, essas firmas podem ser grandes como indutoras do progresso técnico, muitas vezes vencendo os enormes Golias. Tais observações indicam a necessidade de desenhos não só de políticas de incentivo, mas também de regras e regulamentos que diferenciem as empresas tanto por porte quanto em função de seu setor de atuação, além de levar em conta o perfil empreendedor que as caracteriza.

Mais uma vez se evidencia que, para as empresas de pequeno porte, o setor de atividade mostra-se como elemento determinante. Mais uma vez chamando a atenção para o que afirma Nogueira (2016c), não existe uma categoria monolítica chamada “empresa de pequeno porte” ou MPE. O universo formado por essas é de uma enorme diversidade e como tal deve ser tratado, especialmente pelas políticas públicas. Assim, ao se observar a dinâmica inovativa dos setores de mais baixa tecnologia, nos quais se concentra a grande maioria dessas firmas, verifica-se que a maior parte do esforço inovativo se direciona para a modernização de processos, isto é, para o estabelecimento de uma trajetória de aproximação destas do “estado da técnica”. Nos setores de alta tecnologia, as pequenas empresas têm papel relevante, no Brasil, no avanço do “estado da arte”.

Por fim, cabe uma especial reflexão. Normalmente, quando se pretende definir o público-alvo para as políticas de incentivo à inovação, a pergunta colocada é: “Qual a importância do porte das empresas para a geração e disseminação inovação no país?” O ponto é que essa pergunta, na verdade, tem sentido dúbio, podendo ser interpretada de duas maneiras distintas. A primeira delas é: “De que porte são

as empresas que têm maior propensão a inovar?”. A segunda é “De que porte é a maior parte das empresas que inovam no país?” Estas duas perguntas não somente não têm o mesmo significado como também, ao menos no caso brasileiro, possuem respostas muito diversas.

Como vimos neste trabalho, a resposta à primeira pergunta é: as empresas que têm a maior propensão a inovar são as de maior porte. Entre as grandes, o percentual das que inovam – indicador da propensão para inovar – é representativamente maior do que no caso das pequenas. Por seu turno, conforme também constatamos neste trabalho, a resposta da segunda pergunta é exatamente a oposta: as menores, pois, como vimos, a maior parte das empresas que introduzem inovações na indústria brasileira são de pequeno e médio porte. Cabe ressaltar que a Pintec não investiga o número de inovações realizado por cada empresa, nem sua importância. Desse modo, ainda que seja possível constatar que cerca de três quartos das empresas que inovam são de pequeno porte, não é possível avaliar quantas inovações são realizadas por firma. E, ainda que não saibamos a importância das inovações geradas por empresas de pequeno porte, sua expressiva participação na estrutura industrial brasileira faz com quem sejam, de antemão, essenciais na incorporação e difusão das novas tecnologias pelo país. Sem tais transbordamentos, criam-se “ilhas inovadoras”, nas quais algumas empresas e segmentos agem na fronteira tecnológica e da produtividade, enquanto a grande maioria fica restrita ao atraso produtivo e tecnológico. Como já nos alertava Schumpeter, esses transbordamentos – e não a criação de ilhas – é que são os responsáveis pelo desenvolvimento de uma nação.

Assim, no debate acerca de inovação *versus* porte, é necessário que fique muito claro qual a pergunta que, de fato, pretende-se ver respondida. Isso é essencial para que a formulação de políticas públicas tenha eficácia. O problema é que, muitas vezes, quem faz a pergunta – Qual a importância do porte das empresas para a geração e disseminação inovação no país? – está pensando, na verdade, na segunda interpretação. Mas quem a responde o faz imaginando a primeira...

A lógica por detrás da primeira interpretação, que visa estimar a probabilidade de determinado tipo de empresa inovar, remete diretamente à lógica “financeira”, privada. Ela é subjacente ao raciocínio do investidor privado que, em sua análise, tem como ponto de partida o seguinte raciocínio: “se eu investir determinado montante de recursos em duas empresas similares, mas de portes diferentes, as empresas grandes têm maior probabilidade de gerar uma inovação, portanto, minha taxa de risco é menor para essas empresas”. Esta lógica é, portanto, adequada para o ponto de vista de um emprestador que visa retorno pessoal e considera o risco do recurso investido. Entretanto, quando o objetivo é o de promover o desenvolvimento econômico de uma nação por meio da geração e difusão de inovações, a lógica – pública – deve ser outra. Os instrumentos devem ser pensados de forma a

promover a disseminação das inovações e do conhecimento pela economia como um todo e, para isso, o retorno a ser obtido pelas empresas individualmente não deve ser levado em conta, mas sim a capacidade das políticas de alcançar com eficiência o maior número possível de agentes, especialmente daqueles que seriam, sem essa intervenção, menos propensos a inovar. São esses os que, em geral, mais precisam de saltos competitivos. Caso contrário, acaba-se por financiar com recursos públicos as empresas que, por já terem maior potencial inovativo, são as que menos precisam de incentivos públicos para inovar e se desenvolver. Considerando-se a questão do porte, não seria, afinal, justamente porque as grandes empresas têm maior propensão (ou probabilidade) de inovar que seriam as pequenas que deveriam receber a maior parcela dos incentivos?

Retomando, aqui, Schumpeter, o que se defende é que o desenvolvimento técnico-econômico não se dá de forma autônoma pela simples geração de uma dada inovação. Ele é resultado da disseminação dessa inovação pelo conjunto do tecido econômico. Portanto, a existência de um ambiente capaz de absorvê-la é tão essencial para o processo quanto a própria inovação em si. Em uma economia heterogênea como a brasileira, a possibilidade de que inovações originárias das grandes empresas fiquem confinadas em seus *clusters* é inquestionavelmente significativa. Nesses casos, os recursos públicos direcionados para o incentivo à inovação, quando por elas apropriados, não resultam em benefícios para a sociedade como um todo, mas tão somente para elas próprias. Assim, a disseminação do progresso técnico, no Brasil, passa, necessariamente, por capacitar-se as empresas de pequeno porte para a essa disseminação do progresso técnico, pois são elas que compõem a maior parte do conjunto da economia e são elas que apresentam a capilaridade necessária para a difusão dos transbordamentos.

INTRODUÇÃO: PARA ABRIR O DEBATE – ALGUMAS CONCLUSÕES, PROPOSIÇÕES E, AINDA, MUITAS DÚVIDAS

Uma pequena luz em um ambiente escuro não o desvela por completo, não permite que enxerguemos com clareza tudo aquilo que contém. Mas permite que se perceba o contorno daquilo que nele existe; permite que se veja que há coisas a serem vistas; permite que tenhamos noção daquilo que nele habita e não conhecemos e precisamos, portanto, revelar. Esta foi a proposta deste livro e, certamente, a pequena luz que o pirilampo, se propôs a lançar se traduz em muito mais perguntas do que respostas. Por isso, não entendemos este capítulo como uma conclusão, mas sim como uma introdução, ou uma proposição para um debate que necessita adquirir dimensões proporcionais àquelas que seu objeto ocupa na economia e na sociedade brasileira: as MPMEs.

Terminamos aqui o que desejamos que seja uma primeira viagem ao porão. Terminamos com a certeza de que, no contexto brasileiro, não se pode pensar no aparato econômico sem que o vasto, complexo e diversificado mundo das empresas de pequeno porte no país seja minimamente compreendido.

Assim, de nosso “diário de bordo”, extraímos como primeira questão a problemática da produtividade, tema central para o universo das MPMEs. A produtividade média da economia brasileira, quando comparada à dos países desenvolvidos, é baixa. Mas essa baixa produtividade não é uma característica generalizada de nossas empresas. A economia brasileira é extremamente diversificada, composta por firmas que conformam um estrato de alta produtividade, firmas que podem ser equiparadas às suas congêneres de padrão mundial, e, ao mesmo tempo, abriga segmentos cuja produtividade do trabalho sequer supera o valor do salário mínimo. Ou seja, a riqueza que geram é insuficiente até mesmo para garantir a remuneração mínima que deveria ser atribuída ao trabalho. É, portanto, da heterogeneidade de nossa estrutura produtiva que resulta essa baixa produtividade sistêmica. Os hiatos entre os estratos de alta e baixa produtividade são extremamente elevados quando comparados com outros países. E os estratos de baixa produtividade, como vimos aqui, são compostos fundamentalmente pelas empresas de menor porte, sejam formais ou informais. Do ponto de vista do desenvolvimento sustentado de nossa economia, isso se torna um grave obstáculo, uma vez que essas empresas, dadas suas condições, são incapazes de absorver os eventuais transbordamentos que po-

deriam ser produzidos nos estratos mais dinâmicos. Do ponto de vista social, essa baixa produtividade se apresenta como um sério entrave para a efetiva superação da desigualdade de renda, pois tais empresas não têm capacidade econômica de aumentar a remuneração conferida ao trabalho. Entretanto, são elas, as firmas de pequeno porte que, tanto no Brasil quanto nos países centrais, ocupam o maior contingente de trabalhadores. Assim, tal como se dá nos países analisados, no capítulo 2, esse hiato de produtividade precisa ser superado para que o bem-estar social seja distribuído de forma mais equânime.

Pensar nessa questão representa atribuir novas focalizações nos estudos do sistema produtivo. Significa aprofundar o debate sobre o segmento de menor produtividade, entendendo-o como elemento central de nossa estrutura produtiva. Compreender melhor a dinâmica dessas empresas, suas articulações, cadeias produtivas, inserção setorial, impactos na produtividade sistêmica da economia, processos inovativos etc. são algumas das questões que se apresentam.

Contudo, para respondê-las, há um primeiro desafio, que é o da disponibilidade de informações suficientemente robustas para que estudos quantitativos consistentes possam vir a ser produzidos. Hoje, as bases estatísticas disponíveis no país não dão conta dessa necessidade.

Do ponto de vista das políticas públicas de apoio ao segmento, o levantamento aqui realizado deixou evidente que são abundantes e diversas. Mais ainda, na última década, a julgar pelo incremento no leque de políticas e nos avanços na legislação, as empresas de pequeno porte passaram, definitivamente, a fazer parte da agenda do governo, o que é um avanço inegável. Entretanto, a observação dos resultados mais visíveis e da cobertura dessas ações indica que estas ainda não foram suficientes para superar as dificuldades que afetam tais empresas. Como bem chamam a atenção a OCDE e Cepal (2012, p. 186, tradução nossa), no caso das políticas públicas voltadas para as MPMEs na América Latina, um dos desafios mais importantes é o de “passar de ‘casos de sucesso’ para a implementação de políticas efetivas”, que sejam capazes de alcançar um contingente significativo de agentes. Essa nos parece ser também a situação brasileira. Há uma miríade de políticas, leis, instituições, instrumentos, programas etc., que, dentro de um escopo limitado, são bem-sucedidas; todavia, a problemática geral ainda parece longe de estar equacionada.

Há um importante passo a ser dado no que tange à questão analítica, que seria o de levarem-se adiante análises minuciosas – quantitativas e qualitativas – dos impactos dessas políticas, entre as quais podemos citar a legislação específica, as compras governamentais, os diversos programas e instrumentos, entre outros. Isso permitiria não somente avaliar sua efetividade, mas também identificar eventuais obstáculos e possibilidades de aprimoramento.

Apesar disso, para além da efetividade individual desses instrumentos, a sua integração em um “projeto nacional” nos parece ser um fator ainda mais relevante. Não é lícito – ao menos enquanto as condições gerais (ou “ambientais”) do país forem as atuais – atribuir-se a baixa efetividade das políticas a deficiências das ações de *per si*. A necessidade de integração horizontal (entre os diversos órgãos de governo) e vertical (entre as três esferas da Federação) dessas ações, particularmente em um país com as dimensões, a complexidade da máquina pública e as especificidades do arranjo federativo que caracterizam o Brasil, é um importante obstáculo para sua efetividade. Essa realidade, associada à relevância que as MPMEs apresentam para o desenvolvimento socioeconômico do país, aponta para a necessidade de que todo esse conjunto de medidas “esparsas” seja consolidado em um corpo único e coerente e que seja entendido como algo prioritário para o país. Superar as dificuldades hoje vivenciadas pelas MPMEs por intermédio desse “projeto nacional” possibilitaria a integração e coordenação das ações em todos os níveis de governo da Federação. Para tanto, é imprescindível dotar tais políticas de um caráter sistêmico, distribuindo-se de forma transversal por todo o aparelho público. Isso significa dizer que tal projeto deve ser capaz de integrar, articular e coordenar em torno de um mesmo objetivo de longo prazo, pelo lado da oferta, todo o conjunto das políticas de desenvolvimento, inovação,¹⁰¹ financiamento, tributação, educação, normatização/certificação, regulação, propriedade intelectual,¹⁰² justiça¹⁰³ etc.; e pelo lado da demanda, de criação das condições para o desenvolvimento de um robusto mercado interno. Este “projeto” somente será viável se revestido do peso político imprescindível para que os recursos necessários a sua efetivação sejam disponibilizados e alcancem os agentes aos quais se destinam. O resultado seria o adensamento da cadeia produtiva do país, permitindo uma efetiva interação e integração das MPMEs entre si e entre estas e as de maior porte, que tentem a ocupar maior espaço no cenário econômico global. Esta é a principal lição que podemos tirar de todos os países que lograram estabelecer uma trajetória sustentável de desenvolvimento econômico e social.

Ficou também patente no conjunto de estudos que compõem este livro que a ampliação da capacidade de cobertura das políticas públicas exige uma definição mais clara de seus públicos-alvo. Há, no país, diversos critérios, utilizados por diferentes entidades, para a classificação do porte das empresas. Além disso, de modo geral, as iniciativas de governo possuem caráter horizontal, não discriminando empresas

101. Isso envolveria não só a compreensão do que o termo “inovação” deve representar para a realidade brasileira, mas também a definição da trajetória tecnológica a ser perseguida, isto é, de que “problemas nacionais” devem ser objeto do esforço inovativo apoiado pelo Estado.

102. Sobre este tema, ver Lee *et al.* (2013), particularmente no que se refere ao relato do caso tailandês.

103. Sugere-se aqui que a justiça tenha como fundamento a defesa dos interesses que venham ao encontro das necessidades e dos anseios da população do país em casos com, por exemplo, os litígios envolvendo a propriedade intelectual. Para mais detalhes, sugerimos novamente o trabalho de Lee *et al.* (2013).

que, a despeito de se enquadrarem na mesma categoria de porte, são visceralmente distintas regional, setorial e tecnologicamente. Propomos aqui a formulação de um *modelo de maturidade* que, combinado com as características setoriais, de mercado e do espaço geográfico de atuação da empresa, permitiria uma identificação mais consistente, porque mais específica, de suas reais dificuldades e necessidades para uma trajetória adequada de desenvolvimento.

Ao se pensar em políticas públicas, os processos de comparação internacional mais do que bem-vindos são, certamente, imprescindíveis para que se possa ter a referência das experiências exitosas. Mas é também imprescindível que não se perca de vista que realidades distintas exigem soluções também diversas. Portanto, exemplos de outros países devem ser interpretados à luz de suas próprias realidades e servir apenas como fonte – imprescindível – de inspiração, mas jamais como modelos a serem copiados, pois, como sustenta Chang (2004, p. 231):

Deve-se estimular o aprimoramento institucional, sobretudo diante do enorme potencial de crescimento que uma boa combinação de (verdadeiramente) boas práticas e boas instituições pode gerar. Todavia, isso não deve se confundir com a imposição de um conjunto fixo de instituições anglo-americanas a todos os países. Também são necessárias tentativas mais sérias, tanto no âmbito acadêmico quanto no prático, de investigar exatamente quais instituições são necessárias ou benéficas para que tipo de país, tendo em conta o estágio de desenvolvimento e as condições econômicas, políticas e até culturais específicos.

Outra questão importante é o fato de que, do ponto de vista tributário, a necessidade real das MPMEs não é a de serem simplesmente agraciadas com condições privilegiadas, isto é, de terem aliviada sua carga tributária, mas sim de conseguirem possuir níveis de produtividade de tal ordem que tenham capacidade de arcar com os tributos que, a princípio, lhes caberiam. Diante disso, é necessário que se evolua bastante na definição de políticas “não tradicionais” para o segmento, privilegiando-se um pouco menos as políticas de caráter meramente tributário.

Nesse contexto, é preciso que se faça uma reflexão especial sobre as políticas de fomento à inovação que vêm sendo praticadas no país. Mais ainda, é preciso repensar o próprio conceito de inovação subjacente a essas políticas. Inovação não pode ser entendida como um fim em si mesmo, ou como algo que poderá promover o crescimento de uma empresa específica. A importância das inovações decorre de seus efeitos globais na economia. O que se pressupõe é que, ao gerarem transbordamentos, as inovações produzam um impacto sistêmico que se traduza em progresso técnico e, conseqüentemente, em elevação da produtividade da economia como um todo. O caso, citado neste livro, que vem sendo observado em relação à utilização dos *smartphones* por agentes informais é um exemplo da dinâmica desse processo. Entretanto, para que isso possa ocorrer, o ambiente econômico que cerca

as empresas de vanguarda na inovação deve ser capaz de promover tais transbordamentos. Isso significa que as firmas que compõem esse ambiente devam ter um nível mínimo de desenvolvimento que permita incorporar essas inovações. Dada a realidade brasileira, é o sentido mais amplo conferido ao termo inovação, que vai muito além dos indicadores de P&D e patentes, que deve nortear a parcela mais significativa de nossas políticas, especialmente para as MPMEs. É na modernização dos processos, sejam produtivos, sejam organizacionais (ou de gestão), que devem se concentrar as ações do Estado.

Em resumo, a base de um “projeto nacional” voltado para o desenvolvimento econômico deve englobar políticas específicas, mas coordenadas e articuladas em um objetivo nacional, visando ao desenvolvimento da maturidade organizacional das MPMEs – e, por conseguinte, de sua produtividade – por intermédio da modernização de seus processos de gestão e de produção. Este projeto, que necessita ser sustentável no tempo, deve estar baseado na redefinição gradual do conteúdo técnico do trabalho de modo a priorizar a preservação dos empregos. Mais que intensivas em recursos financeiros, essas políticas devem prover insumos e serviços específicos para necessidades e realidades específicas e contar com mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam corrigi-las e aperfeiçoá-las.

Evidentemente, esse projeto nacional deve, necessariamente, contemplar a superação da informalidade e da semiformalidade em nossa economia, sem o que, em virtude de suas dimensões, será impossível o seu desenvolvimento sistêmico. Os dados a esse respeito variam; os estudos que pudemos identificar atribuem, em 2007, uma participação no PIB da economia informal da ordem de 19,4% (ETCO, 2018), 21,4% (Hallak Neto; Namir e Kozovits, 2012) ou 36,6% (Schneider, Buehn e Montenegro, 2010). A despeito da discrepância, todos os valores podem ser considerados expressivos. Resta, como uma boa notícia, o fato de que, para as três estimativas, essa participação vem caindo. Nas séries apresentadas por cada um dos autores, as quedas anuais foram de 2,57%, entre 2003 e 2013; 3,36%, entre 2000 e 2007; e 0,80%, entre 1999 e 2007, respectivamente. O ruim é que, em números absolutos, a informalidade vem crescendo, o que significa que as políticas ora em curso, em que pese serem positivas, não vêm dando conta dessa necessária superação. Destacamos que o que aqui se propugna não é a “erradicação da informalidade”, mas sim a “superação” de suas mazelas, tais como a baixa produtividade, a dificuldade no acesso ao crédito e às políticas públicas, o trabalho precário, a fragilidade do negócio, a instabilidade frente à institucionalidade, entre tantas outras.

Em relação à produtividade dos empreendimentos informais, foi observado que, em 2003, a receita anual média por trabalhador do setor informal foi de R\$ 15.695,00, enquanto a produtividade média do trabalho na economia como um

todo foi de R\$ 17.500,00, o que, conforme vimos aqui, evidencia a produtividade ainda mais baixa desse conjunto de atividades. Dados indicam que a produtividade do trabalho do setor informal em 2007 era de R\$ 8,6 mil e dos trabalhadores por conta própria era de R\$ 3,46 mil. Enquanto isso, a produtividade do setor formal era de R\$ 37,1 mil e da economia como um todo de R\$ 15,84 mil. Esse elevado grau de informalidade e sua baixa produtividade se ombreiam com os que são observados em países com economias muito menos dinâmicas e de dimensões bem mais modestas do que o Brasil, tais como algumas nações do Leste Europeu e da América Latina.

O fato é que não existem dados mais precisos e indicadores efetivamente consistentes da informalidade no país. Isso fica evidente pela discrepância nas estimativas, nas quais não há nem mesmo consenso em relação a essas atividades estarem ou não incorporadas no cálculo do PIB. Essas nuances na construção ou no tratamento dos dados – ou, muitas vezes, até mesmo sua total ausência – também afetam severamente a concepção das ações de apoio à criação e suporte às MPMEs, uma vez que boa parte da atuação destas empresas se dá no âmbito da informalidade. Resta, portanto, o desafio de se buscar instrumentos capazes de quantificar mais adequadamente este espaço econômico.

Ademais, para além da quantificação, é ainda mais importante a sua compreensão: entender-se como e por que a informalidade ocupa essa parcela tão significativa de nossa economia. Isso somente poderá ser feito a partir de um esforço, por parte da sociedade e estimulado pelo Estado, no sentido de entender o papel que esse universo representa no país, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista social. Isso significa olhar o fenômeno de frente, sem tabus e preconceitos, entendendo que não cabem juízos de valor sobre as características conformadoras de um povo. Como foi apontado neste breve estudo, a informalidade e a semiformalidade no Brasil derivam de seu processo de formação histórica e de seu modelo de colonização e posterior desenvolvimento econômico. Estes processos reservaram, para uma parcela imensa da população, apenas as “brechas” da economia formal – voltada principalmente para exportação – como espaço de atuação para subsistência. A eles, somou-se a atitude do próprio Estado, que marcou sua trajetória histórica pela “voracidade” tributária, enquanto muito pouco oferecia para as camadas menos favorecidas da população. Constituiu-se, assim, um sistema distributivo extremamente regressivo que acabou por produzir um sentimento de aversão do cidadão comum em relação ao Estado. Finalmente, nossa matriz cultural constituiu um sistema ambíguo como solução para a compatibilização entre uma sociedade formada a partir de culturas hierárquicas tradicionais com um modelo econômico estruturado tal qual as sociedades capitalistas modernas, igualitárias, competitivas e meritocráticas. Este sistema, designado por Roberto DaMatta como

o “dilema brasileiro”, engendrou o fenômeno do “jeitinho”, instrumento com o qual se desenvolve a maior parte da informalidade e da semiformalidade.

A superação das vicissitudes decorrentes da informalidade pressupõe a construção de uma institucionalidade compatível com a realidade e as características do país e não referenciada a modelos de sociedades com construções sociais distintas das nossas. Mais uma vez cabe resgatar a afirmativa de Chang (2004) à qual nos referimos alguns parágrafos acima. Sem que isso ocorra, jamais será possível ao país como um todo adquirir o dinamismo econômico e o padrão de equidade que tanto se almeja. Os andares superiores da economia, com suas empresas de padrão mundial, não serão capazes de trazer a reboque um amplo porão, atrasado, com baixos níveis de produtividade e marginalizado. Enquanto esse porão não ajudar também a empurrar a economia nacional, o Brasil permanecerá eternamente apenas como o “país do futuro”.

No reverso dessa moeda, há as empresas de pequeno porte, que participam dos grupos que conformam os estratos mais dinâmicos e produtivos da economia nacional. São empresas formalizadas e com níveis de maturidade mais elevados, muitas delas operando na fronteira do conhecimento tecnológico de seus respectivos setores. A partir de dados da Pintec, foi possível delinear um perfil preliminar do comportamento, em função do porte, das empresas industriais inovadoras no país. A primeira evidência foi a de que os comportamentos inovativos das MPEs diferenciam-se significativamente daqueles das firmas maiores. Todavia, isso não implica o fato de que as empresas de menor porte não tenham considerável importância na dinâmica dos processos inovativos da economia. A despeito das médias e grandes empresas apresentarem taxas de inovação superiores, os esforços inovativos das MPEs são, proporcionalmente, mais elevados.

De modo geral, as MPEs investem prioritariamente em atividades inovativas direcionadas à modernização de seus processos produtivos e gerenciais e não à P&D de novos produtos. Por sua vez, também ficou claro que o que vem sendo feito no país nesse sentido tem sido insuficiente para alavancar a produtividade global da economia. Ou seja, é necessário que esse processo seja significativamente aprofundado, conforme a interpretação que aqui fizemos, na qual destacamos a necessidade de uma reflexão acerca das políticas de incentivo à inovação na direção de atribuir ênfase ao aumento sistêmico da maturidade organizacional e à modernização dos processos das MPMEs.

Há, contudo, um fato que chama a atenção. É verdade que a propensão para inovar (isto é, o percentual das empresas que inovam) das firmas de maior porte é mais elevada que a das menores. Entretanto, quando se observa o número total das empresas que introduzem inovações em produtos, as pequenas superam em muito as grandes, mesmo quando se trata de produto novo, inclusive para o

mercado mundial. Isso quer dizer que as empresas que introduzem produtos novos no mercado brasileiro são, na verdade, as MPEs.

No que diz respeito à utilização dos instrumentos governamentais de apoio para a inovação, o que os resultados sugerem é a necessidade de que sejam desenvolvidos instrumentos especificamente concebidos para a realidade e as necessidades das firmas de menor porte.

A par disso, a análise do comportamento inovativo das MPEs em função dos setores de suas atividades demonstrou que, nos setores de baixa tecnologia, as empresas de grande porte dominam, apresentando esforços tecnológicos, inclusive em P&D, mais elevados. Entretanto, nos setores de maior intensidade tecnológica, esse hiato se reduz ao ponto de, no segmento de informática e eletrônicos, o esforço em P&D das pequenas e/ou médias superar o das grandes empresas. Para explicar este fenômeno, levantamos a hipótese de que, nos setores de alta tecnologia, suas oportunidades dependam das possibilidades de oferecerem produtos inovadores, permitindo que ocupem nichos de mercado que, por questões de escala, não são do interesse das grandes empresas. Estas somente passam a se interessar quando, a partir do sucesso das iniciativas pioneiras das firmas menores, esses mercados sinalizam potencial de maiores volumes de negócio. Nesses casos, o que se observa é a aquisição das MPMEs inovadoras pelas grandes empresas dominantes do setor. São os casos frequentemente observados, por exemplo, nos setores de biotecnologia, em que as pequenas vêm sendo adquiridas pelas gigantes do setor farmacêutico; e no setor de TICs, com maior frequência no setor de *software*.

Da análise feita sobre o processo inovativo por porte das empresas emergiu um aspecto crucial. A pergunta *Qual a importância do porte para a geração e disseminação de inovações?* pode ser respondida a partir de duas interpretações. A primeira é entendendo-a como *De que porte são as empresas que têm maior propensão a inovar?* Neste caso, a resposta seria: as grandes. Mas a questão também pode ser entendida como *De que porte é a maior parte das empresas que inovam no país?* Neste caso, a resposta é a oposta: são as MPEs. O aspecto relevante é o de que a lógica subjacente à primeira interpretação é similar à do investidor privado; aquele que, ao aplicar seu capital, deseja correr o menor risco possível, o que, neste caso, seria garantir a geração de uma inovação. Portanto, *ceteris paribus*, se duas empresas fossem semelhantes em tudo, apenas se diferenciando em relação a seu porte, as grandes teriam maior chance de serem inovadoras do que as pequenas. Porém, se o que se pensa é em políticas públicas que tenham por objetivo o desenvolvimento tecnológico e, por conseguinte, econômico do país, a lógica que deve prevalecer é a que subjaz à segunda interpretação. Neste caso, mais uma vez nos deparamos com a premência da definição de políticas

não horizontais, mas sim específicas para cada realidade distinta. Uma avaliação minuciosa dos impactos em função do porte das empresas das políticas ora em vigor contribuiria sobremaneira para uma melhor compreensão dos rumos que devem ser tomados. Também é necessária, para subsidiar a formulação dessas políticas, uma compreensão mais aprofundada dos determinantes setoriais do processo inovativo das MPMEs.

Terminada nossa viagem, podemos, então, elaborar um resumo do seu “diário de bordo”. A pequena luz do nosso pirilampo lançada no porão da economia brasileira nos levou a constatar, no primeiro passo de nossa jornada, que o equacionamento da questão da baixa produtividade do país só se dará pela redução de sua heterogeneidade estrutural; e que o caminho para que isso possa vir a ocorrer passa, necessariamente, pelo aumento da produtividade das firmas de pequeno porte. No segundo passo, foi possível identificar que existe, no Brasil, uma ampla miríade de políticas públicas voltadas para o segmento das MPMEs. Todavia, uma carência de foco e de coordenação impede sua efetividade. Vimos, também, que para que essas políticas possam produzir os resultados desejados, é necessário, em primeiro lugar, estabelecer mais claramente seus objetivos. Neste caso, entendemos que somente um “projeto nacional” de desenvolvimento que tenha este segmento como objeto estratégico será capaz de dar este primeiro passo. Em segundo lugar, é necessário que as políticas levem em conta a diversidade que caracteriza o segmento e que sejam desenhadas de modo a atender as especificidades de cada subgrupo que o compõe. Em terceiro lugar, que se assuma a grande necessidade, no país, de inovações voltadas para a modernização dos processos produtivos e de gestão dessas empresas. E, por fim, que as modalidades de políticas não centradas em créditos subsidiados e incentivos fiscais sejam mais amplamente disseminadas. No nosso quarto passo, detemos nosso olhar na parte mais profunda e escura do porão: a economia informal e a semiformalidade. O que ficou evidente é que esse universo ainda é quase que totalmente desconhecido no país. Na verdade, as únicas coisas que podemos afirmar com certeza sobre ele são que representa uma parcela muito significativa da economia e que, em que pesem as recentes políticas direcionadas à sua mitigação, continua em crescimento. Avançando mais um pouco nesse fundo do porão, constatamos que a construção da informalidade e da semiformalidade se opera também em um espaço extraeconômico. Esses universos são frutos também de um constructo social e, portanto, há determinantes simbólicos que precisam ser mais bem compreendidos se desejamos que esse fenômeno seja efetivamente superado. E nosso último passo foi na direção de uma parte mais iluminada do porão: as MPMEs inovadoras. O que vimos foi que não se pode desprezá-las; seja pelo seu esforço inovativo, seja pelo que produzem no conjunto das inovações introduzidas no país, seja pelo que representam na necessidade de constituição de um ambiente

capaz de absorver e disseminar o progresso técnico, essas empresas devem ocupar a posição central nas políticas públicas de apoio e incentivo à inovação.

Esse é, resumidamente, o resultado desta primeira viagem. Esperamos que seja instigante e estimulante o suficiente para que muitas outras viagens como esta venham a ser feitas, de modo que o porão, afinal, se ilumine e que os alicerces da economia, que nele estão localizados, sejam consistentemente estruturados.

8.1 Primeiras sugestões para as próximas viagens

Neste trabalho, procuramos oferecer uma análise sobre alguns dos aspectos relacionados ao universo das MPMEs. Porém, como foi dito, o porão é bem maior do que aquilo que conseguimos vislumbrar. Portanto, são muito mais numerosas e extensas as omissões neste livro do que aquilo que fomos capazes de abordar. Como sugerido anteriormente, a partir da pequena amplitude do que nos foi dado “iluminar”, surgiram várias questões que merecem – ou mais do que isso, necessitam – ser aprofundadas para que se possa delinear um panorama minimamente consistente capaz de subsidiar o processo de desenvolvimento dessas empresas e, com ele, o da nação. Como sugerimos, muitas novas viagens ao porão precisam ser empreendidas.

Entretanto, esta “pequena luz” aqui lançada permitiu para nós que descortinásemos algo das omissões que cometemos, e seu registro é importante como sugestão para que se avance na compreensão desse universo tão amplo, variado e instigante. Muitas dessas questões foram sugeridas ao longo do livro e algumas delas destacadas nesta conclusão. Contudo, para além destas que foram diretamente suscitadas por este trabalho, há outras que, a partir de reflexões daqui decorrentes, desde já se apresentam. Julgamos oportuno explicitá-las.

A primeira delas é que, para o bem e para o mal, as características aqui citadas acerca da construção social da informalidade são inerentes, intrínsecas, ao nosso povo e somente por meio de sua clara compreensão será possível evoluir na reflexão acerca de uma trajetória viável e sustentável para a erradicação – e aqui, sim, cabe a palavra “erradicação” – da nossa profunda desigualdade socioeconômica. Essa compreensão depende da realização, entre outras coisas, de uma plêiade de etnografias da informalidade.

Outra questão se refere à compreensão do conjunto de políticas e instrumentos de incentivo direcionados para as empresas de pequeno porte. Conforme se viu neste livro, estes são inúmeros, porém os impactos efetivos de cada um – isto é, avaliações de seus impactos nos diversos indicadores de desenvolvimento socioeconômico – ainda carecem de avaliação. Isso é ainda mais urgente e necessário para aqueles instrumentos que têm sido capazes de alcançar uma cobertura mais compatível com as dimensões do país, como o microcrédito e o Cartão BNDES.

Também aqueles instrumentos que chamamos aqui de “não tradicionais”, ou seja, não baseados em créditos subsidiados e benefícios fiscais, merecem maior atenção por parte dos avaliadores de políticas públicas a fim de que se possa aquilatar sua real efetividade.

A construção de um sistema classificatório que permita o desenvolvimento de políticas específicas para as necessidades diversificadas das empresas de pequeno porte também é, também, algo imprescindível. Conforme aqui discutido, dada a heterogeneidade desse segmento em nosso país, políticas horizontais têm e terão poucas chances de sucesso. Nossa sugestão é a do desenvolvimento de um “modelo de maturidade” que, associado à estratificação setorial, cumpra esse papel diferenciador.

Há um componente subjacente ao debate acerca dos processos inovativos que não pode ser esquecido: o mercado global. As inovações tecnológicas são um dos principais motores do desenvolvimento econômico e, ao nos debruçarmos sobre o tema, é imprescindível que busquemos apreender a dinâmica inovativa do país. Países em desenvolvimento, e em especial seus elos mais frágeis – as MPMEs –, correm o risco de se integrarem nas cadeias globais de forma subalterna, concentrando-se nas etapas de menor valor agregado. Esse processo de globalização e integração produtiva em escala mundial desenvolve-se de modo contínuo e crescente, especialmente para empresas com viés exportador ou que são impactadas pela concorrência internacional. Isso vale, particularmente, para as que comercializam produtos internacionalmente transacionáveis – os chamados *tradeables* –, mas não só para estas. Os efeitos da “globalização”, para o bem e para o mal, acabam impactando toda a vida econômica do país. Para enfrentar os desafios da inovação, as políticas públicas, incluindo as políticas industriais e de comércio exterior, devem considerar tais premissas, que produzem inúmeras e ainda pouco exploradas questões. Como sugestão de pesquisa, podemos destacar, por exemplo, a realização de um estudo visando melhor compreender como as MPMEs podem se articular com as grandes empresas nas atividades inovativas. Outra questão relevante é identificar os fatores que permitem ou estimulam a internacionalização precoce de algumas MPMEs inovadoras e, ainda, como as empresas brasileiras de menor porte estão sendo impactadas pelos processos de globalização. Outra sugestão é uma comparação internacional em relação ao tratamento dado à questão da propriedade intelectual pelos países que têm obtido êxito no processo de superação do subdesenvolvimento.

Além desses pontos, a partir de uma abordagem sistêmica, a compreensão de como são construídas social, cultural, institucional e economicamente as articulações produtivas bem-sucedidas, considerando os agentes e atores sociais que, em diversos níveis, delas tomam parte de forma coletiva e integrada – como na abordagem a partir de sistemas produtivos e inovativos locais –, pode ser um primeiro passo na direção do desenvolvimento de políticas baseadas em sistemas coletivos, cooperativos e colaborativos.

Nesse sentido, repensar o próprio conceito de “inovação” dominante no contexto de debates das políticas públicas é imprescindível. Duas premissas precisam ser não somente incorporadas, mas adquirir centralidade nesses debates: a de que “inovação” para a grande maioria das empresas brasileiras relaciona-se muito mais com modernização de processos (produtivos e de gestão) e de que as tecnologias não são socialmente neutras e que, portanto, o país precisa buscar trajetórias tecnológicas autóctones, capazes de promover de forma efetiva a inclusão social e não o consumo imitativo.

Outra questão a ser considerada é a de que, normalmente, quando se pensa em MPMEs, o que nos vêm à mente são os empreendimentos urbanos: os empreendimentos industriais, comerciais e de serviços. Porém, existem no Brasil cerca de 2,2 milhões de pequenos estabelecimentos rurais (Santos e Ribeiro Filho, 2012), dedicados à agropecuária e que reproduzem um universo similar àquele observado nas cidades. São milhões de pequenos produtores rurais que se distribuem também em um contexto de elevadíssima heterogeneidade. No campo, encontramos desde o agricultor miserável, de baixíssima produtividade – que se encontra em situação análoga à do trabalhador desqualificado autônomo informal urbano –, até as pequenas propriedades altamente tecnificadas e produtivas que, muitas vezes, produzem inclusive para exportação, como no caso da fruticultura, floricultura e apicultura (Ribeiro Filho, Santos e Fornazier, 2015). Esse universo precisa ser muito mais bem compreendido do que tem sido até o momento. A heterogeneidade no campo, contudo, envolve outra problemática: a migração para as cidades. Historicamente, os trabalhadores ocupados nos estratos de mais baixa produtividade e que, evidentemente, vivem em situações mais precárias, acabam indo buscar oportunidades nas cidades, engrossando o contingente de trabalhadores precários e de baixa produtividade do meio urbano. A fixação no campo desses trabalhadores depende, portanto, de se encontrarem meios para a elevação da produtividade dessas propriedades. Essa temática, a despeito de não ser nova, ainda não encontrou soluções adequadas, carecendo de avanços em seus estudos.

Há, por fim, ainda uma outra questão que não foi abordada neste trabalho, mas que merece ser estudada a fundo e que, compreendida e instrumentalizada, pode ter profundos e profícuos impactos nas políticas públicas para as MPMEs. Conforme a discussão que aqui propusemos iniciar, a construção cultural da sociedade brasileira, ao se desenvolver em uma trajetória de atualização dos valores weberianos em suas matrizes culturais, conduziu à conformação do que foi designado como o “dilema brasileiro”, muito provavelmente uma das mais determinantes singularidades dessa cultura. Há, contudo, outra característica que, em nossa opinião, foi desenvolvida ao longo do mesmo processo e que também parece se constituir como um atributo ímpar da cultura brasileira. Trata-se de uma valorização social da colaboração em detrimento

da competição. Esse é um dos aspectos simbólicos de nosso povo, de nossa construção cultural, ainda pouco explorado e que nos parece fundamental que seja tomado em conta para que se consiga urdir um processo de desenvolvimento autóctone.

Nossa hipótese é de que a mesma dinâmica que engendrou o “jeitinho” como prática para a resolução das contradições impostas pelo nosso processo de desenvolvimento socioeconômico tenha “invertido” a lógica da competição como elemento motivador do desenvolvimento nas sociedades weberianas. Nesse contexto, a *colaboração* teria se estabelecido como um dos instrumentos fundamentais para, através de constructos coletivos, buscarem-se caminhos e alternativas para a superação dos obstáculos impostos àqueles que ocupam posições marginais no tecido social. Assim, a colaboração, que desempenharia papel complementar àquele desempenhado pelo jeitinho, ocuparia posição de relevo no conjunto de valores sociais do povo brasileiro. Dessa maneira, seria ela também um elemento constitutivo do substrato cultural que conforma a informalidade.

Os possíveis registros da valorização do coletivo e da colaboração na cultura brasileira são abundantes e podem servir de ponto de partida para que os estudos aqui sugeridos sejam levados adiante. Destacaremos alguns que se nos apresentam como os mais evidentes.

- 1) A sobrevalorização das relações pessoais, tendo o “compadre”¹⁰⁴ como principal expressão de relações íntimas e fundadas na fidelidade.¹⁰⁵ As manifestações efusivas de afeto nos cumprimentos entre amigos desempenhariam o papel de externalização dessas relações.
- 2) De modo geral, os eventos familiares abertos são a forma mais valorizada de reunião social. Em várias regiões do país, são bem-vindos até mesmo não convidados, que são trazidos sem consulta por aqueles que foram diretamente convidados. Ter sempre a “casa cheia” é quase um símbolo de *status* social e as manifestações mais comuns são as festas com rodas de samba, saraus de violão, “peladas”¹⁰⁶ de futebol etc., em que todos os presentes tomam parte.
- 3) A tradição culinária tipicamente brasileira constitui-se, em sua maior parte, de pratos para consumo coletivo; são pratos de preparação relativamente simples e que, além de se prestarem para servir muitas

104. Nesse caso, cabe registrar que o “despachante” – o profissional do jeitinho, tratado no capítulo 6 deste livro – desempenha, muitas vezes, um papel de “compadre de aluguel”.

105. A própria instituição do “compadrio” é algo que também merece ser estudado detalhadamente. Esse fenômeno social também se articula e se completa com os outros dois aqui tratados. Sua base de construção são relações de confiança, nas quais a palavra empenhada e a fidelidade se sobrepõem aos ditames das regras formalmente estabelecidas.

106. Partida recreativa de futebol entre amigos, sem preocupação estrita com as regras oficiais do jogo, tais como tamanho do campo, número de jogadores, duração, substituições etc.

pessoas, por vezes não são passíveis de serem preparados em pequenas quantidades. Temos como exemplo o churrasco; o vatapá; a moqueca; o cozido; o angu à baiana; além de toda uma série de pratos que são caracterizados pelo sufixo “ada”¹⁰⁷ (feijoada, macarronada, rabada, peixada, bacalhoda etc.).¹⁰⁸

- 4) Em outros processos coletivos classificatórios, como nos processos de seleção para empregos, é comum os candidatos em disputa ajudarem-se e apoiarem-se reciprocamente.
- 5) A valorização do “homem solidário”: aquele que colabora, auxilia ou socorre o próximo sem interesses imediatos, considerado como um valor de destaque na sociedade.
- 6) As práticas coletivistas e solidárias, como na construção de casas nas favelas: há, inclusive, a típica “festa da laje”, quando amigos são reunidos em uma festa para ajudarem a concretar a laje da casa; nas ações solidárias de modo geral, nos sistemas cooperativos para cuidar das crianças nas comunidades pobres etc.
- 7) A prevalência que os esportes coletivos têm no país, com destaque para o futebol, o voleibol e o basquete. Isso vale inclusive para as modalidades coletivas dos esportes individuais, isto é, os revezamentos e as competições por equipes, nas quais o Brasil costuma ser mais bem-sucedido (por exemplo, na natação, no atletismo e na ginástica artística).
- 8) O frescobol, jogo criado nas praias cariocas e que provavelmente é o único esporte do mundo em que a disputa se baseia na colaboração: o objetivo do jogo é evitar que o “adversário” erre. Ou seja, é um jogo cujo objetivo é empatar.
- 9) A “arte marcial” brasileira: a capoeira. Trata-se de uma mistura de luta e dança, com caráter extremamente lúdico, cuja prática, na maioria das “rodas”, é fundada no cuidado em não se atingir/machucar o adversário. Assim, se apresenta como uma luta que tem por objetivo proporcionar mais um espetáculo coletivo e de diversão para os participantes do que uma disputa (Soares, 2004).

107. Sufixo nominal que designa “coleção” (Holanda, 2010).

108. DaMatta e Soárez (1999) chamam a atenção para o fato de que, no Brasil, “há uma importante distinção entre ‘alimento’ (categoria que inclui tudo o que é comestível e nutritivo) e ‘comida’ (categoria que conota tudo o que é comido regularmente e com gosto no Brasil). Destacam, ainda, que a feijoada “é símbolo nacional e também ‘prato’ revelador de um ambiente aberto, igualitário e sem cerimônia”. Em nossa opinião, tais atributos podem ser estendidos aos demais “pratos” ou “comidas” aqui citados.

- 10) As escolas de samba que, na verdade, podem ser entendidas como “óperas”,¹⁰⁹ formadas, muitas vezes, por mais de 4 mil figurantes, que se apresentam em movimento (em forma de desfile) e dentro de um tempo rigorosamente cronometrado. A base desse espetáculo, que se estrutura muito mais por auto-organização do que por um esquema previamente estabelecido e ensaiado, é a cooperação e a colaboração (Souza, 1989).
- 11) A posição de destaque que o Brasil vem ocupando no número de usuários das redes sociais da internet.

Esses são somente alguns dos exemplos. As possibilidades dos efeitos positivos desses valores sociais para o ambiente de negócios das MPMEs podem ser ilustradas por uma notícia recentemente publicada no jornal *O Globo* (Freitas, 2014). Após o processo de “pacificação”, deu-se, na Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, uma proliferação de restaurantes japoneses. Atualmente, na estreita rua principal da favela existem seis restaurantes em funcionamento e sua clientela vai muito além da comunidade local. Os estabelecimentos, nos finais de semana, têm ficado lotados de turistas, de moradores de classe média alta do bairro no qual a favela se localiza, além de outros de várias classes sociais de diversos bairros da cidade do Rio de Janeiro e das demais cidades da Região Metropolitana. Na reportagem uma frase se destaca:

Os japoneses da Rocinha têm em comum o sotaque do Nordeste. É de lá que vieram seus proprietários: são moradores da comunidade, ex-garçons ou ex-cozinheiros de restaurantes da Zona Sul e da Barra, que decidiram abrir seu próprio negócio. Dizem não se tratar como concorrentes: na hora do aperto, fornecem produtos uns aos outros.

Temos, ainda, outro exemplo de prática colaborativa que aponta para o fato de que essas práticas também se estendem ao universo informal. A figura 11 retrata um “burrinho sem rabo”. Um cartaz fixado em sua lateral informa o ponto de contato para contratação do serviço: trata-se de uma banca que vende doces e que é próxima ao “ponto” da carroça. O telefone de contato também pertence à banca. O proprietário dessa banca, diga-se de passagem, até recentemente operava como camelô nessa mesma rua. Após ser proibido de trabalhar no local como camelô – esse episódio está relatado no *box 1* –, adquiriu uma banca de jornais que utiliza fundamentalmente como ponto de venda de doces; a atividade de jornaleiro, no seu caso, é apenas acessória, servindo mais para permitir a “legalização” de seu empreendimento do que como negócio propriamente dito (eis aí mais um caso do “jeitinho”).

109. A ópera é um gênero artístico teatral que encena uma história contada através de músicas e que muitas vezes, envolve também a dança. Os desfiles das Escolas de Samba, em última análise, incorporam todos esses fundamentos.

FIGURA 11

Frete

Foto: Mauro Oddo Nogueira.

Assim, entendemos que é essencial compreender a gênese desse processo no âmbito geral da cultura brasileira e utilizá-lo como elemento fundador de políticas públicas focadas em coletivos de empresas e voltadas para fomentar ações cooperativas e colaborativas. Em outras palavras, incorporar uma perspectiva antropológica nas ações de modo a identificar como a construção da cooperação se desenvolve ou não, qual o potencial de interação entre os agentes envolvidos e quais as suas barreiras talvez seja uma trajetória capaz de replicar eventos como esses em outros aglomerados produtivos.

Mais ainda, pode ser que caiba, em última análise, a formulação de um paradigma organizacional que não seja baseado na “competição”, premissa subjacente ao paradigma weberiano, mas sim nos processos colaborativos de nossa cultura.

Finalmente, cumpre destacar que o mais importante é ter clara a noção de que as MPMEs são empreendimentos economicamente viáveis e devem ser tratadas como tais. Podem ser firmas competitivas e que, como se observa principalmente nos países desenvolvidos, podem até mesmo operar no mercado global, ombreando-se em termos de eficiência, produtividade e rentabilidades às grandes corporações transnacionais. Isso se dá tanto pela sua participação em suas cadeias produtivas, quanto pela ocupação de espaços de mercado que, por diversas razões, não são ocupados por estas. Portanto, não podem ser tratadas sob a égide preconceituosa de que seu principal papel é social, traduzido simplesmente em geração de trabalho e renda para trabalhadores de baixa qualificação e assim deslocando as políticas a elas voltadas para a “família” de políticas de cunho assistencialista. Programas governamentais de apoio às MPMEs não devem ser entendidos como de “transferência de renda”, que têm como objetivo imediato servir como paliativo para a

mitigação do “trabalho precário”, mas sim como programas de desenvolvimento econômico, capazes de produzir como resultado final ocupação e renda de qualidade. E, antes de qualquer outra coisa, como programas que podem ser capazes de efetivamente modificar o ambiente econômico nacional, criando as condições necessárias para os processos de transbordamento e difusão do progresso técnico por todo o tecido econômico, de modo a produzir-se um incremento na geração de inovações, um adensamento das cadeias produtivas, uma redução sustentada da heterogeneidade estrutural e, como consequência, a disseminação do bem-estar social por toda a população do país. Em outras palavras, as empresas de pequeno porte não representam uma “questão social”, mas, sim, um elemento-chave para o “desenvolvimento econômico”, e é no âmbito desses programas e políticas que precisam ser tratadas. Não representam, portanto, um problema. Muito pelo contrário, elas são parte da solução. Talvez a parte mais significativa.

As possibilidades são muitas e o potencial é enorme. Como bem apontou Darcy Ribeiro.

É de assinalar que, apesar de feitos pela fusão de matrizes tão diferenciadas, os brasileiros são, hoje, um dos povos mais homogêneos linguística e culturalmente e também um dos mais integrados socialmente da Terra. Falam uma mesma língua, sem dialetos. Não abrigam nenhum contingente reivindicativo de autonomia, nem se apegam a nenhum passado. Estamos abertos é para o futuro (Ribeiro, 1995, p. 99).

O fato é que o Brasil é um país que é o país que é! E é este país que precisa ser mais bem compreendido, assumido como tal e desenvolvido a partir de suas características próprias.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. **Capítulos de história colonial: 1500-1800**. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, 2000.
- ALCÁZAR, L.; JARAMILLO, M. **The impact fo formality on microenterprise performance: a case study in downtown Lima**. Lima: Business Regulation Evaluatino Group; Grupo de Análisis para el Desarrollo, 2014.
- ALMEIDA, M. A. **Memórias de um sargento de milícias**. São Paulo: Saraiva, 1985.
- ALSTON, W. P. **Filosofia da linguagem**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- ANDRADE, M. **Macunaíma: o herói sem nenhum caráter**. São Paulo: Ed. Martins, 1977.
- ANPROTEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Incubadoras e parques: conceito**. Brasília: Anprotec, 2014.
- _____. **Estudo de impacto econômico: segmento de incubadoras de empresas do Brasil**. Brasília: Anprotec, 2016.
- ANGELELLI, P. J.; MOUDRY, R.; LLISTERRI, J. J. **Institutional capacities for small business policy development in Latin America and the Caribbean**. Sustainable Development Department, Micro, Small and Medium Enterprise Division. BID: Washington, 2006.
- ARROIO, A.; SCERRI, M. (Eds.). **The promise of small and medium enterprises**. New Delhi: Routledge, 2014.
- ATKIN, D. *et al.* **Organizational barriers to technology adoption: evidence from soccer-ball producers in Pakistan**. New Haven; Nova Iorque: Yale University/Lahore School of Economics; Columbia University/Columbia Graduate School of Business, 2014. Preliminary Version.
- AUDRETSCH, D. B. *et al.* **Does self-employment reduce unemployment**. Alemanha: Max Planck Institute of Economics, 2005. (Papers on Entrepreneurship Growth and Public Policy).
- BACHA, E. L. **O rei da Belíndia – uma fábula para tecnocratas. Os mitos de uma década: ensaios de economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BANCO MUNDIAL. **Doing business 2014: compreendendo a regulação para pequenas e médias empresas**. Washington: Banco Mundial; Corporação Financeira Internacional, 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/Y2OpjN>>. Acesso em: 1º set. 2014.

_____. **Projeto doing business**: medindo regulamentação de negócios. Washington: Banco Mundial; Corporação Financeira Internacional, 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/78tXjW>>. Acesso em: 1º set. 2014.

_____. **Doing business 2019**. Washington: Banco Mundial; Corporação Financeira Internacional, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/f2Hqq4>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

BARBOSA, L. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual que os outros. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BARROS, P. **Sem segredo**: estratégia, inovação e criatividade. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2013.

BB – BANCO DO BRASIL. **Relatório da administração** – 1º 2015. Brasília: Banco do Brasil, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/4pxKy2>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

_____. **Fundo de Garantia de Operações**. Brasília: Banco do Brasil, 2018a. Disponível em: <<https://goo.gl/zSq8tC>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

_____. **Funproger**. Brasília: Banco do Brasil, 2018b. Disponível em: <<https://goo.gl/WefZst>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BERTOLUCCI, R. Com 150 profissionais cadastrados, serviço de carroceiros agora atende também pela internet. **O Globo**, 12 out. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/AFoqC6>>. *On line*.

BLOOM, N.; REENEN, J. Measuring and explaining management practices across firms. **Quarterly Journal of Economics**, v. 72, n. 4, 2007.

_____. Why do management practices differ across firms and countries. **Journal of Economic Perspectives**, v. 24, n. 1, 2010.

BLOOM, N. *et al.* **Does management matter** – evidence from India. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011. (Working Paper, n. 16658).

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Conheça o Crediamigo**. Fortaleza: BNB, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/nDDW2E>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Edital** – chamada pública Fundo Criatec II. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/hollyL>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

_____. **Cartilha apoio às micro, pequenas e médias empresas**. Rio de Janeiro: BNDES, 2013.

_____. **Chamada pública para seleção do gestor nacional do Fundo Criatec III.** Rio de Janeiro: BNDES, 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/R7Tt91>>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **O que é microcrédito.** Rio de Janeiro: BNDES, 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/iqALhV>>. Acesso em: 8 out. 2014.

_____. **BNDES automático.** Rio de Janeiro: BNDES, 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/r9rtwY>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. **BNDES Finame** – Financiamento de máquinas e equipamentos. Rio de Janeiro: BNDES, 2014c. Disponível em: <<https://goo.gl/65KnZY>>. Acesso em: 8 out. 2014.

_____. **BNDES MPME inovadora.** Disponível em: <<https://goo.gl/cSCUnn>>. Acesso em: 18 fev. 2016. Rio de Janeiro: BNDES, 2015.

_____. **BNDES FGI.** Rio de Janeiro: BNDES, 2018a. Disponível em: <<https://goo.gl/xBxzq6>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. **BNDES Informações Patrimoniais:** FGI. Rio de Janeiro: BNDES, 2018b. Disponível em: <<https://goo.gl/kJ6MXT>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. **Guia do Financiamento:** porte de empresa. Rio de Janeiro: BNDES, 2018c. Disponível em: <<https://goo.gl/FvsZuv>>. Acesso em: 03 dez. 2018.

_____. **Criatec III.** Rio de Janeiro: BNDES, 2018d. Disponível em: <<https://goo.gl/ACHkUu>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

_____. **BNDES Automático** - Projetos de Investimento. Rio de Janeiro: BNDES, 2018e. Disponível em: <<https://goo.gl/axTJav>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

_____. **Cartão BNDES.** Rio de Janeiro: BNDES, 2018f. Disponível em: <<https://goo.gl/pG1bND>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

_____. **BNDES Microcrédito** - Empreendedor. Rio de Janeiro: BNDES, 2018g. Disponível em: <<https://goo.gl/s1tEMm>>. Acesso em: 5 set. 2018.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOTELHO, M. R. A.; MAIA, A. F. S.; PIRES, L. A. V. Inovação e porte das empresas: evidências sobre a experiência internacional e brasileira. **Revista de Economia**, v. 38, n. 1, 2012.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: Assembleia Geral, 1850. Disponível em: <<http://goo.gl/KgVDEA>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946. Disponível em: <<https://goo.gl/lORFxo>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

_____. Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984. Estabelece normas integrantes do Estatuto da Microempresa relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial. Brasília: Congresso Nacional, 1984. Disponível em: <<https://goo.gl/iDZAc7>>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/uzynjz>>.

_____. Portaria MEFP nº 365, de 26 de junho de 1990. Diretrizes gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior. Brasília: MCTI, 1990. Disponível em: <<https://goo.gl/PfklSg>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 1995a. Disponível em: <<https://goo.gl/sqpcIv>>.

_____. Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995b.

_____. Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996. Lei das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – Simples. Brasília: Congresso Nacional, 1996a. Disponível em: <<https://goo.gl/Vx9wh3>>.

_____. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996-1999 e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996b.

_____. Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996. Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 1997. Brasília: Congresso Nacional, 1996c.

_____. Lei Complementar nº 87, de 18 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996d. Disponível em: <<https://goo.gl/1CeLyJ>>.

_____. Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1999a. Disponível em: <<https://goo.gl/lUDbYS>>.

_____. Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado,

simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1999b. Disponível em: <<https://goo.gl/Lro8Bj>>.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000-2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jul. 2000.

_____. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: Governo Federal, 2003a. Disponível em: <<https://goo.gl/jaLHXz>>.

_____. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003b. Disponível em: <<https://goo.gl/rKZGDX>>.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília: Congresso Nacional, 2004a. Disponível em: <<https://goo.gl/0SogXK>>.

_____. Projeto de Lei nº 4.330, de 2004. Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004b. Disponível em: <<https://goo.gl/Z939kV>>.

_____. Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004. Brasília: Congresso Nacional, 2004c.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Lei da Inovação Tecnológica. Brasília: Congresso Nacional, 2004d.

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes), o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap) e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de

fevereiro de 2005 e 11.128, de 28 de junho de 2005, bem como a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nºs 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 10.931, de 2 de agosto de 2004, bem como da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/tnOpKg>>.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e nº 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/VeMAKr>>.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações. **Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento nacional**: Plano de Ação 2007-2010 – documento síntese. Brasília: MCTI, 2007a. Disponível em: <<https://goo.gl/UGI1hC>>.

_____. **Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade**: Plano Plurianual 2008-2011 (Mensagem Presidencial nº 650). Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2007b. v. 1. Disponível em: <<https://goo.gl/UvzGDj>>.

_____. Lei do Estágio. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2008a.

_____. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008b. Disponível em: <<https://goo.gl/2dwh6O>>.

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo** – Inovar e Investir para Sustentar o Crescimento. Brasília: Governo Federal, 2008c. Disponível em: <<https://goo.gl/iN41Qo>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011. Brasília: Congresso Nacional, 2008d. Disponível em: <<https://goo.gl/xs8vJs>>.

_____. **Indicadores de equidade do sistema tributário nacional**. Brasília: Presidência da República; Observatório da Equidade, 2009.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília: Congresso Nacional, 2010a. Disponível em: <<https://goo.gl/x8dNJK>>.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico**. Brasília: MCTI, 2010b. Disponível em: <<http://migre.me/wkKqg>>. Acesso em: 17 set. 2014.

_____. Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011a. Disponível em: <<https://goo.gl/vroo4m>>.

_____. **Plano Brasil Maior**. Brasília: Governo Federal, 2011b.

_____. SistemaS é forte aliado do empresário na capacitação de trabalhadores. **Portal Brasil**, 7 dez. 2011c. Disponível em: <<https://goo.gl/NRpZw6>>. Acesso em: 23 set. 2014.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

_____. Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, criando a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, cargo de ministro de Estado e cargos em comissão, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2013a. Disponível em: <<https://goo.gl/uppCNA>>.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Informações gerenciais de compras e contratações públicas**: micro e pequenas empresas. Brasília: MP, 2014a. Disponível em: <<https://goo.gl/EZBpgs>>. Acesso em: 11 maio 2016.

_____. Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger). **MT**, 2014b. Disponível em: <<https://goo.gl/9lEkWc>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Alteração da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Brasília: Congresso Nacional, 2014c.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **Estatísticas de comércio exterior**: exportação por porte de empresa (2014-2013) – Metodologia. Brasília: MDIC, 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/aaZ4io>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 125/2015. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para reorganizar e simplificar a metodologia de apuração do imposto devido por optantes do Simples Nacional; altera as Leis nºs 9.613, de 3 de março de 1998, e 12.512, de 14 de outubro de 2011; revoga dispositivo da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015b.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília: Congresso Nacional, 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/nmYq5h>>.

_____. **Plano Brasil Mais Produtivo**. Disponível em: <<https://goo.gl/KfSWgJ>>. Acesso em: 11 abr. 2016. Brasília: Governo Federal, 2016b.

_____. Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para reorganizar e simplificar a metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional; altera as Leis nºs 9.613, de 3 de março de 1998, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e revoga dispositivo da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Brasília: Congresso Nacional, 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/q2t4vF>>.

_____. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/bCK8Qn>>.

_____. **Painel de Compras do Governo Federal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018a. Disponível em: <<https://goo.gl/Tusoxq>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, §7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, *caput*, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao

alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Brasília: Presidência da República, 2018b. Disponível em: <<https://goo.gl/WpuAYo>>.

_____. **Estatísticas do Simples Nacional** – Sinac. Disponível em: <<https://goo.gl/LcBD1x>>. Acesso em: 10 set. 2018. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018c.

_____. **Estatísticas do Simples Nacional** – Simei. Disponível em: <<https://goo.gl/5jCF27>>. Acesso em: 10 set. 2018. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018d.

_____. **Programa Brasil Mais Produtivo**. Disponível em: <<https://goo.gl/KfSWgJ>>. Acesso em: 14 abr. 2018. Brasília: Governo Federal, 2018e.

_____. **Julgado mérito de tema com repercussão geral relativo ao Recurso Extraordinário 958252**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2018f. Disponível em: <<https://goo.gl/EvbmS2>>.

CABRAL, S. **As escolas de samba do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Lumiar, 1996.

CACCIAMALI, M. C. Padrão de acumulação e processo de informalidade na América Latina: Brasil e México. **Pesquisa & Debate**, v. 12, n. 1, ano. 19, 2001.

_____. (Pré-)conceito sobre o setor informal, reflexões parciais embora instigantes. **Revista Econômica**, v. 9, n. 1, 2007.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Microcrédito Produtivo Orientado Crescer Caixa**. Rio de Janeiro: CEF, 2018.

CALDEIRA, J. **A nação mercantilista**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

_____. **História da riqueza do Brasil**: cinco séculos de pessoas, costumes e governos. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAMPOS, A. **Do quilombo à favela**: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Orgs.). **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Era da informação: economia, sociedade e cultura. 7. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2003. v. 1.

CASTRO, A. B. **7 Ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1972.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Progreso técnico y cambio estructural en América Latina**. Santiago: Naciones Unidas, 2007.

_____. **La hora de la igualdad**: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago: Naciones Unidas, 2010. (Sesiones de la Cepal, 33). Disponible: <<https://goo.gl/UIq9fv>>.

CESIT – CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO. **Heterogeneidade no segmento das MPEs**: a necessidade de uma tipologia. Campinas: Cesit/Unicamp, 2005. (Texto para Discussão, n. 20).

CHAMINADE, C.; VANG, J. Innovation policies for Asian SMEs: an innovation system perspective. YEUNG, H. (Ed.). **Handbook of Research on Asian Business**. EE, 2007.

CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

CHO, Y.; HONORATI, M. **Entrepreneurship programs in developing countries**: a meta regression analysis. Bonn: IZA, 2013. (IZA Discussion Paper, n. 7333).

CLAY, A. Brasileiros deveriam se orgulhar do “jeitinho”, diz pesquisadora. **Nexo**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/NNPIvo>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

CMU – CARNEGIE MELLON UNIVERSITY/SOFTWARE. Engineering Institute. **Capability maturity model integration, CMMI for development, version 1.3**. Pittsburgh: SEI, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/ZdPLA5>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

COHEN, W. M.; LEVIN, R. C.; MOWERY, D. C. Firm size and R&D intensity: a re-examination. **The Journal of Industrial Economics**, Nova Jersey, Wiley, v. 35, n. 4, 1987.

COIMBRA, C. M. B. **Violência e exclusão social**. Niterói: Editora da UFF, 1999. (Coleção Estudos & Pesquisas, v. 5).

CORSEUIL, C. H. L.; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. L. **An exploratory analysis of the effects of the formalisation policy for individual micro-entrepreneurs**. Brasília: IPC-IG, 2014. (Working Paper, n. 129).

CORSEUIL, C. H. L.; REIS, M. C.; BRITO, A. S. **CrITÉrios de classificação para a ocupação informal**: consequências para a caracterização do setor informal e para a análise de bem-estar no Brasil. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1879).

CROSBY, P. B. **Quality is free**: the art of making quality certain. Nova Iorque: McGraw-Hill Companies, 1979.

CUNHA, E. **Os sertões**. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

_____. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2011.

DAMATTA, R.; SOÁREZ, E. **Águias, burros e borboletas**: um estudo antropológico do Jogo do Bicho. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

D'ARAÚJO, J. R. S. S. **A interatividade entre direito antitruste e propriedade intelectual**: a aplicabilidade do controle concorrencial sobre o exercício de direito industrial e análise do caso Anfape. 2015. Monografia (Especialização) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

DEALTRY, G. **No fio da navalha**: malandragem na literatura e no samba. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2009.

DIAS, L. S. **Quem tem medo da capoeira?** Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Culturas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2001.

DIDATICATIVA. **Didaticativa**: números, indicadores e análises financeiras. São Paulo: Didaticativa, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/x8UguR>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. **The economics of technical change and international trade**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990.

DOWDY, J.; REENEN, J. Why management matters for productivity. **McKinsey & Company**, Nova Iorque, set. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Focs7c>>.

DOYLE, M. W.; STIGLITZ, J. E. Eliminating extreme inequality: a sustainable development goal, 1015-2030. **Ethics & International Affairs**, Cambridge, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/UGYNTA>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

DRUCKER, P. Entrepreneurship in business enterprise. **Journal of Business Policy**, v. 1, 1970.

EMBRAPII – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA E INOVAÇÃO INDUSTRIAL. **Orientação Operacional 01/2017**. Brasília: Embrapii, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/6J9HJC>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

EMPRESÔMETRO. **Empresômetro Inteligência de Mercado**, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://goo.gl/txL5BE>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

ETCO – INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL. **Economia subterrânea**: uma visão contemporânea da economia informal no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. Índice da economia subterrânea. São Paulo: Etco, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/M3bfnC>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

ETCO – INSTITUTO BRASILEIRO DE ÉTICA CONCORRENCIAL; IBRE/FGV – INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Atualizado com dados da PNAD Contínua Índice de Economia Subterrânea confirma movimento de queda. **Etco Notícias**, São Paulo, 28 maio 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/glcQTv>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

EUROSTAT – EUROPEAN UNION STATISTICAL OFFICE. **Business demography main variables** – NACE Rev. 2. Luxemburgo: European Union, 2019a. Disponível em: <<https://goo.gl/gQGfoA>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

_____. **European Union Estatistical Luxemburgo**: European Union, Office. 2019b. Disponível em: <<https://goo.gl/vfWecx>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

FACÓ, R. **Cangaceiros e fanáticos**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1965.

FAGERBERG, J. Systems of innovation: perspectives and challenges. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D. N., R. (Orgs.). **The Oxford handbook of innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

FEIJÓ, C. A.; SILVA, D. B. N.; SOUZA, A. C. Quão heterogêneo é o setor informal brasileiro? Uma proposta de classificação de atividades baseada na Ecinf. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, 2009.

FERRARO, C. (Comp.). **Apoyando a las pymes**: políticas de fomento en América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal/Naciones Unidas, 2011.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; SZERMAN, D. **Procuring firm growth**: the effects of government purchases on firms dynamics. Cambridge: NBER, 2015. (Working Paper, n. 21219).

FIGUEIREDO, L. **Boa ventura!:** a corrida do ouro no Brasil [1697-1810]: a cobiça que forjou um país, sustentou Portugal e inflamou o mundo. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2011.

FINEP – FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Inovar**. Rio de Janeiro: Finep, 2013a. Disponível em: <<https://goo.gl/fYLs05>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

_____. **Subvenção econômica**. Rio de Janeiro: Finep, 2013b. Disponível em: <<https://goo.gl/Br7FUu>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

_____. **Editais de Seleção Pública MCTI/AEB/Finep/FNDCT:** subvenção econômica à inovação – transferência de tecnologia do SGDC – 01/2015. Rio de Janeiro: Finep, 2015. Disponível em: <<http://tinyurl.com/editaldeselecao publica>>. Acesso em: 22 set. 2015.

_____. **Inovacred Empresas e ICT.** Rio de Janeiro: Finep, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/7aL48f>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Quanto custa abrir uma empresa no Brasil.** Rio de Janeiro: Firjan, 2010. (Estudos para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, n. 6.).

FNQ – FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos rumo à excelência:** introdução ao modelo de excelência da gestão. São Paulo: FNQ, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir:** nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1997.

FREITAS, F. Rocinha entra no circuito dos fãs de restaurantes japoneses: estabelecimentos atraem moradores de outros bairros e até turistas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 ago. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/2Ev7qG>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

FREYRE, G. **Sobrados e mucambos.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.

_____. **Casa grande & senzala.** São Paulo: Círculo do Livro, 1980.

FUNDO CRIATEC. Quem somos. **Fundo Criatec**, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/C1Sh3n>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense; Publi-folha, 2000.

GASPARINI, L.; TORNAROLLI, L. Labor informality in Latin America and the Caribbean: patterns and trends from household Survey microdata. **Desarrollo y Sociedad**, n. 63, p. 13-80, 2009.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

GEM – GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. **Empreendedorismo no Brasil.** Curitiba: IBQP, 2010.

GOMES, L. G.; BARBOSA, L.; DRUMMOND, J. A. (Orgs.) **O Brasil não é para principiantes:** carnavais, malandros e heróis, 20 anos depois. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro:** história e direito. Rio de Janeiro: Pallas; PUC-Rio, 2013.

GUIMARÃES, P. F. *et. al.* (Orgs.). **Um olhar para o desenvolvimento:** Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

GUSMÃO, L. A. S. C. Constant e Berlin: a liberdade negativa como a liberdade dos modernos. *In*: SOUZA, J. (Org). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

HALLAK NETO, J.; NAMIR, K.; KOZOVITS, L. Setor e emprego informal no Brasil: análise dos resultados da nova série do sistema de contas nacionais – 2000/7. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 1, ano 44, abr. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/QkMdeX>>.

HASENCLEVER, L.; FERREIRA, P. M. Estrutura de mercado e inovação. *In*: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HAUSMAN, A. Innovativeness among small businesses: theory and propositions for future research. **Industrial Marketing Management**, n. 34, 2005.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **Visão do paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil**. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

HOLANDA, A. B. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5. ed. São Paulo: Ed. Positivo, 2010.

IBARRARÁN, P.; MAFFIOLI, A.; STUCCHI, R. **SME policy and firms' productivity in Latin America**. IZA, 2009. (Discussion Paper, n. 4486).

IBICT – INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Serviço Brasileiro de Respostas Técnicas (SBRT)**. Brasília: Ibict. Disponível em: <<https://goo.gl/24UAx3>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Inovação 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

_____. **Notas técnicas: economia informal urbana 1997**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003a.

_____. **Economia informal urbana 1997**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003b.

_____. **Notas técnicas: economia informal urbana 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005a.

_____. **Economia informal urbana 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005b.

_____. **Pesquisa de Inovação 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Pesquisa de Inovação 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/myrDSC>>.

_____. **Pesquisa Anual da Construção 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016a. v. 26.

_____. **Pesquisa Anual de Serviços 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016b. v. 18.

_____. **Pesquisa Industrial Anual 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016c. v. 35. n. 1. Empresa.

_____. **Pesquisa de Inovação 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016d. Disponível em: <<https://goo.gl/Bx2fs7>>.

_____. **Pesquisa Anual de Comércio**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016e. v. 28.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2002-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos.

_____. **Sistemas de Contas Nacionais**. 2002-2009. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (PNADC/T)**: 2º trimestre de 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

ILO – INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **Employment, incomes and equality in Kenya**: a strategy for increasing productive employment in Kenya. Genebra: ILO, 1972.

_____. **Current international recommendations on labor statistics**. Genebra: ILO, 2000.

_____. **Seventeenth International Conference for Labor Statisticians**. Report of the Conference. Genebra: ILO, 2003.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. A posição brasileira no comércio mundial de manufaturas em 2012. **Carta Iedi**, n. 594, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/52doMJ>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

INFANTE, R. Brasil no limiar do desenvolvimento: um exercício de convergência produtiva. In: INFANTE, R.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. (Ed.). **Por um desenvolvimento inclusivo**: o caso do Brasil. Santiago: Cepal; Brasília: OIT; Ipea, 2015.

INFANTE, R.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. (Ed.). **Por um desenvolvimento inclusivo**: o caso do Brasil. Santiago: Cepal; Brasília: OIT; Ipea, 2015.

JARAMILLO, M. Is there demand for formality among informal firms: evidence from microfirms in downtown Lima. **Avances de Investigación**, Peru, n. 13, 2014. Disponível: <<https://goo.gl/qKUF6y>>.

JUNGES, R. Reflexões finais. **Pela Ásia...**, 31 jul. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/nXjvGm>>. Acesso em: 10 maio 2013.

KALINOWSKI, M. *et al.* MPS.BR: promovendo a adoção de boas práticas de engenharia de software pela indústria brasileira. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE ENGENHARIA DE SOFTWARE, 15., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SBC, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/WVSwfi>>.

KICKINGER, F. C.; ALMEIDA, H. T. V. Reflexões sobre a inovação no Brasil e o papel do BNDES. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

KLEIN, N. **Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

KUBOTA, Luis Claudio; OLIVEIRA, João Maria de; MAYER, Roberto Carlos. O sistema setorial de inovação de TICs no Brasil e o surgimento de novas firmas. Brasília: Ipea, **Boletim Radar - tecnologia, produção e comércio exterior**. Brasília: Ipea, n. 24, 2013.

KUBOTA, L. C.; NOGUEIRA, M. O.; MILANI, D. N. CT-Info: uma visão a fundo. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 407-444, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/bV3ExG>>.

KUNZ, M. A.; WEBER, R. O movimento Mucker e suas relações com a igreja católica e protestante. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo/RS, v. 4, n. 8, dez. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/0HphY1>>.

LAHIRE, B. **Retratos sociológicos: disposições e variações individuais**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

LARAIA, R. B. **Cultura: um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

LASTRES, H. M. M.; ARROIO, A.; LEMOS, C. Políticas de apoio a pequenas empresas: do leito de Procusto à promoção de sistemas produtivos locais. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Orgs.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

LASTRES, H. M. M. **Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais**. Rio de Janeiro: Sebrae; RedeSist/UFRJ, 2004.

LASTRES, H. M. M. *et al.* O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 5-46, dez. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/6gQucQ>>.

LEE, K.; KIM, J.; OH, J.-B.; PARK, K. Economics of intellectual property in the context of a shifting innovation paradigm: a review from the perspective of developing countries. **Global Economic Review**, Seoul, v. 42, n. 1, p. 29-42, mar. 2013.

LEITE, M. A. S. **Fatores que influenciam a probabilidade de ocorrência de inovação tecnológica em micro e pequenas empresas brasileiras**: uma análise quantitativa dos dados da PINTEC 2008. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil, 2011.

LESSA, C. **O Rio de todos os brasis**: uma reflexão em busca de autoestima. Rio de Janeiro: Record, 2001.

LEVITT, S. D.; DUBNER, S. J. **Freakonomics**: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEWIS, A. **Economic development with unlimited supplies of labor**. Manchester School of Economics and Social Studies. Manchester: University of Manchester, 1954. v. 22.

LIMA, M. M. T.; DAGNINO, R. P.; FONSECA, R. Um enfoque tecnológico para a inclusão social. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. I, n. 2, p. 117-129, jul./dez. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/vgfG7E>>.

LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. **Federalismos à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. v. 8. Disponível em: <<https://goo.gl/Kdz7sn>>.

LOBATO, J. B. M. **Reinações de Narizinho**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957. (Coleção Obras Completas de Monteiro Lobato – Infantil – O sítio do pica-pau amarelo, v. 1).

LOPES, R. **A economia informal no Rio de Janeiro**: problema ou solução. Rio de Janeiro: Mauad, 1996.

LOUREIRO, M. BNDESPar vai lançar fundo de PMEs com nova regra da CVM. **Brasil Econômico**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 1104, p. 18, jan. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/QckLBA>>.

MACHADO, L.; PARREIRAS, M. A.; PEÇANHA, V. R. Avaliação de impacto do uso do Cartão BNDES sobre o emprego nas empresas de menor porte. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 5-42, dez. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/tFYuCi>>.

MALINOWSKI, B. **Os argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Abril Cultural, 1976. (Coleção Os Pensadores, 1. ed., vol. 43).

MARTINS, P. E. M. **A reinvenção do sertão**: a estratégia organizacional de Canudos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MATION, L. F. Comparações internacionais de produtividade e impactos do ambiente de negócios. In: CAVALCANTE, L. R. T.; DE NEGRI, F. (Orgs.).

- Produtividade no Brasil:** desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2014. v. 1, c. 6, p. 173-200. Disponível em: <<https://goo.gl/FCWc3S>>.
- MATTEO, M. Heterogeneidade regional. In: INFANTE, R.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. (Ed.). **Por um desenvolvimento inclusivo:** o caso do Brasil. Santiago de Chile: Cepal; Brasília: OIT; Ipea, 2015.
- MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor.** São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MCMILLAN, M. S.; RODRIK, D. **Globalization, structural change and productivity growth.** Cambridge: NBER, 2011. (Working Paper, n. 17143).
- MELLO, F. P. **Guerreiros do sol:** violência e banditismo no Nordeste do Brasil. São Paulo: A Girafa, 2004.
- MENEGHETTI NETO, A.; RUKERT, I. N. J. Sistema tributário brasileiro: algumas considerações. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 3, 1991.
- MIGUELEZ, C. (Org.). **Antropologia do consumo:** casos brasileiros. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- MIGUEZ, T.; MORAES, T. Produtividade do trabalho e mudança estrutural: uma comparação internacional com base no World Input-Output Database (Wiod) 1995-2009. In: CAVALCANTE, L. R. T.; DE NEGRI, F. (Orgs.). **Produtividade no Brasil:** desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2014. v. 1, c. 7, p. 201-248. Disponível em: <<https://goo.gl/K8NFdf>>.
- MONTORO, G. F. F. **Atuação do BNDES em microcrédito.** Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/HmULsA>>.
- MORAES, M. Governo quer teto maior no Simples. **Uai**, 18 maio 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/DalQIw>>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- MORAES, W. **Jagunços e heróis:** a civilização do diamante nas lavras da Bahia. Bahia: Empresa Gráfica da Bahia/Ipac, 1991.
- MOREIRA, R. F. C. *et al.* **As micro e pequenas empresas na exportação brasileira.** Brasil: 1998-2011. Brasília: Sebrae, 2011.
- MORGAN, G. **Imagens da organização.** São Paulo: Atlas, 1996.
- MUNIZ, L. C. F. **A configuração do jeitinho brasileiro em narrativas literárias.** 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2009.
- NABUCO, J. **O abolicionismo.** São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.
- NAPOLEONI, L. **Economia bandida.** Rio de Janeiro: Difel, 2010.

NELSON, R. **An agenda for formal growth theory**. Austria: International Institute for Applied System Analysis, 1994. (Working Paper).

NERI, M. (Org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance** do cliente do Crediamigo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NIETO, M. J.; SANTAMARÍA, L. Technological collaboration: bridging the innovation gap between small and large firms. **Journal of Small Business Management**, n. 48, 2010.

NOGUEIRA, M. O. **Qualidade no setor de software brasileiro: uma avaliação das práticas das organizações**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/l9lcGm>>.

_____. **A construção social da informalidade e da semiformalidade na economia brasileira**. Brasília: Ipea, 2016a. (Texto para Discussão n. 2237).

_____. **A problemática do dimensionamento da informalidade na economia brasileira**. Brasília: Ipea, 2016b. No prelo. (Texto para Discussão n. 2221).

_____. **O panorama das políticas públicas federais brasileiras voltadas para as empresas de pequeno porte**. Brasília: Ipea, 2016c. (Texto para Discussão, n. 2217).

_____. **Uma análise contextual das políticas públicas voltadas para as empresas de pequeno porte no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016d. (Texto para Discussão n. 2233).

_____. **Uma reflexão sobre a problemática da baixa produtividade na economia brasileira**. Brasília: Ipea, 2016e. (Texto para Discussão, n. 2208).

NOGUEIRA, M. O.; OLIVEIRA, J. M. Uma análise da heterogeneidade intrasetorial no Brasil na última década. In: INFANTE, R.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. (Ed.). **Por um desenvolvimento inclusivo: o caso do Brasil**. Santiago: Cepal; Brasília: OIT; Ipea, 2015.

NOGUEIRA, M. O.; PEREIRA, L. S. As empresas de pequeno porte e a produtividade sistêmica da economia brasileira: obstáculo ou fator de crescimento? **Boletim Radar – tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 38, abr. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/2PJrjr>>.

NOGUEIRA, M. O. *et al.* Há endogeneidade no acesso às políticas de desenvolvimento tecnológico e exportador no Brasil? **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 39-68, jan.-abr. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/kWiska>>.

NORONHA, E. G.; TURCHI, L. O pulo do gato da pequena indústria precária. **Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n. 1, 2007.

OBAPL – OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS. O GTP APL. **OBAPL**, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/mDo4HP>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Frascati**: proposta de práticas exemplares para inquéritos sobre investigação e desenvolvimento experimental. ed. 2007. Coimbra: F. Iniciativas, 2002.

_____. **Manual de Oslo**: proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. Rio de Janeiro: Finep, 2004.

OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS; CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Perspectivas económicas de América Latina 2013**: políticas de pymes para el cambio estructural. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2012.

ONG BRITÂNICA aponta más condições de trabalho no setor têxtil europeu. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 jun. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/c2js5q>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

OLIVEIRA, F. A. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1989-2009. *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C. (Orgs). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

OLIVEIRA, J. M. O que explica o sucesso do empresário inovador. *In*: PORTO, G. **Inovação e empreendedorismo**. São Paulo: Elsevier, 2013a.

_____. Empreendedor individual: ampliação da base formal ou diminuição do emprego. **Boletim Radar** – tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 25, 2013b.

O’SULLIVAN, A.; STEVEN, M. S. **Economics**: principles in action. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2003.

PAGÉS, C. (Ed.). **The Age of productivity**: transforming economies from the bottom up. Washington: BID, 2010.

PANIFICAÇÃO MANDARINO LTDA. **Biscoito Globo**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.biscoitoglobo.com.br/>>. Acesso em: 2 jul. 2013.

PASSOS, A. F.; COSTANZI, R. N. Proger Urbano: uma avaliação da geração de empregos formais. **Boletim Políticas Sociais** – acompanhamento e análise, Brasília, n. 4, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/DA9E2G>>.

PEREIRA, G. T.; PINHEIRO, C. M.; KUNZ, M. A. Criatividade à brasileira: o jeitinho para driblar crises. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, PUC-SP, v. 29, n. 3, 2014.

PETRY, L. **Episódio do Ferrabraz**: os muckers. São Leopoldo, R: Editora Rotermond. 1957.

PEREZ, C. Prefácio. *In*: MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 98-106, jan.-fev. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/FpiMXW>>.

PINTO, A. Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural da América Latina. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. v. 2.

PORTER, M. **Vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Brasiliense, 1972.

QUEIROZ, M. V. **Messianismo e conflito social**: a guerra sertaneja do contestado. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966.

RAMOS, C. A. Setor informal: do excedente estrutural à escolha individual. Marcos interpretativos e alternativas de política. **Revista Econômica**, v. 9, n. 1, 2007a.

RAMOS, S. **Código da vida**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007b.

REDE DAS SGC – REDE DAS SOCIEDADES DE GARANTIA DE CRÉDITO. Apresentação. **Portal das SGC**, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/rIBqNM>>. Acesso em: 1º out. 2014.

REDESIM – REDE NACIONAL PARA A SIMPLIFICAÇÃO DO REGISTRO E DA LEGALIZAÇÃO DE EMPRESAS E NEGÓCIOS. **Portal do Empreendedor**. Brasília: MDIC, 2019. Disponível em: <<https://goo.gl/6DPsJp>>. Acesso em: 1º fev. 2019.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO FILHO, J. E.; SANTOS, G. R.; FORNAZIER, A. Distribuição produtiva e tecnológica da agricultura brasileira e sua heterogeneidade estrutural. *In*: INFANTE, R.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. (Eds.). **Por um desenvolvimento inclusivo**: o caso do Brasil. Santiago/Brasília: Comissão Cepal; OIT; Ipea, 2015.

RICYT – RED IBEROAMERICANA DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGIA. **Normalización de indicadores de innovación tecnológica en América Latina y el Caribe (Manual de Bogotá)**. Colômbia: Ricyt, 2001. Disponível: <<https://goo.gl/lXzZMM>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

RIECHE, F. C.; SANTOS, L. P. R. Propostas para o apoio às micro, pequenas e médias empresas com potencial de crescimento. In: ALÉM, A.C.; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

RIZZONI, A. Technology and organization in small firms: an interpretative framework. **Revue D'Économie Industriell**, v. 67, n. 1, 1994.

ROCHA, R.; ULYSSEA, G. L.; RACHTER, L. Increasing tax compliance of small firms: evidences from Brazil. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, 35., 2013, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Foz do Iguaçu: SBE/Anpec, 2013.

RODRIGUES, M. L. Perfil PME Excelência: o caso das PME de excelência de 1999 em Portugal. **Métier In-Site**, Maputo, n. 3, 2004.

RODRÍGUEZ, O. A proposta estratégica dos anos 1990. In: RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, 2009.

ROITMAN, V. **Cangaceiros: crime e aventura no Sertão**. São Paulo: Editora FTD, 1997.

ROLLI, C. Marca de luxo é ligada a trabalho degradante. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/2gRc1u>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

ROSA, J. G. **Grande sertão: veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

ROUSSEAU, J.-J. **O contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção Os Pensadores, v. 24).

SANTIAGO, Silas. **The Brazilian experience on the “simples nacional”**: micro entrepreneur, micro and small businesses. Brasília: OIT (draft, 2018).

SANTOS, M. **O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, G. **Financiamento público da pesquisa em energias renováveis no Brasil: a contribuição dos fundos setoriais de inovação tecnológica**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2047). Disponível em: <<https://goo.gl/Py14j5>>.

SANTOS, G.; RIBEIRO FILHO, J. E. V. **Heterogeneidade produtiva na agricultura brasileira: elementos estruturais e dinâmicos da trajetória produtiva recente**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1740).

SANTOS, C. H. M.; MATTOS, L. M.; MARTINS, F. S. Simples nacional e fracionamento artificial de empresas no período 2006-2016: evidências preliminares a partir dos dados identificados da Rais *In*: : ESAF – ESCOLA FAZENDÁRIA. **Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União**. Brasília: Esaf, 2018.

SAVIANO, R. **Gomorra**: a história real de um jornalista infiltrado na violenta máfia napolitana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. **Zero Zero Zero**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SAY, J.-B. **Tratado de economia política**. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas, v. XII).

SCHERER, F. M. Changing perspectives on the firm size problem. *In*: ACS, Z. J.; AUDRETSCH, D. B. (Eds.). **Innovation and technological change**: an international comparison. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

SCHNEIDER, F.; BUEHN, A.; MONTENEGRO, C. E. New estimatives for shadow economies all over the world. **International Economic Journal**, v. 24, n. 4, 2010.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____. **A Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril, 1982 (Coleção Os Economistas).

SCHWARZ, R. As ideias fora do lugar. *In*: _____. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1992.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Org.). **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**: 2010-2011. 5. ed. Brasília: Sebrae, 2012.

_____. **Cadastro Sebrae de Empresas**. Brasília: Sebrae, 2014a.

_____. **Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira**. Brasília: Sebrae, 2014b.

_____. **Pequenos negócios em números** – abril/2014. Brasília: Sebrae, 2014c.

_____. **Proimpe** – catálogo nacional de TI. Brasília: Sebrae, 2014d. Disponível em: <<https://goo.gl/CU0yC8>>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. **Sebrae** – resultados 2013. Brasília: Sebrae, 2014e.

_____. **Sebrae-RS nossa semana**: 6 de maio de 2016. Porto Alegre: Sebrae-RS, 2016.

_____. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**: 2015. 8. ed. Brasília: DIEESE, 2017.

_____. **Datasebrae** – Sobrevivência das empresas. Brasília: Sebrae, 2018a. Disponível em: <<https://goo.gl/bWttuA>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

_____. **Transparência Sebrae**. Brasília: Sebrae, 2018b. Disponível em: <<https://goo.gl/2GgkAj>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

_____. **Fundo de Aval do Sebrae oferece garantia para os pequenos negócios**. Brasília: Sebrae, 2018c. Disponível em: <<https://goo.gl/Dn2SZc>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. **Análise das informações sobre as Sociedades Garantidoras de Crédito**. Brasília: Sebrae, 2018d.

SHAPIRO, C.; VARIAN, H. R. **Information rules**: a strategic guide to the new economy. Cambridge: Harward Business School Press, 1999.

SIBRATEC – SISTEMA BRASILEIRO DE TECNOLOGIA. Sobre o Sibratec. **Sibratec**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/Ni8RBY>>. Acesso em: 14 out. 2014.

SILVA, P. Bar do Bip Bip traz a alma do Rio de Janeiro e se confunde com a história do Brasil. **Olhar Conceito**, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/QlyHgT>>. Acesso em: 29 maio 2014.

SINGH, R. K.; GARG, S. K.; DESHMUKH, S. G. The competitiveness of SMEs in a globalized economy: observations from China and India. **Management Research Review**, v. 1, n. 33, 2009.

SME CORP – SMALL AND MEDIUM ENTREPRISES CORPORATION MALAYSIA. **Business Accelerator (BAP) and Enrichment & Enhancement Programme (E2)**. Maylasia: Government of Maylasia, 2013.

SOARES, C. E. L. **A capoeira escrava e outras tradições rebeldes no Rio de Janeiro (1808-1850)**. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

SOARES, S. S. D. A queda na heterogeneidade estrutural explica a queda da desigualdade dos rendimentos do trabalho? Uma análise preliminar. In: INFANTE, R.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. (Ed). **Por um desenvolvimento inclusivo: o caso do Brasil**. Santiago: Cepal; Brasília: OIT; Ipea, 2015.

SODRÉ, N. W. **A coluna Prestes**: análise e depoimento. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

SOFTEX – ASSOCIAÇÃO PARA PROMOÇÃO DA EXCELÊNCIA DO SOFTWARE BRASILEIRO. **MPS.BR** – melhoria de processo de *software* e ser-

viços (Guias). Brasília: Softex, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/LZdYWt>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

SOTO, H. **Economia subterrânea**: uma análise da realidade peruana. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

SOUZA, A. C.; FEIJÓ, C. A.; NASCIMENTO E SILVA, D. B. Níveis de informalidade na economia brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 37, n. 3, jul.-set. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/oVXRRI>>.

SOUZA, H. M. **Engrenagens da fantasia**: engenharia, arte e convivência – a produção nas escolas de Samba. Rio de Janeiro: Ed. Bazar das Ilusões, 1989.

SOUZA, J. Democracia e personalismo para Roberto DaMatta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos autoenganos? In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UnB, 2001.

SOUZA, J. *et al.* **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.

SOUZA, M. **Fórum permanente das microempresas e empresas de pequeno porte**. Brasília: SMPE, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/xfyCHg>>. Acesso em: 1º set. 2014.

_____. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. Rio de Janeiro: LeYa, 2015.

_____. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

SQUEFF, G. C. **Produtividade do trabalho nos setores formal e informal no Brasil**: uma avaliação do período recente. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2084). Disponível em: <<https://goo.gl/jlgEja>>.

SQUEFF, G. C.; NOGUEIRA, M. O. **Produtividade do trabalho e qualidade das ocupações**: um breve olhar sobre a última década. Brasília: Cepal; Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 51).

_____. A heterogeneidade estrutural no Brasil de 1950 a 2009. In: INFANTE, R.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. (Ed.). **Por um desenvolvimento inclusivo**: o caso do Brasil. Santiago: Cepal; Brasília: OIT; Ipea, 2015.

SUASSUNA, A. **O auto da compadecida**. São Paulo: Editora Agir, 1986.

SUNKEL, O.; INFANTE, R. (Ed.). **Hacia un desarrollo inclusivo**: el caso de Chile. Santiago, Chile: Cepal, 2009.

- SYVERSON, C. What determines productivity? **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 49, n. 2, 2011.
- SZERMAN, D.; SANCHES, F.; SILVA-JUNIOR, D. Set asides in open auctions: the Brazilian procurement case. In: **MEETING OF THE BRAZILIAN ECONOMETRIC SOCIETY**, 34., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: FGV, Oct. 2012.
- TELLES, V. Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 115, 2013.
- TETHER, B. S. Small and large firms: sources of unequal innovations? **Research Policy**, v. 7, n. 27, 1998.
- TIRONI, L. F.; CRUZ, B. O. **Inovação incremental ou radical: há motivos para diferenciar? Uma abordagem com dados da Pintec**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1360).
- TOSCANI, O. **A publicidade é um cadáver que nos sorri**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.
- ULYSSEA, G. L. **Essay on informal sector**. 2012. Tese (Doutorado) – University of Chicago, Chicago, 2012.
- _____. **Firms, informality and development: theory and evidence from Brazil**. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2014. (Texto para Discussão, n. 632).
- US SBA – UNITED STATES SMALL BUSINESS ADMINISTRATION. Small Business Size Standards. **SBA**, 2019. Disponível em: <<https://goo.gl/kU5a3v>>. Acesso em: 28 jan. 2019.
- VAONA, A.; PIANTA, M. Firm size and innovation in European manufacturing. **Small Business Economics**, n. 30, 2008.
- VENTURA, Z. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- VIEIRA, S. **Marca: o que o coração não sente, os olhos não veem**. São Paulo: Ed. Loyola, 2002.
- WEBER, K.; ROCHA, A. R.; NASCIMENTO, C. **Qualidade e produtividade em software**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.
- WITTGENSTEIN, L. **Investigações filosóficas**. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1976. (Coleção Os Pensadores, v. XLVI).
- YUNUS, M. **What is microcredit**. Bangladesh: Grameen – Banking for the Poor, 2011.

ZUINI, P. 15 fundos de investimento de olho nas *startups* brasileiras. **Exame**, 15 abr. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/Ph4sL8>>. Acesso em: 1º abr. 2014.

ZUCOLOTO, Graziela Ferrero e NOGUEIRA, Mauro Oddo. Davi X Golias: uma análise do perfil inovador das empresas de pequeno porte. **Boletim Radar – tecnologia, produção e comércio exterior**. Brasília: Ipea, n. 25, 2013.

_____. **A dinâmica inovativa das empresas de pequeno porte no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2255). Disponível em: <<https://goo.gl/FeGPcu>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BEDÊ, M. A.; MOREIRA, R. F. C.; SCHMIDT, F. H. Exportações de micro e pequenas empresas brasileiras: desafios e oportunidades. **Boletim Radar – tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 25, 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Relação Anual de Informações Sociais (Rais)** 2011. Brasília: MT, 2011. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/RAIS/>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015**: relatório de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional/ Alterações do PPA 2012-2015. Brasília: MP, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/vaeJEE>>.

CASSIOLATO, J. E.; BRITTO, J.; VARGAS, M. Arranjos cooperativos e inovação na indústria brasileira. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Orgs.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2005.

CIMOLI, M. (Ed.). **Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina**. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2005.

CIMOLI, M.; PRIMI, A.; PUGNO, M. **An enclave-led model of growth**: the structural problem of informality persistence in Latin America. Itália: Università Delgi Sutdi di Trento, 2005. (Discussion Paper, n. 4).

CNC – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **As micro e pequenas empresas no Brasil**. Rio de Janeiro: CNC, 2002.

_____. **As micro e pequenas em foco**. Rio de Janeiro: CNC, 2003.

CRUZ, M. V. Organização, expansão de internacionalização de micro e pequenas empresas. **Boletim Radar – tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 25, 2013.

DAMATTA, R. **Relativizando**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DRUCKER, P. Entrepreneurship in business enterprise. **Journal of Business Policy**, v. 1, 1970.

KUBOTA, L. C.; OLIVEIRA, J. M.; MAYER, R. C. O sistema setorial de inovação de TICs no Brasil e o surgimento de novas firmas. **Boletim Radar** – tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 24, 2013.

MAIA, A. F. S. **Inovação em micro e pequenas empresas**: uma análise do caso brasileiro. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2012.

MOREIRA, R. F. C. Empreendedorismo e inclusão produtiva: uma análise do perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família. **Boletim Radar** – tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 25, 2013.

NOGUEIRA, M. O. Um canto de amor. **Mauro Oddo Nogueira**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/341eSc>>. Acesso em: 6 jul. 2015.

NOGUEIRA, M. O. *et al.* **Vende mais porque é fresquinho ou é fresquinho porque vende mais**: uma avaliação de políticas selecionadas de desenvolvimento no Brasil. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1691).

NOGUEIRA, M. O.; OLIVEIRA, J. M. Da baleia ao ornitorrinco: contribuições para a compreensão do universo das micro e pequenas empresas brasileiras. **Boletim Radar** – tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 25, 2013.

NOGUEIRA, M. O.; INFANTE, R.; MUSSI, C. Produtividade do trabalho e heterogeneidade estrutural no Brasil contemporâneo. In: CAVALCANTE, L. R. T.; DE NEGRI, F. (Orgs.). **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2014.

ROBERT, A. B.; SCOTT, A. S. **Entrepreneurship**: a process perspective. Mason: Thomson Learning Academic Resource Center, 2008.

SANTOS, A. L.; KREIN, J. D.; CALIXTRE, A. B. **Micro e pequenas empresas**: mercado de trabalho e implicações para o desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2012.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Org.). **Perfil do empreendedor individual 2012**. Brasília: Sebrae, 2012.

_____. **Portal Sebrae**. Brasília: Sebrae, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/yhLqmG>>. Acesso em: 1º set. 2014.

SQUEFF, G. C.; NOGUEIRA, M. O. **A heterogeneidade estrutural no Brasil de 1950 a 2009**. **Boletim Radar** – tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 21, 2011.

SUNKEL, O.; INFANTE, R. (Eds.). **Hacia un desarrollo inclusivo**: el caso de Chile. Santiago: Cepal, 2009.

TRIGO, V. **Entre o Estado e o mercado**: empreendedorismo num contexto de mudança. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e a Empresa, 2003.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro e destacado lugar, agradeço a Graziela Ferrero Zucoloto, por fazer com que esta aventura pelo escuro do porão, objeto deste livro, não fosse uma caminhada solitária. Devo tão somente à sua mais que exacerbada honestidade pessoal e intelectual o fato de não figurar como coautora desta obra, mas apenas como “colaboradora”.

Agradeço ainda a Larissa de Souza, por nos acompanhar nessa viagem ao porão, muitas vezes carregando a parte mais pesada da lanterna, especialmente nesta segunda edição, assim como a Leonardo de Mello Szigethy de Jesus, que também tomou parte dessa viagem.

Sou grato ao Marcio Wohlers de Almeida que, provavelmente sem sabê-lo, abriu a primeira porta que deu acesso ao porão.

Ao professor Carlos Lessa, agradeço pelas palavras que abrem esta obra e que não só nos envaidecem, como nos dão uma sensação de êxito em nosso empreendimento ao porão.

Ricardo Infante e Carlos Mussi, grato pela parceria no trabalho que inspirou esta obra.

A Flávia de Holanda Schmidt Squeff, agradeço por sua atuação para que esta viagem transcorresse com um mínimo da tranquilidade necessária.

João Maria de Oliveira, obrigado pela parceria no debate e por ser coautor de vários trabalhos que alicerçaram esta obra.

Flávia dos Santos Fernandes, pelo incansável apoio na divulgação e distribuição da primeira edição.

Se, por acaso, esta pequena luzinha for capaz de clarear minimamente o porão, isso se deve principalmente às iluminadas e iluminadoras contribuições de:

- Ricardo Bielschowsky por, entre tantas outras coisas, ter fulgurosamente iluminado os primeiros degraus da escada que desce para o porão.
- Sergei Suarez Dillon Soares, por, antes de mais nada, ter assegurado as condições para que não tivéssemos medo do escuro. Mas mais ainda, por ter tido a generosidade e disponibilidade de realizar uma leitura do “conjunto da obra”, oferecendo valiosíssimas contribuições. E, não bastasse isso, por ter também fornecido os dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (Pnad) utilizados na elaboração da tabela 27.

- Daqueles que tiveram a incomensurável paciência e irretribuível boa vontade de avaliar, como pareceristas, os trabalhos originais (textos para discussão) que ensejaram este livro: Acir dos Santos Almeida (Ipea); Carlos Henrique Leite Corseuil (Ipea); Fabiano Mezadre Pompermayer (Ipea); Félix Garcia Lopes (Ipea); Gabriel Lopes de Ulyssea (Ipea); Gesmar Rosa dos Santos (Ipea); João Hallak Neto (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); Jorge Saba Arbach Filho (BNDES); José Gabriel Porcile Meirelles (Comissão Econômica para a América Latina – Cepal); Lavínia Barros de Castro (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES); Lérida Povoleri (Universidade Federal Fluminense – UFF); Luís Fernando Tironi (Ipea); Marisa dos Reis Azevedo Botelho (Universidade Federal de Uberlândia – UFU); Pedro Carvalho de Miranda (Ipea). Todos eles com sugestões e comentários que se mostraram imprescindíveis para que este trabalho adquirisse a consistência necessária.
- Daqueles que tiveram a paciência e boa vontade ainda maiores de ler a íntegra desse “diário de bordo” antes que viesse a público e cujas contribuições reduziram significativamente os “erros de percurso”: Luís Cláudio Kubota (Ipea) e Adriana Armony (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ). A esta última devo também o apoio em diversos momentos em que este viajante se viu claudicando em virtude dos mais variados motivos.
- Do pessoal do IBGE; em particular a Carlos Lessa, Luis Carlos Pinto, Flávio Magheli, Flávio Peixoto e Alessandro Pinheiro por, desde sempre, apoiarem nossa “garimpagem de dados”.
- Daniel Grimaldi e demais profissionais do BNDES pelo pronto fornecimento de diversos dados aqui utilizados.
- Do pessoal do Editorial do Ipea, por seu minucioso trabalho de revisão.
- Do pessoal do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), pela constante interlocução e, particularmente, a Rafael F. Costa Moreira por vários dados que utilizamos.

Por fim, meus mais profundos e sinceros agradecimentos a um número incontável de “pirilampos” cujas luzes foram por mim utilizadas ao longo desse caminho.

Evidentemente, todos os tropeços cometidos nesta caminhada se devem, única e exclusivamente, à incapacidade do autor de, muitas vezes, perceber a luz que lhe foi oferecida; quando não, à mais pura e simples teimosia.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**FÓRUM
PERMANENTE**
DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS
DE PEQUENO PORTE

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL