

Nogueira, Mauro Oddo

**Working Paper**

## Uma análise contextual das políticas públicas voltadas para as empresas de pequeno porte no Brasil

Texto para Discussão, No. 2233

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Nogueira, Mauro Oddo (2016) : Uma análise contextual das políticas públicas voltadas para as empresas de pequeno porte no Brasil, Texto para Discussão, No. 2233, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177449>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2233

TEXTO PARA DISCUSSÃO

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

Mauro Oddo Nogueira





## UMA ANÁLISE CONTEXTUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA AS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NO BRASIL<sup>1</sup>

Mauro Oddo Nogueira<sup>2</sup>

---

1. O autor agradece primeiramente a Graziela Ferrero Zucoloto, do Ipea, por uma interlocução de tal ordem ao longo da elaboração deste que, em verdade, tornou possível sua realização. A Larissa de Souza Pereira, do Ipea, por suas inúmeras contribuições em diversas fases do trabalho. E, por fim, a Fabiano Mezadre Pompermayer, do Ipea, e a Jorge Saba Arbache Filho, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo trabalho de revisão do texto e pelas valiosas sugestões que dela resultaram. Evidentemente, exime a todos de quaisquer responsabilidades sobre eventuais incorreções ou omissões porventura remanescentes no estudo.

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

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**  
**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**

Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Juliano Cardoso Eleutério

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

João Alberto De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas**

Claudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretora de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**

Alice Pessoa de Abreu

**Chefe de Gabinete, Substituto**

Márcio Simão

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

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

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

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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 do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: N8; H25; O2.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 MPMEs: ENQUADRAMENTO E CLASSIFICAÇÃO .....	9
3 OBJETIVOS E ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	15
4 PÚBLICOS-ALVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	20
5 AS QUESTÕES CENTRAIS .....	26
6 CARACTERIZAÇÃO DAS MPMEs – MATURIDADE ORGANIZACIONAL: PROPOSTA DE UM NOVO QUADRO ANALÍTICO .....	35
7 REPENSANDO AS MODALIDADES DE APOIO E INCENTIVO .....	44
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	49
REFERÊNCIAS .....	52



## SINOPSE

Diante da realidade extremamente heterogênea das empresas de pequeno porte e a par dos diferentes critérios e do arcabouço legal existentes no Brasil para sua classificação e enquadramento, este trabalho visa evidenciar a necessidade de se estabelecer um conjunto de objetivos articulados, o público-alvo e a modalidade dos incentivos a serem implementados especificamente para esse segmento de empresas. Para tanto, debate-se a efetividade das políticas existentes bem como a necessidade de adoção de um critério de classificação que considere as heterogeneidades intrassetoriais do segmento. Ao longo do estudo, fica clara a importância de se considerar a centralidade dessas firmas para o desenvolvimento econômico nacional, assim como de se adotarem ações que objetivem o aumento de suas produtividades, considerando o papel proativo do Estado como determinante no processo.

**Palavras-chave:** micro e pequenas empresas; políticas públicas; maturidade organizacional.

## ABSTRACT

Faced with the extremely heterogeneous reality of small businesses and aware of the different criteria and legal structure, existing in Brazil, to its classification and framework, this paper aims to highlight the need to establish a set of articulated objectives, the target audience and the modality of incentives to be implemented specifically for this segment. Therefore, the effectiveness of existing policies and the need to adopt a classification criteria consider the intrassetoriais segment heterogeneities is debated. The study clearly shows the importance of considering the centrality of these firms to national economic development, as well as to take actions aimed at increasing their productivity, considering the proactive role of the state as determinant in this process.

**Keywords:** small business; public policies; organizational maturity.





## 1 INTRODUÇÃO

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.<sup>1</sup> O próprio conceito, ou critério de classificação, do que são as empresas de pequeno porte (micro, pequenas ou médias empresas) 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 diversos agentes envolvidos com esta questão utilizam-se de parâmetros diferenciados de classificação que consideram o número de empregados, o faturamento ou ambos. Essa diversidade dificulta não só a construção de quadros descritivos do segmento coerentes entre si, mas também a elaboração de estudos comparativos e a harmonização das diversas políticas e ações públicas na área.

Apesar do 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 país, 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 de 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 Lei do Super Simples. A esse instrumento soma-se um sem-número de outros dispositivos legais, agências de governo, destaques nos planos plurianuais e programas e ações específicos voltados para o segmento (Nogueira, 2016b). Todavia, como ressalta o autor, o país, em princípio, não carece de legislação, ações ou mesmo órgãos direcionados ao apoio às MPMEs, mas sim de foco quanto ao que se deseja alcançar e de coordenação em relação ao seu desenvolvimento.

---

1. Ao longo trabalho, que tem por objeto os empreendimentos de pequeno porte, são feitas 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.

Para se compreenderem as limitações das políticas em vigor, o primeiro fato a ser levado em conta é que estas esbarram em uma realidade de profunda heterogeneidade das MPMEs brasileiras, 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 ao Norte/Nordeste brasileiro.

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 tão meramente social e ao fato de que para elas devem ser direcionadas 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 se assumindo 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 etc., permite abstrair um conjunto de três estratégias que seriam necessárias como orientadoras para as 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 estudo, composto por oito 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. Após esta introdução, 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, na seção 3, examinam-se os elementos estratégicos que deveriam ser considerados para o estabelecimento de uma agenda voltada para essas empresas. Aborda-se, então, a necessidade de focalização – ou determinação – de públicos-alvo das políticas públicas voltadas para as MPMEs em função de suas especificidades. Na sequência, debate-se, na seção 5, a relevância dos processos organizacionais para o desenvolvimento da produtividade das firmas de pequeno porte. Uma proposição de um modelo de classificação dessas empresas baseado no conceito de “maturidade organizacional” conforma a seção seguinte. 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. Uma seção de síntese e considerações finais encerra o trabalho.

## **2 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. Estes 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 1.

QUADRO 1  
Classificação de porte segundo pessoal ocupado

Porte da empresa	Setor	
	Comércio/serviços	Indústria/construção civil
Micro	< 10	< 20
Pequena	10 a 49	20 a 99
Média	50 a 99	100 a 499
Grande	> 99	> 499

Fonte: Sebrae (2012).

Porém, essa diferenciação setorial não é suficiente para propiciar a distinção necessária em uma realidade de significativas heterogeneidades intrassetoriais. 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 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quanto pelos estudos conduzidos pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (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 definidos no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, ou Lei Geral das MPMEs – Lei Complementar nº 123/2006 (Brasil, 2006),<sup>2</sup> que instituiu um regime tributário diferenciado denominado Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples). Este 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

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

o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic) e, mais recentemente, a Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República (SMPE),<sup>3</sup> detentora de *status* de ministério. Mais além, diversos agentes privados que atuam no apoio e no oferecimento de serviços específicos para o segmento empregam igualmente tal critério de classificação. Segundo essa lei, as “microempresas” são aquelas com receita bruta anual de até R\$ 360 mil e “empresas de pequeno porte” são aquelas com receita bruta a partir desse patamar até R\$ 3,6 milhões.

Registre-se aqui uma idiosincrasia: 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.

Havia, até recentemente, uma segunda 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 micro, pequena ou média empresa (MPE) 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, 2014), que passou a permitir o enquadramento dessas atividades como MPEs.

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.

---

3. Órgão com status ministerial criado por meio da Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013, ao qual foram atribuídas todas as competências relativas às políticas e aos programas do governo federal em torno do segmento em apreço, incorporando aquelas que existiam como atribuição do Mdic (Brasil, 2013). Foi extinta na reforma ministerial de outubro de 2015.

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, 2011b). 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 agora que esta 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 de a classificação tanto conformar a base para uma política de benefícios fiscais e para a simplificação escritural, o Simples, quanto de ser feita em um patamar único – e não em um processo gradual. 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 que consome muito mais recursos 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 conter seu negócio a fim de não ver seus lucros reduzidos.

A fim de melhor ilustrar 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 preferir não crescer. Por um lado, se o crescimento fosse da ordem de 50%, certamente seria vantajoso, mas é praticamente impossível um negócio alcançar tal crescimento em apenas um ano. Por outro lado, contudo, ele jamais expandirá 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 seus próprios objetivos.

Evidentemente, parcela significativa deste “esforço” não se materializa no mundo real, mas apenas nos registros escriturais das empresas – e, por consequência, também nas estatísticas –, contribuindo para o agravamento da “semiformalidade”, isto é, de

situações nas quais operam, de forma articulada e complementar, atividades formais e informais. Nesse caso, a despeito de não se verificarem os impactos negativos diretos na dinâmica de crescimento real da economia descritos, há outras questões em jogo que produzem impactos talvez ainda mais perversos. Associadamente, 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.

As instituições financeiras, por sua vez, em seus programas de crédito, geralmente também adotam critérios de classificação com base no faturamento. Mas 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 até mesmo quando se trata de instituições financeiras controladas pelo governo, tais como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Para o BNDES, por exemplo, as empresas são atualmente classificadas como microempresas quando têm receita operacional bruta anual de até R\$ 2,4 milhões; pequenas, quando superior a R\$ 2,4 milhões e menor ou igual a R\$ 16 milhões; e médias quando superior a R\$ 16 milhões e menor ou igual a R\$ 90 milhões (BNDES, 2014). Já a Finep, em seu mais recente edital de subvenção econômica, não diferencia as microempresas das pequenas, tratando todas aquelas com faturamento, no ano de 2014, de até R\$ 16 milhões como empresas de pequeno porte. As demais faixas e limites reproduzem aquelas adotadas pelo BNDES (Finep, 2015).

Por fim, há ainda um critério misto, utilizado pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Mdic, que 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. Este é o critério que vem sendo utilizado pelo Mercosul para implementar políticas regionais de apoio ao segmento (quadro 2).<sup>4</sup>

---

4. Resoluções Mercosul – Grupo Mercado Comum (GMC) nºs 90/93 e 59/98.



QUADRO 2  
Classificação de porte segundo a Secex

Porte da empresa	Indústria		Comércio e serviços	
	Nº empregados	Valor (US\$)	Nº empregados	Valor (US\$)
Microempresa	Até 10	Até 400 mil	Até 5	Até 200 mil
Pequena empresa	De 11 a 40	Até 3,5 milhões	De 6 a 30	Até 1,5 milhão
Média empresa	De 41 a 200	Até 20 milhões	De 31 a 80	Até 7 milhões
Grande empresa	Acima de 200	Acima de 20 milhões	Acima de 80	Acima de 7 milhões

Fonte: Secex/Mdic (2015).  
Elaboração do autor.

Note-se que o próprio Mdic 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, a despeito da diversidade de critérios gerar problemas imediatos de classificação e, por conseguinte, de quantificação, a utilização de diferentes parâmetros classificatórios pelos diversos agentes – ou 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 intrassetoriais 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: *i)* tecnologias – marcadamente as tecnologias de processo – que caracterizam o estado da técnica de seu setor de atividade; e principalmente *ii)* domínio e utilização das práticas (ou tecnologias) de gestão mais utilizadas em seu setor. Tais dessemelhanças serão denominadas a partir de agora neste trabalho como *grau de maturidade organizacional*. É nas diferenças de *maturidade* que se acredita 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 será visto adiante, essa expressiva heterogeneidade na “maturidade organizacional” das MPMEs compromete seriamente a eficácia de quaisquer políticas “horizontais” direcionadas ao segmento.

### 3 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 situar a relevância da questão, vale transcrever um trecho do texto *Pela Ásia...*, de Rainer Junges (2012). Membro da delegação de uma missão de estudos do Sebrae do Paraná, a qual percorreu vários países (Coreia do Sul, Tailândia, Malásia, Singapura 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.

*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 as 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, 2012).

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 isso 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 sobre qual o objetivo central de uma determinada prática, tampouco sobre quais as razões que fazem com que essa prática, naquele dado contexto cultural, histórico, econômico e social, com todo o seu leque de especificidades e idiosincrasias, 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.<sup>5</sup>

---

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

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 – são tratadas mais detalhadamente por Nogueira (2016d).

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 deixam de considerar o peso que os fatores históricos e culturais exercem sobre todas as atividades humanas, das quais as atividades econômicas são apenas uma parte.

No contexto das MPMEs, isso fica bastante claro na obra de Arroio e Scerri (2014). Ali é feita uma análise comparativa do segmento nos países formadores do BRICS.<sup>6</sup> Destaca-se o fato de que nesses cinco países, tão dessemelhantes em tantos aspectos tão determinantes, as MPMEs vivenciam uma situação bastante similar: parcela muito significativa da ocupação, produtividade muito baixa e elevado nível de informalidade. Sublinha-se também o fato de que as trajetórias e operacionalizações de soluções necessárias para superação desses problemas diferem significativamente entre si.

Análises comparativas devem buscar o que é comum, estrutural, e não o 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 do episódio: é imprescindível a existência de um “objetivo comum”, de um “mito fundador”, 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

---

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

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, em que a alavancagem do desenvolvimento econômico se baseia no “mito fundador” da “América” como nação símbolo mundial da liberdade e da democracia, a qual 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,<sup>7</sup> 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.

Sem isso, dificilmente será possível construir-se uma trajetória sustentável de desenvolvimento socioeconômico. Carlota Perez, em seu prefácio ao livro *O Estado Empreendedor*, de Mariana Mazzucato (2014, p. 19), sustenta que, segundo a análise da 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”. 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 é sobre os 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) 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.

---

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

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 (Castells, 2003, p. 247-248).

Transcrevemos aqui esse longo trecho porque dele podem-se tirar diversas lições importantes: o 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 estruturação de uma rede de empresas; a necessidade de segurança para o empreendedor, materializada no caso pela segurança habitacional; o reconhecimento do risco do empreendedorismo, oferecendo a possibilidade de várias tentativas fracassadas antes de alcançar o êxito;<sup>8</sup> e o 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.

---

8. 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.

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 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, ao meio ambiente, à 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 operação de uma empresa, estabelecendo não somente as regras específicas, como também os trâmites necessários para sua obtenção. Do ponto de vista tributário, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) é de competência estadual, cabendo a cada um deles a fixação de suas alíquotas e a regulação de diversos aspectos de sua cobrança (Brasil, 1996). 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 da 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, 2003a). Incidindo sobre os serviços, é um dos principais tributos que atingem as MPMEs. Do ponto de vista regulatório, qualquer empreendimento 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 postura e os códigos tributários municipais, ambos de alçada legislativa privativa dos municípios. É importante que se observe 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 devem então se desdobrar em políticas governamentais articuladas e coordenadas entre todos os órgãos envolvidos, nas quais a questão da produtividade ocupe 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 originários 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 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 MPMEs. Conforme já colocado neste texto, trata-se 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 auxilia na 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 da pobreza. Significa 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 dos indivíduos propostos essas políticas seriam inúteis. Para um porque não são necessárias; para 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 reatamentos 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, 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 da problemática 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 incentivos para seu desenvolvimento e quanto às suas capacidades de reagir positivamente a eles?

Nesse 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 (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 de indústria”. Essa 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 (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 responsável 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 efetivamente se difundiu, tendo em Peter Drucker um de seus principais e mais famosos disseminadores (Drucker, 1970).

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*, 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 no da economia.

A despeito desse fato, 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 que 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, um empreendedor.

O que difere então a abordagem do empreendedorismo dos estudos das MPMEs? Basicamente, a diferença reside no objeto. As questões sobre as MPEs 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 MPEs, é este indivíduo (ou grupo de indivíduos) que fornece o “gene” formador da firma. Elas nascem – formais ou informais – como consequência da atitude de um (ou alguns poucos) indivíduo(s). 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, mantendo-se concentradas 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, da dinâmica das MPEs. Chamamos aqui de “atitude” aquilo que Souza *et al.* (2012) designam por “disposições”, conforme o significado atribuído a este conceito por Lahire.<sup>9</sup> Em seu trabalho, os autores evidenciam o papel fundamental das “disposições” na conformação das práticas de gestão do pequeno empreendedor, assim como oferecem um quadro classificatório que caracteriza as “disposições” fundamentais presentes nos empreendedores informais pesquisados, conforme sintetizado a seguir (Souza *et al.*, 2012, p. 94).

---

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

- 1) 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;<sup>10</sup> para aprendizagem pela experiência; para projeção de futuro; para construção de imagem positiva; e para aquisição de bens de consumo “superiores”.
- 2) Econômicas gerais: para a incorporação do espírito de cálculo e de previsão – para o cálculo econômico; e para a poupança.
- 3) 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 o trabalho comercial; para a organização e a coordenação de atividades; para a “visão de negócio”; para a construção de imagem positiva de negócio; para a aprendizagem na prática dos negócios; e para a aprendizagem por meio de observação de outros negócios).

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) detem(êm). Tal conhecimento 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 – caso do “capitalista típico”. Os melhores exemplos são os acontecimentos de um passado recente em que, dentro

---

10. Ascese: “exercício prático que leva à efetiva realização da virtude, à plenitude da vida moral” (Aurélio, 2010).

do processo de reestruturação produtiva das décadas de 1980 e 1990, várias pessoas se utilizaram de recursos obtidos em “planos de demissão voluntária” para abrir um negócio próprio. Observou-se 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) segundo o qual o franqueado é um “empregado sem direitos trabalhistas”, que 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 a de alguém que, seja por qual motivo for, se utiliza de 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), esse perfil pode ser delineado por meio de três identidades básicas, determinantes das motivações do ato de empreender, de acordo com o que se segue.

- 1) 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 o deslocamento da fronteira do “estado da técnica” em produtos ou processos.
- 2) Empreendedor mercadológico: indivíduo capaz de identificar oportunidades de mercado e estruturar um empreendimento que se posicione de forma a aproveitá-las, fazendo uso dos conhecimentos técnicos que estão a seu alcance imediato.
- 3) 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: *i)* políticas direcionadas para o incentivo ao empreendedorismo, ou seja, para estimular a ação empreendedora; e *ii)* 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: *i)* abertura da empresa; *ii)* sobrevivência, ou seja, que auxiliam a empresa a firmar-se e adquirir estabilidade; e *iii)* 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, incluídas as diferenças por gênero. Portanto, os programas devem ser personalizados em função dos resultados pretendidos e do perfil dos seus destinatários.

## 5 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 discutidos na seção anterior, nos parece que o cerne da sobrevivência e do desenvolvimento das empresas se encontra em sua capacidade de competir no mercado em que atua, ou seja, na sua competitividade. E essa depende essencialmente da obtenção de patamares de produtividade que sejam compatíveis com os que esse 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, tais esforços devem ser concentrados 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. 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.

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 grau em que tais dessemelhanças se manifestam na economia brasileira. Ademais, as elevadas dessemelhanças – ou heterogeneidades – intrasetoriais não seriam resultado “natural” de intensidade de uso de fatores, uma vez que o estado da técnica de atividades similares implica um nível igualmente similar no uso de fatores. Portanto, a questão se coloca sobre a identificação de qual seria 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 Van Reenen (2007), que indica claras evidências nesse sentido. E em um trabalho mais recente, Dowdy e Van Reenen (2014) mostram novas conclusões da relação entre gerenciamento e produtividade nas empresas.

O segundo ponto a ser apreciado é a ressalva feita por Syverson de que muito pouco se tem estudado em relação ao que, na realidade, caracteriza as habilidades de

gerenciamento. Observa-se até mesmo a sugestão de correlação entre elevadas heterogeneidades produtivas com elevadas heterogeneidades na 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 Van 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 levada a patamares inferiores.

Octávio Rodriguez (2009) chama muito a atenção para a necessidade de um contexto (ou ambiente) que favoreça os encadeamentos relacionados à inovação, argumento este que vai ao encontro do que está sendo aqui propugnado. Além disso, 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 dimensionando 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 processos indiretos, tais como o *learning by doing*. Assim, a questão da elevação do capital humano deixa de se concentrar apenas na melhoria da qualificação do trabalhador, passando a contemplar também a melhoria da “qualificação da empresa como um todo”.<sup>11</sup>

A importância dos fatores organizacionais para a criação de condições efetivas para que uma dada empresa seja capaz de absorver novas tecnologias fica bem 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, o ensaio 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. Evidenciou-se 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 efeito interessante foi que, indiretamente, observou-se nas empresas tratadas um crescimento não induzido da utilização de tecnologia de informação.

Como visto 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 escolaridade<sup>12</sup> representam mais de dois terços do total de empregadores do país (Squeff e Nogueira, 2013).

---

11. O autor agradece a Jorge Arbach pelas reflexões que deram origem às ideias apresentadas neste parágrafo, assumindo, contudo, inteira responsabilidade sobre eventuais equívocos.

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



Assim, recomenda-se o foco na capacidade organizacional – isto é, no domínio das tecnologias de gerenciamento – se o objetivo é que as MPMEs sejam capazes de, em um primeiro estágio, absorver os transbordamentos tecnológicos que permitem o incremento de suas produtividades – de produto, de processo ou de tecnologias de gestão. E, em estágios mais avançados, exerçam 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, deficiências essas 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.

A ideia de incremento da produtividade e de fomento à inovação está presente em todos os planos de desenvolvimento do Brasil das últimas décadas: a Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice), de 1990; a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE),<sup>13</sup> de 2004; a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008; e o Plano Brasil Maior (PBM), de 2011 (Brasil, 1990; 2003b; 2008; 2011a). O último deles, o PBM, 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, 2011a).

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, gerando um incremento nessas atividades e espalhando a “cultura da inovação” 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 compreender suas possíveis origens, comecemos pelo entendimento dos sentidos e interpretações que o termo “inovação” pode adquirir.

---

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

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 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual estabelece que, além das atividades de pesquisa e desenvolvimento (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, 2007), 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 novos conhecimentos, que realizam ou destinam-se a levar à realização de produtos e processos tecnologicamente novos e melhores (*op. cit.*, p. 23).

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 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/IBGE). Nesse estudo, faz uso do conceito de inovação em toda a sua amplitude. Com base nos dados da pesquisa,

é possível constatar um crescimento da ordem de 13% na proporção de empresas industriais que inovam no Brasil entre os anos 1998 e 2011 (IBGE, 2002; 2013e). 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, este número caiu para 35,6% no triênio 2009-2011.

À primeira vista, esses números parecem significativos. Porém, a Pintec adota o mais amplo conceito de inovação, considerando como atividades inovativas não somente as atividades internas ou de aquisição externa de P&D, mas também, entre outras, a aquisição de conhecimentos externos para o desenvolvimento ou a implantação de inovações e a aquisição de *software* e máquinas e equipamentos para a implementação de produtos ou processos novos ou aprimorados (IBGE, 2013e). Isso significa dizer que, ao logo do triênio 2006-2008, 61,2% das indústrias do país sequer adquiriram uma nova máquina ou equipamento, incluindo-se aí os microcomputadores destinados a melhorar seus processos. Isto significa dizer que estamos falando 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 ciência e tecnologia (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 aqui como paradigmático o caso do Fundo Setorial de Informática (CT-Info), estudado por Kubota, Nogueira e Milani (2011). Neste 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 é, em geral, para o 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, tais produtos 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 inovadoras exemplares têm exatamente no “empacotamento” seu principal diferencial. Isso é particularmente notado no mercado de tecnologia de informação (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, e que vem tentando estabelecer estratégias de ação capazes de superá-la em seus quadros e processos (Kickinger e Almeida, 2010).

Diante desse contexto, o que parece é que 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 espaiá-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),

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 (OCDE, 2004, p. 21).

Nesse sentido, para uma pequena lanchonete em um subúrbio do Rio de Janeiro, 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 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, então, 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, se existe no país um “meio ambiente” capaz de absorver e disseminar tais transbordamentos.

Assim, os objetivos para as políticas de fomento à inovação não podem ser definidos em termos de uma meta de percentuais do produto interno bruto (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. 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 da 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.

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*<sup>14</sup> *Excelência*

---

14. PME: pequenas e médias empresas.

1999, 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 que essa coexistência seja 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 questão seria, então, construir um modelo que fosse capaz de representar essa estrutura evolutiva e possibilitasse a elaboração de uma tipificação que propiciasse a classificação das MPMEs em categorias razoavelmente homogêneas, ensejando a formulação de políticas públicas individualizadas para cada uma destas categorias, o que proporcionaria 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.

## **6 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 Crosby<sup>15</sup> (1979), os modelos de referência para gestão da qualidade baseados em níveis de maturidade se tornaram comuns nessa área

---

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

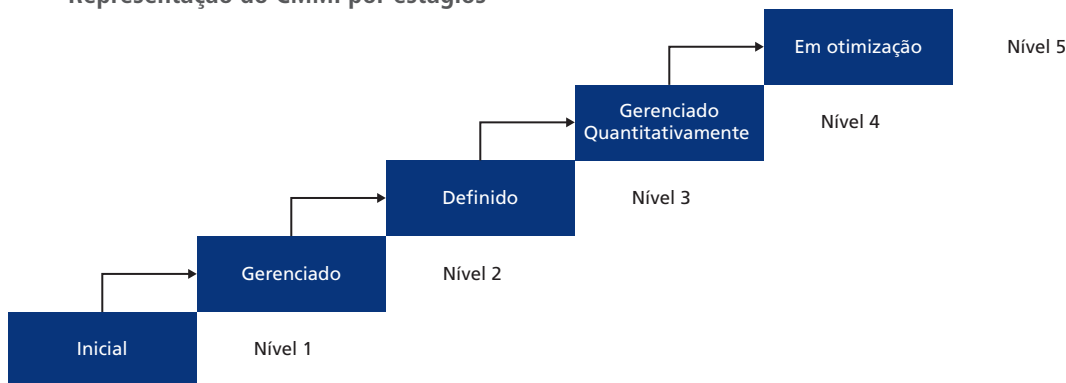
das organizações. A ideia norteadora dos modelos de gestão da qualidade baseados em níveis de maturidade é que as diversas práticas que fazem parte do escopo dessa área de conhecimento podem ser “hierarquizadas” em função de seus distintos graus de complexidade; dos diferentes níveis de conhecimento e das 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 estes 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/SEI, 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 *softwares* e que possui larga aceitação nesse setor. Na realidade, o CMMI propõe dois modelos: *representação contínua* e *representação por estágios*. Foi a representação por estágios que mais largamente se difundiu no mercado.

Nela, o modelo estabelece uma sequência pré-determinada e, conseqüentemente, um *roadmap* para melhoria (da qualidade) composto por cinco estágios, sendo cada um deles a base para o seguinte. Cada um destes 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 e 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, Inovação e Comunicações (MCTI) que poderia servir também de referência para a construção de indicadores com essa mesma natureza: a pesquisa bial Qualidade no Setor de Software Brasileiro. Desenvolvida no âmbito do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade em Software (PBQP-SW), 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 caracterizadas 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 – i.e., 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, o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), a Fundação Nacional da Qualidade desenvolveu o Modelo de Excelência da Gestão – MEG (FNQ, 2008). Também baseado em níveis de maturidade, 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 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 será discutido mais adiante. Além desses, existem diversos outros modelos que poderiam servir de referência.

Quanto a experiências similares, na Malásia, um programa de desenvolvimento das MPEs está fazendo uso de 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/Cepal, 2012). Em que pese estar baseada em conceitos completamente distintos do que estão aqui apresentados, é uma iniciativa que merece ser observada.

Diante disso, sugerimos 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 é que empresas 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 o 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 intrassetorial.

A ideia aqui desenvolvida diz respeito a um modelo sistêmico, que contempla não somente um rol de práticas observadas isoladamente, mas de conjuntos de práticas que não apenas coexistem, mas que se correlacionam e se complementam. Syverson (2011) 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” (*op. cit.*, p. 339).

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 referem-se 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.

Contudo, 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 para a 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 comuns que, necessariamente, deve estar presente em tudo aquilo que é associado a essa categoria. São, portanto, 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 haja 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, 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). O 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 entre todos, 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.

Pode-se representar esquematicamente a ideia conforme ilustrado no quadro 3. 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”.

A partir desse conceito de “semelhança de família”, entende-se então que o modelo de maturidade organizacional proposto deva ser elaborado. Tal modelo não deve ser um sistema classificatório determinístico, mas construído a partir de semelhanças que se envolvem e se cruzam, de modo que nenhuma das características esteja necessariamente 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 3

**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 do autor.

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 desse 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 considera a organização de categorias em torno de um conjunto de propriedades ou 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.

Por sua vez, os Estados Unidos adotam um sistema classificatório oficial para a determinação dos limites para 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 define limites distintos em função do Naics<sup>16</sup> Code a seis dígitos, podendo 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 50 e 1,5 mil pessoas (US SBA, 2015). Uma vez que se utiliza de uma alta granularidade de classificação de atividades econômicas,

16. Naics: North American industry classification system – sistema de classificação de atividades econômicas dos Estados Unidos.

esse sistema certamente é capaz de ir ao encontro 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 pela sugerida por Souza, Feijó e Nascimento e Silva (2006), em função da definição de seu objeto. Os níveis de informalidade proposto por estes dizem respeito a ramos de atividades. Admitem que o ramo é determinante na definição das práticas adotadas pelos empreendimentos informais e que 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 e 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 seu caso, a técnica empregada foi a análise de componente. Outro exemplo de recurso a essas ferramentas para processos classificatórios dessa natureza pode ser encontrado em 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, do ponto de vista de sugestão para 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 e 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

modelo multidimensional que capte as principais variáveis caracterizadoras das MPMEs de forma inter-relacionada. Este estudo conceitual deve ser integrado a informações da realidade brasileira, provavelmente resultantes de um *survey* destinado a “entender” o universo das MPMEs do país. 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 esse “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 por Nogueira (2016a), mesmo na produção dos dados mais usuais em relação às MPMEs existem problemas. Os dados e informações estatísticas relativos às MPMEs são consideravelmente precários, inclusive para aquelas informações tradicionalmente coletadas junto ao setor produtivo (PIA, Paic, PAS, PAC, Pintec etc.),<sup>17</sup> 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 – ou que se faça uma significativa reformulação do existente – capaz de subsidiar esse processo. Na verdade, essa questão não se limita ao campo das MPMEs, mas trata-se 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.

---

17. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) coleta, anualmente, dados para a elaboração de quatro pesquisas setoriais: Pesquisa Industrial Anual – PIA (IBGE, 2013d); Pesquisa Anual da Indústria de Construção – Paic (IBGE, 2013a); Pesquisa Anual de Serviços – PAS (IBGE, 2013c); e a Pesquisa Anual de Comércio – PAC (IBGE, 2013b); e, a cada três anos, a Pesquisa de Inovação – Pintec (IBGE, 2013e).

Há outro notório determinante de assimetrias entre as empresas, que é a questão regional. Aliás, mais do que assimetrias regionais, muitas vezes, a microrregião conforma um importante determinante. 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 se*. 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, estes sejam definidos a partir desses três elementos diferenciadores: setor, localização e “nível de maturidade”.

Constituído o modelo, será possível então 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 que atuam nestas empresas: o empreendedor. 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”. O desenvolvimento dessas “atitudes” – ou “disposições” –, como destacam Souza *et al.* (2012), se origina primordialmente 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, pois vão muito além dos processos tradicionais de treinamento em capacitações instrumentais. Como sustenta Lahire (*apud* Souza *et al.*, 2012):

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 (sic) ou os princípios que geraram a aparente diversidade das práticas (*op. cit.*, p. 95).

## 7 REPENSANDO AS MODALIDADES DE APOIO E INCENTIVO

Em relação à terceira e última estratégia proposta, ou seja, as modalidades das ações de incentivo, percebe-se, ao se observar a realidade brasileira, que essas ações, em que pesem 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.

Tais modalidades podem ser subdivididas – mais uma vez – em duas grandes categorias:

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

O que observamos anteriormente é que as ações “tradicionais” ocupam maior espaço nas iniciativas. Nos 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 par disso, a renitente heterogeneidade estrutural da economia evidencia que as ações “tradicionais” não vêm se mostrando suficientes para 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”, ambos 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 destes e de todos os demais instrumentos bem como para que se possa 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. Uma reflexão cuidadosa sobre essas afirmações permite entender 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, 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: a necessidade de uma definição mais acurada dos públicos-alvo dos programas governamentais.

Da mesma forma, 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 estas 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 destas firmas, capacitando-as a acessar os instrumentos ora disponíveis.

Há ainda a questão da falta de interessados. Isto 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 para que sejam utilizadas mídia e linguagem adequadas.

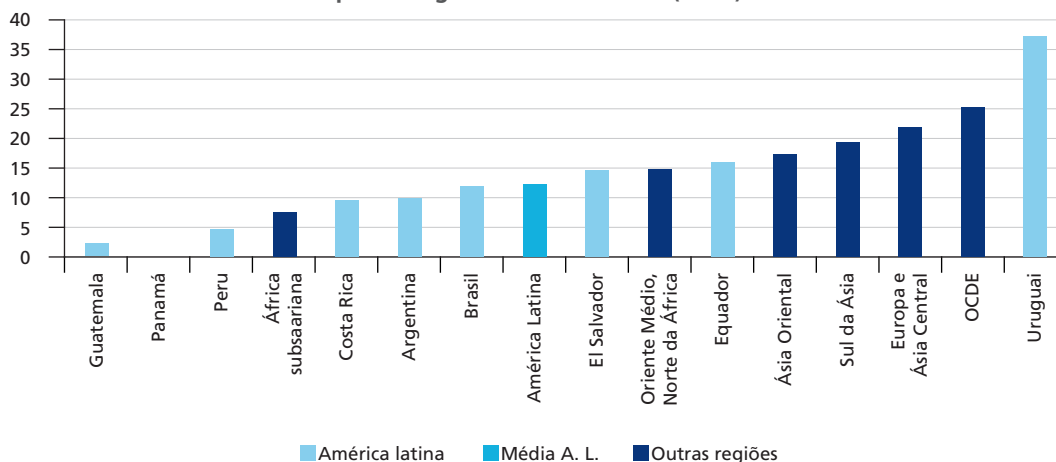
O segundo fator recai, mais uma vez, na questão da maturidade. Organizações com níveis muito baixos de maturidade tendem a considerar apenas o uso de capital próprio em suas operações. Podemos dizer que, no contexto dessas empresas, as operações de créditos subsidiados não fazem parte do seu “imaginário”.

Com efeito, se existe crédito disponível, mas os principais interessados não sabem ou não se sentem aptos a acessá-los, 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, conforme constata Nogueira (2016c). Por ora cabe destacar que, em virtude disto, 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 demonstra Nogueira (2016d), uma miríade de outros fatores que se revestem de natureza muito mais complexa e 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 1 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 1  
Crédito a MPMEs como porcentagem do crédito total (2010)



Fonte: OCDE/Cepal (2012).

Como muito bem ilustraram Lastres, Arroio e Lemos (2003), estamos diante de uma materialização contemporânea do Mito de Procusto,<sup>18</sup> ou, de outro modo, colocando a culpa no doente por não reagir à terapêutica aplicada. Como se pode 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 apontam 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 dela, 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 são ainda mais significativos, uma vez que o custo de transação é maior para estas 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 estas empresas, além de agravar o problema da semiformalidade. Além disso, a Lei Geral (e o microempreendedor individual – MEI) ainda vem encontrando obstáculos para produzir os efeitos esperados.

Existem disponíveis ainda diversos outros instrumentos de benefícios fiscais, como a Lei do Bem e o *drawback*. As MPMEs, embora não sejam o foco destes 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 deste 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.

---

18. “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 desafios 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 é concorrente) a própria oferta desses instrumentos: 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 a OCDE e a Cepal (2012),

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 (OCDE/Cepal, 2012, p. 18, tradução nossa).

Em verdade, há um caminho de mão dupla a ser percorrido: aproximar as políticas das empresas e ao mesmo tempo trabalhar 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; 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.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho 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 o ambiente no qual elas atuam. De reconhecida e expressiva participação na atividade econômica, elas padecem de uma massa crítica de estudos que melhor 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 da existência de estruturas não governamentais de apoio, que vêm promovendo uma miríade de ações que buscam seu desenvolvimento. Diga-se de passagem, de acordo com o que se depreende do estudo da OCDE/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, do pleno desenvolvimento econômico da nação. As causas se devem a diversos fatores, mas sua síntese se encaixa em grande parte do que foi abordado neste texto.

A questão da coordenação, coesão e integração de iniciativas é crítica em todo o mundo, mas no Brasil se reveste de uma criticidade particular. Como destaca Nogueira (2016b), 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 sua 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 foi em outros países, a partir do estabelecimento de um “projeto nacional” que tenha a MPME 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 suas 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 do processo. Seja colocando-se ao lado essa posição, seja assumindo uma perspectiva menos intervencionista de Estado, o fato é que a maior parte do 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 originários 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. 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 desta 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, incorporando 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 esse esforço para uma sistemática de classificação capaz de dar conta dessa diversidade, assim como orientar de forma mais efetiva as políticas públicas voltadas para o segmento no país.

A realidade é que as políticas públicas para o segmento carecem de atentar para a diversidade do público-alvo. Elas concentram-se 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, ao mesmo tempo que seja capaz de capacitá-las a operar em um ambiente mais dinâmico.

## REFERÊNCIAS

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.

ARROIO, A.; SCERRI, M. (Eds.). **The promise of small and medium enterprises.** Serie BRICS – National Systems of Innovation. Canada/India: IDRC/Routledge, 2014.

ATKIN, D. *et al.* **Organizational barriers to technology adoption: evidence from soccer-ball producers in Pakistan.** New Haven/Bark Rd/Columbia: Yale University/Lahore School of Economics/Columbia Graduate School of Business/Columbia University, 2014.

AUDRETSCH, D. B. *et al.* **Does self-employment reduce unemployment?** Papers on Entrepreneurship Growth and Public Policy. Alemanha: Max Planck Institute of Economics, 2005.

AURÉLIO, B. H. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 5. ed. São Paulo: Editora Positivo, 2010.

BLOOM, N.; VAN REENEN, J. Measuring and explaining management practices across firms. **Quaterly 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. Pittsburgh: American Economic Association, 2010.

BLOOM, N. *et al.* **Does management matter?** Evidence from India. Cambridge: NBER, 2011. (Working Paper, n. 16658).

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES Automático.** Rio de Janeiro: BNDES, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/qhbZJe>>. Acesso em: 8 out. 2014.

BRASIL. Portaria do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento n. 365, de 26 de junho de 1990. Diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior. Brasília: **Governo Federal**, 1990. Disponível em: <<http://goo.gl/fDpWHr>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 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**, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 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**, 2003a.

\_\_\_\_\_. Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 26 de novembro de 2003. Brasília: **Governo Federal**, 2003b. Disponível em: <<http://goo.gl/oaH4Ss>>. Acesso em: 19 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei Geral da Micro e Pequena Empresa – Super Simples. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília: **Governo Federal**, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Brasília: Governo Federal, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/QaA1nG>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Maior**. Brasília: Governo Federal, 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/VtM041>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Alteração de Dispositivos da Lei Complementar n. 123/2006. Lei Complementar n. 139, de 10 de novembro de 2011. Brasília: **Governo Federal**, 2011b.

\_\_\_\_\_. Lei de Criação da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República. Lei n. 12.792, de 28 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. Alteração da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Lei Complementar n. 147, de 7 de agosto de 2014. Brasília: **Governo Federal**, 2014.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz & Terra, 2003.

CESIT – CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO. **Heterogeneidade no segmento das MPes**: a necessidade de uma tipologia. Campinas: Cedit/Unicamp, 2005. (Texto para Discussão, n. 20).

CHO, Y.; HONORATI, M. **Entrepreneurship programs in developing countries**: a meta regression analysis. Bonn, Institute for the Study of Labor – IZA, 2013. (IZA Discussion Paper, n. 7333).

CMU/SEI – CARNEGIE MELLON UNIVERSITY/SOFTWARE ENGINEERING INSTITUTE. **Capability Maturity Model Integration, CMMI for Development, version 1.3**. Pittsburgh: SEI, 2010. Available in: <<http://goo.gl/5wqTPx>>. Access on: 25 mar. 2014.

CROSBY, P. B. **Quality is Free**: the art of making quality certain. Nova York: McGraw-Hill Companies, 1979.

DOWDY, J.; VAN REENEN, J. **Why Management Matters for Productivity**. New York: McKinsey & Company, 2014.

DRUCKER, P. Entrepreneurship in Business Enterprise. **Journal of Business Policy**, v. 1, 1970.

\_\_\_\_\_. **Inovação e espírito empreendedor**: prática e princípios. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

FINEP – FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Edital 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://goo.gl/NIVb09>>. Acesso em: 22 set. 2015.



FNQ – FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. Cadernos Rumo à Excelência: **Introdução ao Modelo de Excelência da Gestão**. São Paulo: FNQ, 2008.

GEM – GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR – 2010. **Empreendedorismo no Brasil**. Curitiba: IBQP, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Inovação – Pintec 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Inovação – Pintec 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual da Construção 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013a. v. 23.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual de Comércio**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013b. v. 25.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual de Serviços 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013c. v. 15.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Industrial 2013: empresa**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013d. v. 32, n. 1.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Inovação – Pintec 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013e. Disponível em: <<http://goo.gl/6bam1Y>>.

INFANTE, R.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. (Eds.). **Por um desenvolvimento inclusivo: o caso do Brasil**. Santiago/Brasília: Cepal/OIT; Ipea, 2015.

JUNGES, R. **Pela Ásia**. Sebrae, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/1VpV4N>>.

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. São Paulo: SET 2011.

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.

KUBOTA, L. C.; NOGUEIRA, M. O.; MILANI, D. N. CT-Info: uma visão a fundo. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 2, n. 10, 2011.

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/UFRJ – RedeSist, 2004.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

NELSON, R. **An agenda for formal growth theory**. Austria: International Institute for Applied System Analysis – Iiasa, 1994. (Working Paper).

NOGUEIRA, M. O. **Qualidade no setor de software Brasileira**: uma avaliação das práticas das organizações. 2006. Tese (Doutorado) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/Portugal: UFRJ/Coppe, 2006.

\_\_\_\_\_. **Uma reflexão sobre a problemática da baixa produtividade na economia brasileira**: o papel das empresas de pequeno porte. Brasília: Ipea, 2016a. (Texto para Discussão, n. 2208).

\_\_\_\_\_. **O panorama das políticas públicas federais brasileiras voltadas para as empresas de pequeno porte**. Brasília: Ipea, 2016b. (Texto para Discussão, n. 2217). No prelo.

\_\_\_\_\_. **A problemática do dimensionamento da informalidade na economia brasileira**. Brasília: Ipea, 2016c. (Texto para Discussão, n. 2221). No prelo.

\_\_\_\_\_. **A Construção social da informalidade e da semiformalidade na economia brasileira**: algumas propostas para o debate. Brasília: Ipea, 2016d. (Texto para Discussão). No prelo.

NOGUEIRA, M. O. *et al.* Há endogeneidade no acesso às políticas de desenvolvimento tecnológico e exportador no Brasil? **Revista de Economia Contemporânea**, v. 17, n. 1, 2013.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Frascati**: proposta de práticas exemplares para inquéritos sobre investigação e desenvolvimento experimental. 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 – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; CEPAL – A COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Perspectivas económicas de América Latina 2013**: políticas de pymes para el cambio estructural. Chile: Naciones Unidas, 2012.

OLIVEIRA, J. M. O que explica o sucesso do empresário inovador. *In*: PORTO, G. (Org.). **Inovação e Empreendedorismo**. São Paulo: Elsevier, 2013.

O’SULLIVAN, A.; STEVEN, M. S. **Economics**: principles in action. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2003.

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: <<http://goo.gl/qEOGpk>>. Acesso: 17 mar. 2014.

RODRIGUES, M. L. **Perfil PME Excelência**: o caso das PME de excelência de 1999, em Portugal. Maputo: Métier, 2004.

RODRÍGUEZ, O. A proposta estratégica dos anos 1990. *In*: \_\_\_\_\_. **O estruturalismo latino-americano**. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, 2009.

SAY, J-B. **Tratado de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCHWARZ, R. As ideias fora do lugar. *In*: \_\_\_\_\_. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1992.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Org.). **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2010-2011**. Brasília: Sebrae, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sebrae-RS nossa semana: 6 de maio de 2016**. Porto Alegre: Sebrae, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/ocJv0I>>. Acesso em: 6 maio 2016.

SECEX – SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR; MDIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Estatísticas de comércio exterior: exportação por porte de empresa (2014-2013) – metodologia**. Brasília: Mdic, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/dXiKEo>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

SME CORP – SMALL AND MEDIUM ENTREPRISES CORPORATION MALAYSIA. **Business Accelerator (BAP) and Enrichment & Enhancement Programme (E2)**. Banco Mundial, 2013. Available in: <<http://goo.gl/TP7xUr>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

SOFTEX – ASSOCIAÇÃO PARA PROMOÇÃO DA EXCELÊNCIA DO SOFTWARE BRASILEIRO. **MPS. BR – Melhoria de processo de software e serviços (Guias)**. Brasília: Softex, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/GLuSw3>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

SOUZA, A. C.; FEIJÓ, C. A.; NASCIMENTO E SILVA, D. B. Níveis de informalidade na economia brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 37, n. 3, 2006.

SOUZA, J. *et al.* **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.

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).

SYVERSONS, C. What Determines Productivity? **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 2, 2011.

US SBA – UNITED STATES SMALL BUSINESS ADMINISTRATION. **Small Business Size Standards**. Washington: SBA, 2015. Available in: <<https://goo.gl/LuCdZl>>.

WEBER, K.; ROCHA, A. R.; NASCIMENTO, C. **Qualidade e produtividade em software**. São Paulo: Makron Books, 2001.

WITTGENSTEIN, L. **Investigações filosóficas**. São Paulo: Abril Cultural, 1976.



## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

### Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*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

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto: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.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

