

## REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS COMO ALICERCE PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTADO

João Gonsalo de Moura  
Universidade Federal do Maranhão

Eunice Paraguassu Moura  
Universidade Ceuma

Ricardo Zimbrão Affonso de Paula  
Universidade Federal do Maranhão

### **Resumo**

Diante das transformações recentes no âmbito da economia global, principalmente por conta da aproximação dos mercados e da rapidez em que se dá o surgimento de novos produtos e serviços, o ambiente empresarial prescinde de duas características essenciais, que são a flexibilidade e a inovação. Políticas que busquem a conquista de um padrão de desenvolvimento que se consolide ao longo do tempo (sustentado) devem priorizar a atração de empreendimentos que sejam dotados de tais características. Devido aos altos custos de atração de grandes empresas, as políticas devem priorizar o apoio e incentivo à concepção e sobrevivência de micro e pequenos negócios como forma de desenvolver determinada região. Conclui-se, pois, que tais empreendimentos devem entrar no foco dos *policymakers*, não apenas pelo seu porte em si mesmo, mas, sobretudo, por apresentarem alta inclinação a serem flexíveis e inovadores. Em síntese, as políticas devem estar direcionadas para o empreendedorismo e não para as empresas de micro e pequeno porte, em si mesmas.

**Palavras-chave:** Pequenas empresas, empreendedorismo, inovação.

## INTRODUÇÃO

Não constitui fenômeno recente a tentativa de governos e de outros organismos da sociedade no sentido de viabilizar um ambiente que assegure o crescimento sustentado da produção de bens e serviços e do padrão de vida da sociedade no longo prazo. Embora com o passar do tempo as iniciativas nessa direção apresentem características diferenciadas, escolhendo meios alternativos, a finalidade principal permanece inalterada.

Desde meados do século XX, até aproximadamente o início dos anos 1990s, delinear políticas de desenvolvimento representava, em primeiro lugar, identificar quais seriam os setores estratégicos e, a partir daí, definir um conjunto de medidas destinadas a apoiar e estimular a criação de empresas no âmbito de tais setores. O nascimento da indústria automobilística brasileira pode representar bem o exemplo deste tipo de abordagem de política de desenvolvimento promovida pelo setor público (PAULA, 2007).

Com o passar do tempo as economias passaram a se tornar mais próximas, sobretudo a partir dos anos 1980s com o chamado processo de globalização. Desde então este processo tem se consolidado de forma cada vez mais rápida, fazendo surgir algumas características novas para a economia de mercado, como o encurtamento do ciclo de vida dos produtos e a necessidade de diferenciação dos mesmos, adequando-os às exigências dos diferentes grupos de consumidores, como forma de garantir espaço em um mercado cada vez mais concorrido. Como consequência, para as empresas se manterem atuando no longo prazo, duas exigências passaram a se fazer indispensáveis, quais sejam: flexibilidade e inovação.

Ou seja, aqui já não mais se trata de escolher quais são os setores estratégicos, pois, estratégica passa a ser a própria criatividade. Abre-se então o cenário para um novo tipo de planejamento e políticas de desenvolvimento, centrado na criatividade e no conhecimento dos indivíduos, requerendo, cada vez mais, a busca por novos produtos, processos, mercados, etc. Este cenário também se torna mais condizente para que o foco se afaste do setor estratégico para a criatividade e a inovação; abre espaço para a pequena empresa em detrimento da grande empresa; e, finalmente, do empreendimento para o empreendedor, na concepção schumpeteriana da palavra.

Embora tais mudanças pareçam óbvias no âmbito da academia, tudo indica que ainda estamos carentes de uma visão mais clara a respeito das mesmas no ambiente dos formuladores de políticas econômicas. Em tal contexto, portanto, o objetivo do presente

trabalho é produzir algumas reflexões sobre aspectos específicos das transformações recentes ocorridas nas economias de mercado, centrando o foco na necessidade de que os *policymakers* direcionem suas atenções para uma nova realidade na qual a pequena empresa, o empreendedorismo e a inovação possam fazer parte de um mesmo contexto, como fenômenos inter-relacionados, e não como políticas alternativas.

Para alcançar o objetivo proposto, além desta introdução, na seção 1 será tratada a questão da relação entre o empreendedorismo e as empresas de micro e pequeno porte. Na seção 2 será abordada a questão do papel da pequena empresa para o crescimento econômico. A seção 3 terá como tema central a inovação, enfatizando sua relação com os pequenos empreendimentos empresariais. Finalmente, na seção 4, serão feitas as considerações finais.

## **1. PEQUENA EMPRESA E EMPREENDEDORISMO**

Vencida a fase de ênfase exacerbada no papel das grandes empresas para o crescimento econômico de uma região, materializada principalmente nas décadas de 1950's, 1960's e 1970's, houve uma espécie de reviravolta nas décadas seguintes e, entre os temas preferidos pela academia - bem como pelos formuladores de políticas públicas – ganhou destaque o papel das micro e pequenas empresas (MPE's) no processo de expansão produtiva de países e regiões, sobretudo em economias menos desenvolvidas.

Na verdade, o interesse da academia e dos formuladores de políticas não se ateve ao papel específico das MPE's, mas, para muito além, o foco central passou a ser o empreendedorismo. No trato desses dois temas (MPE's e empreendedorismo), embora continuem a ser abordados de maneira entrelaçada, tem havido um reconhecimento em relação ao fato de que, mesmo estando relacionados em certa medida, nem sempre é possível identificar a presença de ambos no simples fato de alguém decidir levar adiante a ideia de montar um negócio (CARLAND *et al*, 1984).

A ação de empreender constitui algo que ultrapassa o simples ato de constituir um pequeno empreendimento (industrial, comercial, prestação de serviço, etc.). Conforme a visão Schumpteriana, o empreendedorismo poderia ser identificado como a própria causa do desenvolvimento econômico de uma região, uma vez que, por meio do empreendedor entraria em cena o processo conhecido como destruição criativa, quando, por meio das ações contidas na própria natureza do ato de empreender, este agente promoveria a

introdução contínua de inovações, tornando obsoletos os produtos e processos existentes (COSTA e GARCIA, 2006).

Mas esta ação benéfica não estaria resumida à introdução de novos produtos e processos. O empreendedorismo, conforme a concepção acima reportada, também se revela na capacidade de identificar e explorar novos nichos de mercado, novas formas de vender, novos meios para divulgar, etc., caracterizando-se, deste modo, como o ato de se concentrar nas oportunidades e explorá-las, ao invés de se concentrar meramente na exploração dos recursos tradicionais (THURIK e WENNEKERS, 2004; STEL, 2005).

Quanto ao ato de idealizar e montar um negócio, pura e simplesmente, isto nem sempre constitui uma ação empreendedora. Algumas vezes a atitude de colocar em prática um pequeno negócio constitui, de fato, a viabilização do surgimento de um novo produto ou de um novo processo, representando assim uma ação empreendedora. No entanto, em grande parte das vezes, a constituição de um pequeno empreendimento empresarial representa apenas a viabilização de um meio de sobrevivência para uma família, isto é, um mecanismo de geração de emprego e renda, sem nenhuma repercussão sobre os aspectos que caracterizam os padrões corriqueiros de produzir e comercializar, mesmo quando consideradas apenas as consequências no âmbito local, ou mesmo internamente no âmbito dos próprios negócios.

Portanto, torna-se oportuno enfatizar a distinção posta em evidência acima, tendo em vista que a mesma termina por revelar não apenas a necessidade de uma mera divisão entre classes de proprietários de MPE's, mas, muito mais que isso, revela também que se faz necessária uma postura diferenciada por parte dos *policymakers* quando concentram seu foco em políticas direcionadas para o estímulo aos micro e pequenos negócios.

Ou seja, existem distinções importantes nos objetivos de empresários, ou candidatos a empresários, que põem em prática e/ou idealizam a abertura de um negócio de pequeno porte. Por isto, torna-se desejável que os formuladores de políticas estejam cientes da existência de diferentes ambições/possibilidades no ato de montar um pequeno empreendimento produtivo, tais como: obter renda, aproveitar uma oportunidade de negócio, viabilizar um desafio pessoal, dentre outras possibilidades.

Sendo assim, incentivar micro e pequenos negócios como mecanismo de geração de emprego e renda; ou incentivar micro e pequenos negócios, indistintamente, como mecanismo de promoção do crescimento sustentado por meio da inovação; nem sempre aparecem como objetivos distintos no âmbito das políticas que visam apoiar e incentivar

micro e pequenas empresas. No primeiro caso pode-se dizer que se trata de uma política de cunho social, enquanto que, no segundo caso, trata-se de uma política visando o crescimento de longo prazo, motivado pela ação empreendedora. Ou seja, são políticas com propósitos específicos e, portanto, devem fazer parte de iniciativas distintas.

Em síntese, incentivar micro e pequenos negócios, indiscriminadamente, não representa, necessariamente, uma ação sinônima de incentivo à ação empreendedora. Em condições normais tais iniciativas não possuem o mesmo significado e as mesmas implicações. O surgimento de MPE'S pode estar atrelado tanto à simples necessidade de geração de emprego e renda e, portanto, à viabilização da própria sobrevivência de seus proprietários e familiares; como também pode estar ligado à exploração de uma oportunidade identificada por alguém que se enquadra no conceito Schumpeteriano de empreendedor. No primeiro caso, normalmente, os negócios tenderão a permanecer estagnados, tendo em vista que os critérios dos seus proprietários carecerão, em larga medida, dos valores indispensáveis ao crescimento, como seria o caso, por exemplo, da disposição para competir e desbravar novos mercados. No segundo caso, ao contrário, tendo em vista que tais valores são características que estão presentes na própria natureza do empreendedor, os seus empreendimentos tenderão a sobreviver e se expandir continuamente, maximizando assim os benefícios resultantes de algum estímulo inicial (GORGIEVSKI, 2008; WAGENER et al, 2008).

Quando as políticas econômicas que visam estimular MPE's estão direcionadas para a geração de emprego e renda, isto é, centralizadas na criação e sobrevivência de empreendimentos que simplesmente garantam um padrão de vida minimamente aceitável àqueles que estão diretamente envolvidos com o negócio; os *policymakers* dedicam grande parte do seu tempo à elaboração de medidas que viabilizem um ambiente caracterizado por altos incentivos fiscais, reserva de mercado, baixa qualidade de produtos e serviços, pouca diversidade, dentre outras anomalias que caracterizam uma economia que estimula e protege a ineficiência.

Por outro lado, quando as políticas visam estimular MPE's como fontes propulsoras da inovação; os *policymakers* estarão altamente envolvidos com a proposição e viabilização de ações que resultam em expansão da capacidade futura de geração de receita para o Estado, abertura comercial, alta qualidade de produtos e serviços, aumento na diversidade de produtos, dentre outras virtudes que caracterizam uma economia que favorece e estimula a eficiência produtiva.

As duas opções de políticas acima mencionadas podem abrir as portas para cenários caracterizados por duas possibilidades distintas de ambiente econômico, a saber: no primeiro caso, para uma economia de custos elevados, protegida, baseada na simples exploração dos recursos disponíveis (trabalho, recursos naturais, etc.); enquanto que, no segundo caso, normalmente, o espaço se abriria para uma economia de baixo custo, sustentada pelo foco na criatividade, resultante da intensificação das atividades diretamente ligadas à inovação e, atrelada a tais atividades, maior intensidade na exploração do conhecimento e das capacidades inatas e adquiridas dos indivíduos (capital humano), que são as causas determinantes do crescimento econômico sustentado.

Ou seja, incentivar a sobrevivência de MPE's que explorem apenas os recursos tradicionais, e mantenham apenas os empregos existentes, ou, em outros termos, que mantenha apenas as pessoas ocupadas, pode gerar resultados insatisfatórios, quando se compara com a opção por políticas que visam estimular MPE's destinadas a explorar a criatividade dos indivíduos, alicerçadas nos seus conhecimentos e habilidades. A primeira opção deve conduzir a economia à ineficiência e à estagnação; enquanto que, a segunda opção, certamente, conduzirá à eficiência e ao crescimento sustentado.

## **2. PEQUENA EMPRESA E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

Um dos grandes desafios dos *polycymakers* tem sido o delineamento de políticas que conduzam ao crescimento sustentado, viabilizando emprego e renda em quantidade e qualidade suficientes para garantir o avanço contínuo do padrão de vida da sociedade. Como proposto no início da seção anterior, nas décadas de 1950's, 1960's e 1970's a percepção predominante ensejava que a solução para o desafio proposto seria atrair e viabilizar a instalação de grandes empreendimentos por meio de um conjunto de incentivos, principalmente de natureza fiscal e financeira.

Até os anos 1970s a economia movida pelo Estado e pelas grandes empresas caracterizava o sistema de produção vigente nos principais países do mundo ocidental. No entanto, a partir dos anos 1980s surgiu uma nova configuração, tendo em vista o enfraquecimento da capacidade do Estado em mover a economia, resultante, principalmente, dos altos níveis de endividamento público. Também, naquele mesmo instante, o mundo passou a se deparar com o fenômeno da globalização econômica, potencializando a concorrência empresarial em mercados que antes representavam nichos

exclusivos das empresas locais. Além disso, um terceiro elemento importante passa a configurar este novo cenário, qual seja: a demanda e utilização, de forma cada vez mais intensa, de tecnologia/conhecimento nos processos de produção (DOLABELA, 1999).

Diante da nova realidade os grandes empreendimentos empresariais passaram a não ter outra escolha senão concentrar seus esforços na ampliação dos níveis de eficiência, buscando aumentar a produtividade (adoção de novos métodos) e reduzir os custos de produção (principalmente pelo uso menos intensivo de mão de obra). Da mesma forma, os governos passaram a viabilizar os meios de reduzir seus déficits, recorrendo a cortes de despesas e redimensionamento de pessoal. Dai em diante estavam abertas algumas lacunas, principalmente no âmbito da primazia no processo de geração de emprego e renda, e também no próprio âmbito da exploração intensiva da capacidade da sociedade de desenvolver e colocar em prática a produção de novos produtos, serviços e métodos; revelando assim uma carência em termos de novas fontes de dinamismo para as economias. Tais lacunas, na verdade, passam a ser preenchidas, desde então, em larga medida, pelas empresas de micro e pequeno porte.

Empreendimentos de grande porte continuam sendo protagonistas em ramos que, por conta das próprias características técnicas e naturais, requerem produção em larga escala para que haja viabilidade econômica. Este seria o caso de setores tradicionais tais como papel e celulose, indústria automobilística, siderurgia, petroquímica, etc. A consolidação dos empreendimentos de micro e pequeno porte tende a se viabilizar em virtude da existência e surgimento de novos segmentos produtivos cuja estrutura produtiva não comporta grandes estabelecimentos, requerendo assim a presença de estruturas mais modestas. Este seria o caso dos negócios em alguns ramos tradicionais, como comércio e serviços; bem como, e principalmente, em alguns segmentos considerados modernos, como é o caso dos programas para computadores (software) e, mais recentemente, dos aplicativos para celulares.

Ou seja, ao longo das últimas décadas, a estratégia de promoção do crescimento econômico através da atração de grandes empresas tem sido enfraquecida (mas que não deve ser esquecida) como elemento principal na propulsão do crescimento, cedendo espaço para uma abordagem mais ampla, em termos de políticas econômicas, que passa a ter como ponto de partida três alicerces básicos, quais sejam: incentivo ao empreendedorismo e aos micro e pequenos negócios; disponibilização de infraestrutura por parte do poder

público (em alguns casos em parceria com o setor privado); e a formação de capital humano (EDMISTON, 2007).

Esta maior ênfase em relação ao incentivo aos micro e pequenos empreendimentos carece de alguns esclarecimentos importantes, pois, conforme discutido anteriormente, nem todas as iniciativas que visam estimular MPE's deverão ter como consequência uma potencialização da capacidade de crescimento sustentado em uma economia qualquer. Este resultado, conforme atesta a teoria do crescimento econômico, só se torna viável mediante a configuração de um ambiente caracterizado por um processo contínuo de geração de inovações, ou, em outros termos, por meio de um processo contínuo de aperfeiçoamento dos produtos / serviços e processos, bem como pela própria renovação dos mesmos, através do chamado *processo de destruição criativa*. Um ambiente caracterizado pela inovação requer, portanto, a presença da figura do empreendedor Schumpeteriano (MARTES, 2010).

Sendo assim, o incentivo aos micro e pequenos negócios com o intuito de gerar crescimento sustentado se torna justificável quando tal iniciativa tem como objetivo principal, em última instância, promover a própria capacidade dos indivíduos em empreender. O empreendedorismo se torna relevante em decorrência de dois importantes fatores positivos presentes nas modernas economias, quais sejam: o primeiro decorre do surgimento de novas empresas, o que permite viabilizar socialmente a possibilidade do atendimento de novas necessidades, através de novos produtos e serviços, acarretando uma maior diversidade de bens, mesmo que seja por meio da simples diferenciação de produtos. O segundo decorre do fato das empresas já existentes se sentirem estimuladas a crescer, ou mesmo promover as mudanças necessárias que as tornem prontas para enfrentar o novo ambiente que se apresenta. Neste último caso, a inovação ocorre muito em função da própria necessidade de sobrevivência, ou mesmo reinvenção de tais empreendimentos, em uma época marcada pela globalização da economia (unificação dos mercados) e forte acirramento da concorrência (GIMENEZ, et al., 2008).

Políticas direcionadas à potencialização do crescimento de uma região, com foco em MPE's não devem, portanto, ser confundidas com iniciativas que visam tão somente viabilizar a sobrevivência, pura e simplesmente, de empreendimentos de alto custo e baixa produtividade. Conforme especificado anteriormente, este modelo possui uma finalidade muito mais social do que propriamente econômica. Isto porque, ações dessa natureza resultam, sobretudo, na manutenção dos níveis de emprego e renda em pequenos

negócios, não levando em consideração os custos envolvidos no processo, deixando à parte critérios importantes como eficiência e viabilidade.

Esta análise torna evidente a proposição de que as políticas de apoio e incentivo às MPE's podem ter múltiplos objetivos, tais como: gerar e manter emprego e renda; manter a estabilidade social e política; promover a concorrência; incentivar inovações; dentre outras possibilidades. Dentro dessa ampla diversidade de possibilidades, cabe aos *policymakers*, em suas elaborações, optar pela percepção dos micro e pequenos negócios como um bem social, que deverá ser amparado e mantido mesmo que isto implique em elevados custos para o poder público; ou optar pela percepção dos mesmos como uma base importante para o empreendedorismo e, conseqüentemente, para assegurar o processo de inovação que constitui a fonte primordial do crescimento sustentado (THURIK e WENNEKERS, 2004).

Em meio a esta nova visão em termos de políticas para alavancar o desenvolvimento de países ou regiões, é preciso lembrar que iniciativas direcionadas à atração de empresas de porte elevado estão longe de ser um malefício para uma economia qualquer. Ao contrário, os grandes empreendimentos costumam gerar empregos em maior quantidade e de melhor qualidade, proporcionando maiores remunerações. Além disso, firmas de grande porte tendem a adotar tecnologias modernas nos seus processos produtivos, a utilizar métodos gerenciais avançados e se adequar rapidamente a normas internacionais de qualidade, dentre outras virtudes. Tais características já podem ser consideradas como suficientes para a identificação de pelos menos dois efeitos positivos oriundos da presença de empreendimentos dessa natureza em determinada região, a saber: o aumento da produtividade média de uma economia atrasada; e a geração e transmissão de externalidades positivas para os demais setores da economia. Tais efeitos tendem a se materializar mais eficazmente quando se trata de grandes empresas voltadas para o mercado externo (FEDER, 1982).

No entanto, os grandes empreendimentos também carregam alguns fatores negativos que podem (e devem) pesar nas decisões dos *policymakers* que são os custos necessários para atrair os grandes investimentos. Esta particularidade, em muitas das vezes, tendem a inviabilizar políticas concebidas com a finalidade de desenvolver determinadas regiões. Para levar adiante uma iniciativa de atração de grandes empresas não importa apenas avaliar os benefícios envolvidos, baseando-se principalmente em indicadores como o número de empregos e a receita tributária resultante. Os custos carecem de uma análise criteriosa, tendo em vista que, em certos casos, a sua elevada

magnitude pode chegar ao ponto de não justificar os benefícios oriundos da atração de investimentos empresariais de grande porte. Além disso, quando regiões vizinhas delineiam políticas semelhantes de atração de grandes firmas (o que costuma acontecer na prática) os custos de atração se elevam ainda mais, demandando mais esforços de uma unidade governamental qualquer, principalmente em termos de dispêndio de um maior volume de recursos para viabilizar a sua instalação (EDMISTON, 2007).

Dessa forma, não se trata do caso de afirmar que as grandes empresas não trazem benefícios para uma região, ou país. Ao contrário, trazem benefícios significativos, principalmente para regiões e países com baixa produtividade e baixa renda. O que se deseja mostrar é que as políticas de apoio e estímulo às micro e pequenas empresas podem se tornar mais viáveis, por dois motivos básicos: implicam em menores custos sociais; e condizem com a configuração vigente no mundo atual, onde a flexibilidade (característica marcante dos micro e pequenos empreendimentos) se torna, cada vez mais, uma ferramenta importante de concorrência e atendimento mais imediato aos anseios dos consumidores.

Mas o foco também não pode estar centrado nas micro e pequenas empresas, por si mesmas. São as iniciativas empreendedoras (no sentido schumpeteriano da palavra) que devem receber especial atenção como forma viabilizar o cenário ideal para o crescimento sustentado. Tal cenário, nos dias atuais, apresenta-se caracterizado pela presença da flexibilidade e da criatividade, presentes em MPE,s que podem ser atraídas e estimuladas com a imposição de menores custos à sociedade, tornando mais eficiente a aplicação dos escassos recursos públicos.

### **3. PEQUENA EMPRESA E INOVAÇÃO**

Embora seja possível encontrar algumas referências ao progresso tecnológico já nas obras de autores como Adam Smith, John Stuart Mill, Alfred Marshall, dentre outros, foi a partir do trabalho de Joseph Schumpeter que o referido fenômeno adquiriu a merecida relevância como elemento propulsor do desenvolvimento econômico.

O que havia antes da análise Schumpeteriana sobre o papel do progresso técnico se resumia aos escritos dos autores clássicos, fundamentados em percepções pouco aprofundadas referentes a mudanças descontínuas na estrutura produtiva. As ideias introduzidas por Schumpeter (1985) aprofundam e revolucionam o pensamento até então

vigente, uma vez que traz à luz o protagonismo da introdução de inovações no processo produtivo de economias de mercado como elemento propulsor do seu dinamismo. Além disso, a obra Schumpeteriana promove da função de coadjuvante para a função de ator principal a figura do empresário. Este último ator se consagra como o responsável direto pela introdução das inovações no processo produtivo (CASTRO e CARVALHO, 2007-08).

Na concepção Schumpeteriana estariam presentes, necessariamente, dois ingredientes indispensáveis que seriam, no caso, *mudança contínua* e *empreendedorismo*. O primeiro, além de representar uma diferenciação no seu pensamento em relação aos autores clássicos, que se apegaram ao processo esporádico (descontínuo) de introdução de novas técnicas, representa também uma ruptura com a visão meramente técnica de aperfeiçoamentos resultantes de avanços pontuais nas ciências experimentais. O segundo, por destacar o papel do empreendedor, contribui para a percepção do caráter endógeno da inovação, tendo em vista que a mesma responde a estímulos internos, pois tem como fonte originária o interior da própria indústria, ou as iniciativas dos agentes econômicos (FEEMAN, 1982).

Muito embora a análise Schumpeteriana apresentada nestes termos pareça algo simples, a mesma gera importantes controvérsias quando é transportada para a observação cotidiana do processo inovativo. Ou seja, enquanto alguns autores interpretam a inovação, na prática, como um processo meramente linear, comandado por diferentes estágios que se sucedem e se realizam em fases independentes, obedecendo à sequência: pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento, produção e difusão; outros autores entendem que a inovação está atrelada aos acontecimentos que são originários do interior dos próprios empreendimentos empresariais, resultando, sobretudo, das estratégias que tais empreendimentos utilizam para viabilizar o seu esforço no sentido de desenvolver novos produtos e novos processos produtivos (CASSIOLATO e LASTRES, 2005).

Entretanto, a capacidade inovadora também responde aos acontecimentos que são originários do ambiente externo às próprias firmas, pois, é exatamente nesse ambiente que os agentes econômicos partilham seus conhecimentos, considerando principalmente os agentes que participam da mesma cadeia de produção, além daqueles que são portadores naturais dos fluxos de conhecimentos básico e aplicado, como seria o caso dos centros de pesquisa e das universidades (CASSIOLATO e LASTRES, 2005).

Enfim, a inovação é um fenômeno complexo, pois, assim como envolve aspectos concernentes ao interior dos empreendimentos produtivos, envolve também alguns aspectos

que emanam do ambiente externo às organizações produtivas. Além disso, a inovação não pode ser vislumbrada como um fenômeno típico de um determinado tamanho de empresa. Pequenas e grandes empresas são fontes de atitudes inovadoras, tendo em vista que ambas se defrontam com um problema comum, que é a necessidade de se manterem competitivas nos seus respectivos mercados. Em outros termos, unidades produtivas de pequeno e de grande porte carecem da adoção de estratégias que garantam sustentabilidade no longo prazo, o que implica em inovar sempre.

Como a ênfase neste trabalho recai sobre as empresas de pequeno porte, convém questionar quais seriam os motivos que induziriam esta categoria de empreendimento produtivo a se apresentar mais propensa a inovar, em comparação com os empreendimentos de grande porte. Edmiston (2007) apresenta três motivos que poderiam induzir os negócios de pequeno porte a se tornarem uma fonte mais dinâmica de inovação, quais sejam:

- i) *Menores entraves na cadeia de decisões, tornando os processos menos burocráticos;*
- ii) *Atuam em mercados marcados com maiores níveis de concorrência, exigindo assim maior empenho na busca pela competitividade;*
- iii) *Maiores recompensas individuais pelas decisões tomadas, o que origina um ambiente de fortes incentivos à inovação.*

Mas, conforme mencionado anteriormente, as grandes empresas também representam uma fonte importante de medidas inovadoras e, portanto, de progresso tecnológico. Tais empreendimentos podem até mesmo ser considerados como melhor posicionados para promover inovações, tendo em vista as vantagens que podem obter pelo fato de operarem em mercados onde impera alta concentração. Para arcar com os altos custos demandados pela atividade de Pesquisa & Desenvolvimento (custos fixos), os benefícios posteriores só poderão se materializar se houver a possibilidade de produção em larga escala. Ou seja, os altos custos com P&D precisam ser diluídos por um alto nível de produção, de forma que os custos médios não inviabilizem a competitividade do produto. Além disso, maior acesso ao mercado de crédito, maior capacidade de assumir riscos, boa reputação no mercado, dentre outros fatores, proporcionam ao grande empreendimento um diferencial positivo em relação à capacidade de gerar inovações (SCHUMPETER, 1985; EDMISTON, 2007).

Veja-se que não se trata de promover aqui uma disputa com a finalidade de definir quem é mais inovador: pequena empresa ou grande empresa. Ao contrário, uma vez

destacadas as características dos possíveis elementos motivadores de inovação em unidades produtivas de ambos os portes, a primeira assertiva é que tanto as grandes empresas como as pequenas empresas podem ser inovadoras, embora motivadas por circunstâncias que não seriam exatamente as mesmas. A segunda assertiva é que a priorização pelo estímulo a empresas de um determinado porte seria justificável apenas no caso de haver interesse específico em relação aos propósitos e consequências da inovação.

Pelo contexto acima apresentado, torna-se passível de sugestão a assertiva de que, ao priorizar o desenvolvimento de uma região por meio do estímulo à inovação, de modo que se assegure a melhoria do padrão de vida da população, no longo prazo, os *policymakers* poderiam enfatizar o estímulo à concepção e à sobrevivência de empresas de pequeno porte, tendo em vista que as mesmas caracterizam a maioria dos setores produtivos presentes numa determinada área geográfica. Essa ideia partiria do princípio que as grandes empresas estão restritas a setores específicos, e que, portanto, as inovações propostas pelas mesmas possuiriam um alcance mais restrito. As pequenas empresas, ao contrário, por abrangerem os mais distintos segmentos produtivos, poderiam difundir com maior capacidade de alcance os benefícios da criatividade.

Mesmo quando se tem consciência de que, em alguns casos, a inovação requer a interação entre empresas de grande porte e empresas de pequeno porte (como é o caso em setores como o de tecnologia da informação), e até mesmo que as pequenas se beneficiam dos gastos em P&D das grandes firmas, a ênfase nas empresas de pequeno porte se daria por dois motivos principais, a saber: o primeiro seria pelo fato de caracterizarem a maioria dos setores, promovendo assim a inovação de forma generalizada na economia. O segundo estaria ligado aos custos de atração que, no caso das grandes empresas, poderia representar uma mobilização de recursos por parte do poder público que chega a inviabilizar tal iniciativa.

Portanto, acredita-se que, a esta altura, já se torna possível propor algumas reflexões importantes para o trabalho de apoiar e estimular determinados padrões de desenvolvimento. Uma reflexão inicial emerge da proposição de que não há necessidade de desperdiçar recursos com a tradicional definição / escolha de setores estratégicos quando se delinea uma política de desenvolvimento sustentado, pois, estratégica mesmo é a criatividade (inovação), esteja ela onde estiver. Uma segunda reflexão emanaria da proposição de que a ênfase na pequena empresa garantiria maior abrangência de setores (maior difusão das inovações pelos setores econômicos) e, provavelmente, menores custos

de atração e estímulo. Daí a razoabilidade de uma política dessa natureza, tendo em vista que, comparativamente, a relação entre custos e benefícios apresentaria um cenário mais propício, ou favorável, em um ambiente caracterizado pelo apoio e estímulo aos empreendimentos de porte menos avantajado.

No entanto, conforme enfatizado anteriormente, o conceito de inovação não parece ser algo assim tão preciso a ponto de não deixar dúvidas quando alguma iniciativa passa a ser considerada como uma atitude inovadora. Alguns autores enxergam a inovação de forma mais técnica, geralmente, se referindo a mudanças em produtos e processos resultantes de investimentos em P&D. Outros autores procuram enxergar a inovação de modo mais abrangente, considerando inclusive aquelas mudanças que são introduzidas nos negócios e que resultam de processos formais e informais de troca de informações e experiências, além do próprio aprendizado acumulado ao longo da trajetória dos empreendedores.

Cabe então, ao retomar o tema da abrangência do conceito de inovação, chamar atenção para o tratamento que alguns autores atribuem ao mesmo. Conforme destacam autores como Lima e Vargas (2012), Costa e Garcia (2006), Moricochi e Gonçalves (1994), a análise Schumpeteriana abrange (comporta) cinco tipos diferentes de inovação:

- i) *Apresentação de um novo bem ou serviço ao mercado, até então desconhecido por parte dos consumidores. Pode ser ainda a introdução de uma nova qualidade a bens e serviços já existentes;*
- ii) *Apresentação de uma nova forma de combinar recursos (novo método) para produzir um determinado produto ou serviço;*
- iii) *Desbravar um novo mercado para um determinado produto ou serviço já existente;*
- iv) *Descoberta de uma nova fonte de matéria prima, ou, produzir os mesmos bens e serviços a partir da utilização de novos insumos;*
- v) *Reorganização de um setor estabelecido, rompendo a estrutura de mercado sobre a qual o mesmo se assenta, criando ou extinguindo um posicionamento privilegiado (monopólio, oligopólio, etc.).*

Embora a lista acima apresentada também pareça um tanto simples, a mesma comporta um conjunto de possibilidades de eventos práticos que se estendem desde a visão mais trivial (como seria o caso da introdução de um novo produto ou um novo processo)

resultantes de gastos em P&D; até as melhorias resultantes da simples troca de informações entre produtores. Neste último caso, se trata de uma visão de inovação que foge ao senso comum, uma vez que aborda a questão de forma mais abrangente, e mais flexível, quando procura reconhecer a presença de processos inovativos.

Sem fugir à concepção de Schumpeter (1985), mas, apenas interpretando de forma mais abrangente a mesma, considera-se que a inovação se manifesta pela incorporação de conhecimentos ao ambiente produtivo, mais especificamente, sobre os produtos, sobre os processos de produção, sobre as formas de vender, sobre as formas de comprar, sobre as formas de divulgar, etc. Considerando o caso de uma empresa ou região específica, a inovação estaria presente mesmo quando o conhecimento incorporado representa uma novidade apenas para quem o introduziu, uma vez que, para outras empresas ou regiões, o mesmo já se encontrava em uso há algum tempo (CASSIOLATO et al, 2008).

Dois aspectos importantes estão inseridos nesta visão ampliada da inovação. O primeiro aspecto diz respeito ao próprio conceito de *conhecimento*, pois, considera-se tanto as formas codificadas como aquelas não codificadas. O segundo aspecto corresponde à ênfase na dimensão regional, pois, os processos de interação que envolve as trocas de conhecimentos e experiências se dão com maior intensidade entre produtores de bens e serviços proximamente estabelecidos, isto é, localizados em determinadas regiões (AMARAL FILHO, 2009).

Tem-se aqui uma possibilidade adicional de geração de inovações que vai além da fonte essencial, baseada em P&D (mesmo que, talvez, seja esta uma das mais importantes). Essa visão adicional focaliza os diferentes níveis de interação entre os produtores e, ainda um pouco além deste nível, entre estes e o mundo à sua volta. A inovação pode resultar, no contexto desta visão ampliada, tanto das formas mais complexas de interação como também das formas mais simples.

Talvez, com esta compreensão estendida da inovação, e de suas possíveis origens, seja ainda possível, mais uma vez, exaltar prováveis benefícios de uma política de desenvolvimento baseada no apoio e estímulo aos micro e pequenos negócios. As possibilidades de interação e difusão de conhecimentos pode até se tornar mais provável entre MPE,s do que seria entre grandes empresas. Normalmente, os grandes empreendimentos que se estabelecem numa região são filiais de matrizes que monopolizam as tecnologias e seus aperfeiçoamentos, e que, normalmente, não comportam mais que pequenos aperfeiçoamentos, ou adaptações, em nível de uma unidade de produção

específica. Além disso, tem-se aqui uma maior possibilidade de as inovações decorrerem de atividades de P&D do que propriamente de entrelaçamentos / relações com a economia local (SANTOS et al, 2003).

No caso específico dos pequenos negócios, as interações entre empresas se tornam muito mais importantes para a geração de inovações, tendo em vista que tais unidades produtivas não dispõem de capacidade financeira para custear gastos / investimentos em P&D. Portanto, políticas que tenham a finalidade de promover o desenvolvimento sustentado por meio de apoio e estímulo a micro e pequenos empreendimentos produtivos devem, antes de tudo, promover um ambiente interativo, possibilitando assim a troca de conhecimentos e experiências, que pode vir a ser o insumo básico da inovação numa economia caracterizada por tal tipo de estabelecimento. Além disso, as relações entre as pequenas empresas e as universidades, ou mesmo institutos de pesquisa, por exemplo, podem potencializar ainda mais a inovação (TESSARIN e SUZIGAN, 2011).

Mas, convém lembrar novamente que, o simples fato de uma região ser caracterizada pela presença de micro e pequenas empresas não constitui uma garantia de que as inovações irão ali florescer naturalmente. Quando se encontram isoladas umas das outras a capacidade inovativa dessas empresas se resume ao *learning by doing* (aprender fazendo), ou talvez fique restrito aos processos de comprar e vender, o que constitui muito mais uma limitação do que propriamente uma grande virtude. Da mesma forma, quando estão apenas em sintonia com grandes empresas, fornecendo serviços específicos ou insumos básicos, a capacidade inovativa das MPE,s poderá ficar resumida às exigências dessas grandes empresas. Em ambos os casos, tratam-se de possibilidades muito limitadas de irradiação das iniciativas inovadoras para a economia como um todo (CAMPOS, et al 2003; PAULA, 2007).

Ou seja, no âmbito dos negócios de micro e pequeno porte as interações entre os agentes econômicos podem representar a fonte mais destacada de inovação, tendo em vista os baixos custos e a capacidade irradiadora para a economia como um todo. Promover desenvolvimento por meio de empresas desse porte requer, primeiramente, a criação de um ambiente que facilite a difusão do fluxo de informação. Poderia constituir exemplo de um ambiente dessa natureza numa região qualquer a presença, visível e atuante, de entidades de classe como associações e cooperativas.

A presença de instituições e entidades comprometidas com tais tipos de entidades; com a característica adicional de um ambiente marcado pela promoção de eventos e

configurações tais como seminários, encontros, feiras, rodadas de negócios, parcerias entre agentes, dentre outras possibilidades, potencializariam a capacidade inovadora e, como consequência, a capacidade de desenvolvimento sustentado de uma região. A viabilidade de um ambiente com tais características deverá constituir uma das metas essenciais de uma política que vise promover dinamismo na economia com o menor custo possível para a sociedade.

Esse dinamismo mencionado acima, em consonância com custos mínimos (inclusive custos mínimos de atração), pode ser encontrado em empreendimentos dotados da flexibilidade requerida pelos atuais padrões de produção e que sejam altamente inclinados à inovação. Isto não significa, simplesmente, um ambiente marcado por micro e pequenos negócios, mas, para muito além, significa uma economia marcada pelo empreendedorismo, no sentido schumpeteriano da palavra. Sendo assim, pode-se enfatizar mais uma vez que, as políticas não devem ter como foco principal as empresas de pequeno porte, mas a exploração do potencial de flexibilidade e inovação presentes em tais empresas.

Quando as políticas se voltam explicitamente, com toda ênfase, para o apoio às micro e pequenas empresas (por si mesmas) corre-se o risco de que o foco principal (garantia de desenvolvimento sustentado) permaneça em segundo plano, perdendo-se a noção do dinamismo proveniente da inovação. Construir as bases de uma economia flexível e inovadora pode resultar em um ambiente propício a micro e pequenas empresas. No entanto, estimular e apoiar micro e pequenos negócios de toda ordem, e apenas isto, pode ofuscar a flexibilidade e a inovação que o desenvolvimento sustentado requer. Neste último caso, as iniciativas se mostrarão custosas e de baixo impacto, promovendo, certamente, o desperdício dos escassos recursos da sociedade.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Entre as reflexões que o presente trabalho procurou trazer à luz destaca-se o papel exercido pelas políticas de apoio e incentivo às micro e pequenas empresas. Normalmente, tais políticas visam apenas criar as condições para a sobrevivência de empreendimentos que se enquadrem nessa categoria, deixando à parte as bases que garantem a sobrevivência de tais empreendimentos no longo prazo e, conseqüentemente, contribuem para a elevação do padrão de vida da sociedade.

Não é qualquer micro e pequena empresa que pode gerar desenvolvimento sustentado, mas, apenas, empreendimentos dessa natureza que atendam a dois requisitos básicos, considerando o atual modelo de produção, quais sejam: flexibilidade e criatividade. Não é exatamente um determinado porte de empresa que interessa, mas, em última instância, empresas que se mostrem competitivas e com capacidade de sobreviver ao longo do tempo. Em tal cenário, a criatividade torna-se o foco estratégico das políticas, que devem ter como base a exploração dos conhecimentos e habilidades dos indivíduos, ou ainda, em outros termos, ter como finalidade precípua apoiar e estimular o empreendedorismo no sentido schumpeteriano da palavra.

Empresas de grande porte também inovam e podem dispor de uma grande capacidade de flexibilizar seus produtos e processos. Além disso, podem operar com maior produtividade e pagar salários mais elevados quando comparados com as remunerações pagas pelas empresas de menor porte. No entanto, por operarem em setores específicos, suas inovações podem se restringir ao nível interno de tais empreendimentos, não se difundindo para outros setores da economia. Além disso, quando uma determinada região delinea uma política de desenvolvimento amparada na atração e fixação de negócios de grande porte, pode se deparar com custos de atração excessivamente elevados, submetendo a sociedade a uma relação custo-benefício que pode ser danosa.

No caso da opção pelo apoio ao empreendedorismo, com foco em micro e pequenas empresas, inúmeros benefícios podem ser gerados, a partir da sua própria capacidade de flexibilidade e inovação, bem com ainda através da sua inerente capacidade de difusão (das inovações) pelos demais setores da economia. Também a difusão do ponto de vista específico de um determinado setor se torna mais viável, uma vez que a interação entre essas empresas (característico de pequenos negócios) potencializa a troca de conhecimentos e experiências em uma região.

Enfim, políticas de desenvolvimento com foco em micro e pequenas empresas condizem com a promoção do empreendedorismo, na conotação schumpeteriana da palavra, quando abre espaço para a exploração da criatividade, da habilidade e do conhecimento dos indivíduos, resultando em um cenário marcado pela flexibilidade e pela inovação, que são os alicerces básicos da sustentabilidade do desenvolvimento no longo prazo, e verdadeiros promotores da elevação continuada do padrão de vida da sociedade.



Portanto, o foco das políticas de desenvolvimento regional deve ser o apoio e incentivo à capacidade criativa e inovadora dos indivíduos, presentes em empreendimentos de micro e pequeno porte, e não os negócios desse porte por si mesmos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL FILHO, Jair. *Sistemas e arranjos produtivos locais – SAPLs*. Fortaleza – Rio de Janeiro: RedeSist (mimeo), 2009.

CAMPOS, Renato, CARIO, Silvio, NICOLAU, José A. & VARGAS, Geraldo. Aprendizagem por Interação: Pequenas Empresas em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. In: LASTRES, Helena M. M., CASSIOLATO, José E. & MACIEL, Maria I (orgs.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: RELUME DUMARÁ, PP. 51-66, 2003.

CARLAND, James, W., HOY, Frank, BOULTON, William & R.; CARLAND, Jo A. Differentiating entrepreneurs from small business owners: a conceptualization. *Academy of Management Review*, v. 9, n. 2, pp. 354-359, 1984.

CASSIOLATO, José E. & LASTRES, Helena M. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, pp. 34-45, jan/mar, 2005.

CASSIOLATO, José. R., LASTRES, Helena. M. M. & STALLIVIERI, Fábio. Políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos e inovativos locais. In: LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. R. & MACIEL, M. L. (orgs.). *Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2008.

CASTRO, Ana C. & CARVALHO, Fernando J. C. Progresso técnico e economia. *Revista USP*, n. 76, pp. 26-33, dez/fev, 2007-2008.

COSTA, Armando J. D. & GARCIA, Junior R. O empresário schumpeteriano e o setor de varejo no Brasil. Samuel Klein e as Casas Bahia. *Revista de Economia*, v. 32, n. 1 (ano 30), pp. 57-82, jan-jun, 2006.

DOLABELA, Fernando. *Oficina do empreendedor: a metodologia de ensino que ajuda a transformar conhecimento em riqueza*. São Paulo: ed.Cultura Editores Associados, 1999.



EDMISTON, Kelly. The role of small and large business in economic development. *Economic Review*. Federal Bank of Kansas City, second quarter, pp. 73-97, 2007.

FEDER, Gerson. On exports and economic growth. *Journal of Development Economics*, v. 12: pp. 59-73, 1982.

FREEMAN, Christopher. *The economics of industrial innovation*. Second edition, Cambridge (Mass.): MIT Press, 1982.

GIMENEZ, F. A. P.; FERREIRA, J. M.; RAMOS, S. C. Configuração empreendedora ou configurações empreendedoras? Indo um pouco além de Mintzberg. *Anais do XXXII Enanpad*, 2008.

LIMA, Dagomar H. & VARGAS, Eduardo de. Estudos Internacionais sobre Inovação no Setor Público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 2, pp. 385-401, Rio de Janeiro, mar/abr 2012.

MARTES, Ana C. B. Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor. *Revista de Economia Política*, v. 30, n.2 (118), pp. 254-270, abr/jun, 2010.

MORICOCCHI, Luiz & GONÇALVES, José S. Teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter: uma revisão crítica. *Informações Econômicas*, v. 24, n. 8, São Paulo, agosto, 1994.

PAULA, Conrado C. B. *Atividades tecnológicas em filiais brasileiras de empresas multinacionais: o caso do setor automotivo*. (Dissertação de Mestrado). Araraquara: UNESP, dezembro, 2007.

SANTOS, Fabiana, CROCCO, Marco & LEMOS, Mauro. As Micro, Pequenas e médias empresas em espaços industriais periféricos: estudo comparativo entre APLs de subsistência e centro-radial. In: LASTRES, Helena M. M., CASSIOLATO, José E. & MACIEL, Maria I. (orgs.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: RELUME DUMARÁ, PP. 121-136, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Introdução de Rubens Vaz da Costa; tradução de Maria Sílvia Possas. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

STEL, André V., CAREE, Martin & THURIK, Roy. The effect of entrepreneurial activity on national economic growth. *Discussion Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy*. Erasmus University Rotterdam, January, 2005.

TESSARIN, Milene S. & SUZIGAN, Wilson. O perfil das interações de universidades e empresas no Brasil a partir de alguns segmentos da indústria. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. Rio de Janeiro, IPEA, pp. 1-17, 2011.

THURIK, Roy & WENNEKERS, Sander. Entrepreneurship, small business and economic growth. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, v. 11, n. 1, ABI/INFORM Global, pp. 140-149, 2005.

WAGENER, Stephanie L., GORGIEVSKI, Marjan J. & RIJSDIJK, Serge. Businessman or host? Individual differences between entrepreneurs and small business owners in the hospitality industry. *Report Series Research on Management*. ERIM, Rotterdam, November, 2008.