

Políticas de apoio à micro e pequenas empresas e desenvolvimento local: alguns pontos de reflexão

Renata Lebre La Rovere¹

Lucy Domingues Shehata²

Resumo

No paradigma tecno-econômico pós-fordista, cada vez mais se direciona o foco de políticas públicas para a inovação como elemento-chave de competitividade de empresas, países e regiões. Da mesma forma, existe uma tendência forte entre as diversas instâncias de Governo de promoção das micro e pequenas empresas (MPEs), reconhecidas como importantes dada a sua participação na geração de renda e emprego. O objetivo deste artigo é descrever e analisar os diferentes instrumentos de políticas de apoio a micro e pequenas empresas no que se refere ao desenvolvimento destas em um território determinado. Assim, serão analisadas as políticas de fomento a *clusters*, a parques tecnológicos e a arranjos produtivos locais implementadas no Brasil. Em seguida, serão levantadas algumas indagações sobre o papel das instituições locais no apoio às empresas. A conclusão trará elementos de reflexão para estudos futuros.

Palavras-chave: Micro e pequenas empresas. Inovação. Desenvolvimento local.

Introdução

A consolidação do paradigma tecno-econômico pós-fordista colocou a inovação como atividade essencial para a sobrevivência das empresas (LASTRES e FERRAZ, 1999). As teorias mais recentes do crescimento econômico enfatizam o papel que a geração de conhecimento assume para a competitividade das empresas (SIQUEIRA, 2003). Os aspectos relacionados à inovação e à educação ganham maior destaque nestas teorias, colocando em relevo a importância da compreensão das estratégias de crescimento e de inovação das empresas (MELLO e ROCHA, 2004).

Por conseguinte, cada vez mais se direciona o foco de políticas públicas para a inovação como elemento-chave de competitividade de empresas, países e regiões. Da mesma forma, existe uma tendência forte entre as diversas instâncias de Governo de promoção das micro e pequenas empresas (MPEs), reconhecidas como importantes tendo em vista a sua participação na geração de renda e emprego (LEMOS, 2001)³. Além disso,

em diversos países foi constatada a crescente definição de políticas públicas voltadas para MPEs que vinculam o apoio a estas empresas com o apoio a grupos sociais diversos, realizando projetos sustentáveis concebidos, desenvolvidos e administrados pelos próprios grupos sociais (LASTRES et al., 2003).

No século 20, o Brasil conseguiu atingir elevadas taxas de crescimento médio do PIB, apesar das “décadas perdidas” de 80 e 90. No entanto, o caráter concentrador do modelo de desenvolvimento, tanto em termos espaciais quanto de distribuição de renda, proporcionou à sociedade uma elevada desigualdade social. Assim, tornou-se crescente a demanda por políticas que proporcionassem a redistribuição da renda e a desconcentração espacial da atividade econômica. Apesar desses esforços, as disparidades entre empresas e entre regiões observadas no Brasil ao final da década de 1990 afirmam a necessidade de se definir novas estratégias de desenvolvimento.

Nas ações de políticas públicas, uma tendência que pode ser verificada refere-se ao tratamento coletivo das empresas que atuam em um mesmo ambiente e que realizam atividades afins. Isso devido ao fato de o reconhecimento de que a alteração da unidade de análise da empresa - do individual para o conjunto - aglomerado ou arranjo, pode contribuir para o desenvolvimento mais sustentável da empresa, da região e do país (HELMSING, 1999).

O problema que se coloca é de que forma deve ser definida uma política de apoio às micro e pequenas empresas que ao mesmo tempo promova o desenvolvimento local. De fato, alguns instrumentos de apoio a estas empresas podem acabar criando enclaves de empresas cuja inserção na região é limitada, o que limita sua contribuição ao desenvolvimento. Apesar das políticas dirigidas a *clusters* terem maiores chances de sucesso no apoio a MPEs do que as políticas “de balcão” (LA ROVERE, HASENCLEVER e ERBER, 2004), cabe refletir em que medida estas políticas efetivamente promovem o desenvolvimento local.

O objetivo deste artigo é descrever e analisar os diferentes instrumentos de políticas de apoio a micro e pequenas empresas no que se refere ao desenvolvimento destas empresas em um território determinado. Assim, serão analisadas as políticas de fomento a *clusters*, a parques tecnológicos e a arranjos produtivos locais implementadas no Brasil. Em seguida, serão levantadas algumas indagações sobre o papel das instituições locais no apoio às empresas. A conclusão trará elementos de reflexão para estudos futuros.

I CLUSTERS, ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E TECNÓPOLOS: PRINCIPAIS CONCEITOS

Hoje em dia, os conceitos de *cluster*, arranjos e sistemas produtivos locais e parques tecnológicos (ou tecnópolos) vêm sendo utilizados pelos formuladores de política, sem a devida atenção às diferenças existentes entre estes conceitos.

Para entender as diferenças entre os conceitos de *cluster*, tecnópolos e sistemas produtivos locais, cabe lembrar que estes conceitos foram desenvolvidos para entender por que empresas se aglomeravam em determinados locais. As vantagens da aglomeração

podem ser entendidas através do conceito de externalidades. Como observado por Erber (2005), as externalidades existem quando a produção de uma empresa ou o bem-estar de um indivíduo depende de alguma atividade de outra empresa (na produção) ou de outro indivíduo (no bem-estar). Paci e Usai (2001) lembram que as externalidades podem ser divididas em externalidades ligadas à produção e externalidades tecnológicas. As externalidades ligadas à produção existem quando as empresas obtêm vantagens pecuniárias (como, por exemplo, na criação de uma central de compras ou no aproveitamento de mão de obra) ou vantagens de localização (como, por exemplo, no compartilhamento de infraestrutura). As externalidades tecnológicas existem quando há compartilhamento de tecnologias, e podem ser divididas em economias de especialização, quando a especialização de uma região favorece a inovação, e economias de diversidade, quando a diversidade de atividades de uma região cria um ambiente propício à inovação. As externalidades tecnológicas são importantes na medida em que há processos de aprendizado que são desenvolvidos em nível local.

O *cluster* pode ser definido como uma aglomeração geográfica de empresas e instituições de uma área particular, gerada a partir de dinâmicas econômicas específicas (PORTER, 1998). Os *clusters* podem surgir a partir do uso de recursos específicos da região (mão-de-obra ou recursos naturais), a partir do fornecimento de produtos a um mesmo cliente, ou então como resultado de processos históricos e culturais (BEDÊ, 2002). Os autores que trabalham com o conceito de *cluster* enfatizam o papel das externalidades, tanto de produção quanto tecnológicas, para justificar iniciativas de criação e fortalecimento de *clusters* (PORTER, 1998; BRITTO e ALBUQUERQUE, 2001; BEDÊ, 2002).

Já os autores que defendem a implementação de tecnópolos enfocam sua argumentação nas externalidades tecnológicas, pois para eles, as vantagens da aglomeração estão relacionadas às economias de especialização (Hauser et al., 2005; MELLO e ROCHA, 2004). Os parques tecnológicos ou tecnópolos são espaços de localização de empresas de base tecnológica em um ambiente qualificado, visando ao aumento da competitividade destas empresas na nova economia. Desta forma, os parques apresentam como principais motivações a promoção da inovação, o aumento da competitividade das empresas locais, o estímulo à transferência de tecnologia e o incremento à riqueza da região (HAUSER et al., 2005). Os tecnópolos podem promover o crescimento da região e o fortalecimento das MPEs locais a partir da geração de conhecimento nas empresas de base tecnológica, cujo dinamismo, capacidade de inovação e capacidade de estabelecimento de redes acabam por dinamizar o ambiente empresarial e estimular as empresas locais.

A diferença básica entre os autores que usam o conceito de *cluster* e os que usam o conceito de sistemas produtivos locais é que estes últimos, além de indicarem a presença de externalidades como vantagens da aglomeração, colocam em destaque o papel das instituições, por entenderem que determinadas vantagens só se materializaram a partir de ações das instituições locais, não apenas das instituições de governo como também das instituições financeiras, instituições de treinamento e de pesquisa. O sistema produtivo local é definido como uma organização produtiva particular localizada num território que mobiliza uma determinada rede de empregos. Esta organização funciona com uma rede de interdependências constituída de unidades produtivas que realizam atividades econômicas similares ou complementares que trabalham em conjunto (POMMIER, 2002). Além disso,

o sistema produtivo local, como indica o nome, está relacionado a um determinado setor ou atividade, enquanto o *cluster* é definido como uma aglomeração de empresas, que podem ou não pertencer ao mesmo setor.

Finalmente, o conceito de arranjos produtivos locais (APLs) foi desenvolvido por autores que entendem que sistemas produtivos locais pressupõem interações que nem sempre estão presentes numa aglomeração de empresas pertencente a um mesmo setor. O arranjo seria assim um sistema “em formação”. Assim, pode-se entender os APLs como sendo moldados por processos de aprendizado evolucionários, e caracterizados pela existência de sistemas cognitivos localizados pelo compartilhamento por parte de firmas e instituições tanto do conhecimento tácito quanto do codificado (CASSIOLATO et al., 2002).

2 EXPERIÊNCIAS NO BRASIL

2.1 Fomento a *Clusters* e Incubadoras de Empresas

A experiência internacional mostra que a existência de centros de ensino e pesquisa de excelência, incubadoras de empresas, agências governamentais, instituições financeiras, fornecedores, distribuidores e assistência técnica proporciona um ambiente adequado para o florescimento de *clusters* em cidades com boa infra-estrutura física (como transportes, telecomunicações e saneamento) e qualidade de vida satisfatória.

Um exemplo de formação de *cluster* de alta tecnologia pode ser encontrado na cidade do Recife. A localização de universidades e centros de pesquisa de alto nível e a crescente complexidade da economia metropolitana do Recife, com variada presença de empresas industriais e de serviços, proporcionaram a atração de um considerável número de empresas de tecnologia da informação e contribuíram para a formação de um competitivo *cluster* de informática na região Nordeste, cuja formação seguiu o modelo constituído pela combinação de centros universitários de excelência, incubação de empresas e fomento ao empreendedorismo. A evolução desse *cluster* e as boas perspectivas para a sua expansão fizeram com que o governo do estado aprovasse a criação de uma área especial para instalação de empresas de tecnologia da informação em Recife, oferecendo diferenciais para localização tais como: logística competitiva, centros de ensino e pesquisa, acesso a financiamentos e incentivos fiscais, numa área delimitada, denominada de Porto Digital. A construção das vantagens competitivas desse *cluster* baseou-se na proximidade com instituições como o Centro de Informática da UFPE (CIn), o Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (Cesar), a filial pernambucana da Sociedade Brasileira para Promoção da Exportação de Software (Softex), além do Instituto Tecnológico de Pernambuco (Itep) (SIQUEIRA, 2003).

Uma política usual de fomento a *clusters*, nos países desenvolvidos, é o apoio à criação de incubadoras de empresas. As incubadoras, ao gerar *clusters* de empresas de base tecnológica ou de serviços, podem ter um papel importante na dinamização do ambiente empresarial local. Entretanto, no Brasil a experiência com a incubação de empresas não contou inicialmente com um amplo suporte institucional em nível nacional.

A iniciativa de criação de incubadoras se originou nos anos 80, a partir de uma iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) de criar fundações tecnológicas nas cidades de Campina Grande (PB), Manaus (AM), São Carlos (SP), Porto Alegre (RS) e Florianópolis (SC) (ANPROTEC, 2006).

A primeira incubadora de empresas brasileira, localizada em São Carlos, foi criada em 1984 e também foi a primeira da América Latina. De acordo com a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec), nesta época a inovação tecnológica não era percebida como sendo relevante; o processo de criação da incubadora de São Carlos, por exemplo, foi feito por tentativa e erro, pois seu gestor intuía que o desenvolvimento tecnológico era importante para o município (ANPROTEC, 2002). O movimento de criação de incubadoras ganhou maior importância a partir da segunda metade dos anos 90. A criação de uma associação de incubadoras de empresas – a Anprotec – impulsionou o movimento de criação de incubadoras ao atrair maior suporte institucional. Hoje em dia a Anprotec conta com o apoio de diversas instituições além do CNPq, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC e a Confederação Nacional das Indústrias - CNI.

Os dados disponíveis mais recentes indicam que em 2004 havia 283 incubadoras em funcionamento, abrigando 2.114 empresas. Estas incubadoras já graduaram 1.580 empresas. O total de postos de trabalho gerados pelas empresas incubadas e pelas empresas graduadas em 2004 foi de 23.898 (ANPROTEC, 2004).

Uma questão que se coloca na criação de incubadoras enquanto instrumento de política de apoio a MPes é em que medida as incubadoras podem interagir com a economia local. Quanto mais as incubadoras desenvolverem atividades que mobilizem recursos produtivos locais, mais elas contribuirão para a formação de *clusters* e mais elas poderão alavancar o desenvolvimento local. Este fato vem sendo reconhecido no Brasil à medida em que as incubadoras vêm mudando seu foco: antes voltadas exclusivamente para empresas de base tecnológica, cada vez mais elas estão mudando seus editais no sentido de fomentar também outras atividades. Segundo dados da Anprotec, 59% das incubadoras eram de base tecnológica em 2000, enquanto em 2004 este percentual tinha caído para 49%.

O principal problema na definição de uma política de apoio a micro e pequenas empresas através do fomento a *clusters* reside na própria definição do conceito. Por ser muito amplo e ter se transformado, segundo Martin e Sunley (2003), numa “panacéia de políticas”, o conceito de *cluster* não permite definir uma política focada. Os críticos a este conceito apontam para algumas inconsistências presentes na literatura, devido ao fato que o *cluster* não permite fornecer uma precisa delimitação empírica. Conforme observado por Martin e Sunley (2003), na maioria das aplicações do conceito o mapa geográfico de um *cluster* é pouco sofisticado, assim as metodologias empíricas de identificação dos *clusters* variam consideravelmente. Por exemplo, enquanto Porter (1998) identifica 60 *clusters* significantes nos EUA, segundo a OECD (1999) os *clusters* seriam pelo menos 380 e seriam responsáveis por 60% da produção nacional. Desta forma, torna-se difícil estabelecer diretrizes de políticas de fomento com parâmetros e metas definidos e comuns a todas as situações.

2.2 Os Parques Tecnológicos

Os tecnopólos têm sido freqüentemente empregados também como uma estratégia de desenvolvimento regional, já que ajudam a atrair investimentos de base tecnológica. É importante destacar que apesar de estarem associados a países caracterizados por sistemas de inovação avançados, vários países menos desenvolvidos têm tentado implementar projetos de parques tecnológicos com o intuito de desenvolver áreas economicamente deprimidas. Além disso, é importante lembrar que a modelagem dos parques tecnológicos deve estar fortemente associada à estrutura econômica existente e refletir competências científicas e tecnológicas locais (LIMA et al., 2005).

No Brasil, em alguns casos, os parques tecnológicos estão associados às incubadoras de empresas. Este é o caso, por exemplo, do parque tecnológico mais antigo do Brasil, o ParqTec de São Carlos, criado no mesmo ano que a incubadora de empresas da Universidade. A incubadora, neste caso, tinha a missão explícita de administrar e promover um pólo de alta tecnologia na cidade de São Carlos.

Em outros casos, os parques tecnológicos surgem como decorrência da formação de *clusters* de alta tecnologia, como no caso do projeto Porto Digital de Pernambuco. Este tecnopólo é localizado numa área que se encontrava em decadência há algumas décadas e na qual havia sido realizado um grande programa de revitalização das ruas e prédios antigos nos anos 90. A preparação dessa área para receber as empresas previu a instalação de uma moderna infra-estrutura de telecomunicações, do Centro de Negócios de Tecnologia da Informação (ITBC), e de uma incubadora de empresas, além da transferência para ela da filial do Softex, do CIn, do Cesar e da Secretaria de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente do estado. A logística apresentada pelo Porto Digital, associada aos centros de ensino e pesquisa e aos fundos de aval e de investimentos, representou um fator estratégico para atrair novas empresas de tecnologia da informação para o estado de Pernambuco. Espera-se que estas novas empresas atraiam mais capital e recursos humanos, que contribuirão para a consolidação da competitividade global do *cluster* e a geração de maiores externalidades para o restante da economia regional.

Em outros casos ainda, os parques surgem a partir de um projeto de desenvolvimento local. Um exemplo pode ser encontrado na Bahia. Como resultado dos estudos realizados para a criação na Bahia de um "habitat de inovação" diferenciado, capaz de oferecer infraestrutura de ponta, visibilidade nacional e qualidade de vida como atrativos para a implantação de empreendimentos de base tecnológica, foi formulado o Projeto TecnoVia Parque, localizado em uma área superior a um milhão de metros quadrados na Avenida Paralela, principal vetor de expansão urbana de Salvador. Trata-se de um parque tecnológico de alto padrão urbanístico situado em uma zona nobre da cidade, projetado para acomodar empresas intensivas em conhecimento de classe mundial. A idéia central é atrair empresas-âncora em cada uma das áreas prioritárias de modo a criar, no interior do parque, uma dinâmica do tipo centro-radial. Estão diretamente engajados na primeira etapa de planejamento do empreendimento a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (SECTI), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), a Federação das Indústrias do Estado da Bahia através do Instituto Euvaldo Lodi (FIEB/IEL-BA), o SEBRAE da Bahia e as universidades e institutos de pesquisa locais, com

o apoio da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), do MCT e da FINEP (Lima et al, 2005).

No entanto, os espaços cujas diretrizes estão focadas nas necessidades do parque tecnológico, não costumam se articular com o espaço que lhes circunda. Tornam-se, assim, "zonas tecnológicas" independentes, em meio a um tecido diversificado ou em regiões periféricas e isoladas. Observa-se que a maioria dos parques tecnológicos tem como base para sua implantação os modelos de planejamento territorial utilizados para os distritos industriais convencionais, ou seja, são espaços centrados na produção, dificultando a mistura de atividades e a interação entre si e o seu entorno (Lima et al., 2005). Assim, o principal desafio para uma política de apoio a MPEs através da implantação de parques tecnológicos é promover sinergias entre as empresas localizadas no parque e as empresas locais. Por exemplo, o tecnopólo de Petrópolis, constituído recentemente, tem empresas com competências importantes para as tradicionais empresas de confecções locais (Carvalho, 2003). Cabe às instituições locais definir formas de constituição de redes de empresas que promovam a difusão do conhecimento gerado nas empresas de base tecnológica.

2.3 Os Arranjos Produtivos Locais

Apesar do conceito de APL ter sido definido recentemente, ele tornou-se um conceito bastante utilizado nas políticas de apoio a MPEs no Brasil. As políticas de apoio a APLs vêm sendo realizadas pelo SEBRAE, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por governos estaduais e também por governos locais. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) contém em seu site um levantamento de APLs no Brasil em 2003. Nesse levantamento o MDIC considerou que um APL se caracteriza por um número significativo de empreendimentos em determinado território e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilham formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança.

A pesquisa do MDIC identificou em 2003 491 APLs espalhados pelo país. A distribuição dos APLs por região encontra-se na tabela I.

Tabela I: Distribuição dos Arranjos Produtivos Locais Identificados pelo MDIC por Região

Região	Número de APLs	%
Norte	87	17,7
Nordeste	123	25,0
Sudeste	126	25,6
Sul	111	22,6
Centro-Oeste	44	8,9
Total	491	100,0

Fonte: MDIC (2003)

O levantamento do MDIC apresenta alguns dados interessantes. O estado de São Paulo sozinho tem mais APLs que toda a região Centro-Oeste. Existem também no Nordeste alguns APLs que ultrapassam as fronteiras dos estados. Isso se torna compreensível quando se observa a dificuldade dos Governos Municipais de promover arranjos que extrapolam as suas fronteiras. Quando os APLs ultrapassam fronteiras, esbarram em políticas diferentes que se encontram em cada região, já que não existe uma política nacional consistente de apoio e incentivo aos Arranjos Produtivos Locais.

Cerca de um terço dos APLs identificados são do setor agropecuário e florestal; 45,6% são industriais e 12% de serviços. As indústrias mais freqüentes são têxtil-confeccões (13,4%) e turismo (10,2%). O resto dos APLs se distribui em várias indústrias.

Quando se analisa as instituições de apoio, constata-se que o SEBRAE apóia 44,4% dos 491 APLs no Brasil (ver tabela 2). Em segundo e terceiro lugar aparecem o BNDES(25,9%) e a Agência Promotora de Exportações - APEX(17,5%). Além disso, 6,5% dos APLs, ou seja, 32, não recebem apoio de nenhuma instituição. O que se pode concluir é que apesar de existirem diversas instituições de apoio, poucas instituições apóiam um número significativo de APLs.

Tabela 2: Apoio Institucional a APLs no Brasil

Instituição	Número de APLs apoiados	Número de APLs não apoiados	% de APLs apoiados
SEBRAE	218	273	44,4
BNDES	127	364	25,9
APEX	86	405	17,5
SISTEMA C&T*	68	423	13,8
BASA**	47	444	9,6
MDIC	45	446	9,2
MME**	32	459	6,5
BNB**	31	460	6,3
MI**	23	468	4,7
CAIXA ECONÔMICA	21	470	4,3
BANCO DO BRASIL	3	488	0,61

Fonte: Elaboração própria, com base em MDIC (2003)

* Sistema composto pelas agências de fomento à ciência e tecnologia federais (CNPq, CAPES, FINEP) e fundações de amparo à pesquisa estaduais.

**BASA- Banco da Amazônia; MME – Ministério de Minas e Energia; BNB – Banco do Nordeste do Brasil; MI- Ministério da Integração Nacional.

Apesar destes inúmeros esforços de promoção de APLs, os resultados têm sido bastante diversos. A experiência do SEBRAE, relatada por Rodrigues et al. (2005), demonstra que a dinâmica dos arranjos não se reduz apenas à presença de um certo número de pequenos negócios operando em certos níveis de proximidade geográfica, é necessário criar redes locais para estimular o desenvolvimento integrado e compartilhado. É observado,

também, que não adianta investir no desenvolvimento de iniciativas de apoio a empresas sem levar em conta outros atores do desenvolvimento, como:

- Capital social (os níveis de confiança, cooperação, reciprocidade).
- Capital humano (habilidades, conhecimentos e competências).
- Governança (diferentes modos de liderar, coordenar e intervir) (RODRIGUES,

2005).

Entretanto, as políticas de apoio ao desenvolvimento local devem incluir, além do estabelecimento da cooperação, o desenvolvimento de novas formas institucionais. O que se deseja salientar é que não só deve haver interação entre os três níveis de poder mas também entre os municípios.

Fauré e Hasenclever (2005) mostram os casos de migrações espontâneas em direção aos arranjos de empresas em crescimento e de deslocamentos da população em direção aos lugares que têm terrenos e casas ainda disponíveis ou mais baratos. Destacam que para se conseguir amenizar esses problemas é preciso haver ações intermunicipais através de iniciativas entre as prefeituras e movimentos associativos que ultrapassem as fronteiras dos municípios. Entretanto, esse tipo de interação, assim como as outras, não são fáceis de ocorrer.

3 A CAPACIDADE DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS DE APOIAR AS MPES

Como parte do processo de globalização, o papel do Estado brasileiro e conseqüentemente dos municípios vem mudando, o que se encontra expresso no novo pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988. Essa constituição realça o papel do Município através da descentralização intergovernamental e da participação cidadã em relação à coisa pública.

As mudanças implementadas pela Constituição de 1988 vêm exigindo das administrações municipais ações inovadoras que articulem os recursos disponíveis e que estejam fundamentadas em princípios de sustentabilidade. O grande desafio é que não existe um modelo de atuação replicável. As soluções variam em função da localidade, da abrangência da proposta, das condições políticas e institucionais, das parcerias estabelecidas e dos recursos disponíveis. Em suma, no contexto atual, não resta alternativa para as administrações locais se não aquela que as situa como agências de desenvolvimento sustentável, capazes de mobilizar as forças e capacidades das comunidades, potencializar e preservar seus recursos físicos, ambientais e paisagísticos, e que, de forma integrada, indiquem para perspectivas concretas de integração e equidade social, respeito aos direitos humanos e sociais, e para a criação de oportunidades inclusivas de ocupação e renda (GONÇALVES, 2005).

No entanto, vale lembrar que em período recente, a economia brasileira enfrentou o esgotamento da capacidade financeira do setor público, que acabou acarretando uma profunda crise econômica. Esse esgotamento afetou diretamente as políticas federais ligadas à questão urbana. Isto porque, no momento em que se atendia às pressões sociais reprimidas e se ampliava a autonomia financeira de estados e municípios, a crise macroeconômica se agravou (GREMAUD e TONETO JUNIOR, 2002). É fato, então, que apesar do aumento de

responsabilidade dos *municípios* não houve ampliação proporcional dos recursos à sua disposição. Torna-se assim previsível a consequência disso: a limitação das políticas públicas implementadas de forma tradicional (GONÇALVES, 2005).

Além disso, na década de 80 criou-se o mecanismo de transferência de fundos de participação, que tinha como objetivo compensar as unidades federadas que possuíam menor capacidade de arrecadação. Vale ressaltar que as unidades federadas que arrecadam menos apresentam densidades demográficas menores; sendo assim, suas demandas de desenvolvimento urbano são inferiores às das unidades com maior população. Isso fez com que os municípios menores possuíssem “sobra” de recursos enquanto os maiores sofriam com a escassez dos mesmos. Outro aspecto relevante é que o processo da descentralização dos gastos *ex-post* foi acompanhado pela ausência de políticas de crescimento executadas pelo Governo Federal em um cenário de crise de emprego. Assim, como consequência, surgiram pressões adicionais nos governos estaduais e municipais que estimularam a guerra fiscal. Os municípios, então, especialmente os de maior porte, estão assumindo um leque de funções sem que seus orçamentos o suportem – aumento dos gastos de custeio pós-Constituição e fortes pressões financeiras decorrentes da elevação dos juros (GREMAUD e TONETO JUNIOR, 2002).

É importante ressaltar que juntamente com a ampliação das responsabilidades dos governos municipais, constata-se uma crescente dependência dos planos financeiros dos mesmos em relação aos tributos estaduais e federais. Os projetos municipais de desenvolvimento também dependem essencialmente de políticas e recursos originários dos poderes federal e estaduais. Especificando, as principais políticas e ações que afetam o desenvolvimento local no Brasil permanecem centralizadas. A esfera federal continua responsável pelas políticas monetária, cambial, industrial, de exportação e desenvolvimento urbano. Os governos estaduais, assim como o federal, influenciam o desenvolvimento através da provisão pública de infra-estrutura básica e social e atração de investimentos por meio de incentivos fiscais. Dessa forma, fica claro que para se promover efetivamente o desenvolvimento se faz necessário haver articulação entre as três esferas do governo citadas anteriormente (FAURÉ e HASENCLEVER, 2005).

Algumas experiências municipais bem sucedidas revelam ser possível potencializar a eficiência da alocação dos recursos e dos serviços municipais. Entre esses casos, destacam-se algumas ações e programas que foram utilizados: orçamento participativo, renda mínima, parcerias público-privado na provisão de serviços públicos, instituições de microcrédito e fundos de desenvolvimento. É possível afirmar que essas iniciativas em conjunto criem um novo sistema no qual a sociedade participe na decisão sobre a alocação de recursos públicos, possibilitando a alavancagem financeira de uma maior massa de recursos a serem investidos no desenvolvimento econômico e social do município. Isso, junto com a escassez de recursos e a busca da eficiência, traz à tona a questão do endividamento municipal. Como na maior parte dos casos, as receitas próprias dos municípios são insuficientes para financiar grandes investimentos, deve-se recorrer a recursos de terceiros. Assim, a maior pressão por investimentos nas instâncias municipais traz à tona a questão do endividamento. A forma como este deve se dar difere, de acordo com a natureza do investimento, se é tipicamente público ou se oferece condições de rentabilidade privada. Para o primeiro caso, a possibilidade de desenvolvimento de um mercado de títulos públicos municipais e, para o

segundo caso, o *project finance* e a necessidade de participação do setor privado (GREMAUD e TONETO JUNIOR, 2002).

Para o desenvolvimento destas alternativas de financiamento no Brasil, várias modificações são necessárias, principalmente no que diz respeito à provisão de informações, à eficiência do sistema judiciário, à estabilidade das regras, à transparência na gestão pública e ao desenvolvimento do mercado de capitais. A questão básica que tentamos levantar é a impossibilidade de se tentar promover a descentralização das obrigações, ampliando as responsabilidades das instâncias locais na provisão de serviços, com as grandes restrições colocadas em termos de financiamento. Na questão do endividamento municipal na forma de títulos, deve-se salientar as proibições impostas pelo Governo Federal através do BACEN, conforme medidas aprovadas pelo Senado Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, qualquer endividamento municipal (lançamento de títulos) está sujeito a autorizações dessas instâncias, porém alguma liberalização deve ocorrer. Em relação ao *project finance*, apesar de algumas experiências em andamento no BNDES e na Finep, deve-se destacar o pequeno alcance deste instrumento até o momento no Brasil, tanto pela não-participação do sistema financeiro privado nacional, desacostumado a financiamentos de longo prazo, como ao fato do BNDES ainda tratar esta modalidade de forma semelhante às outras operações, colocando a grande exigência de garantias como um entrave ao seu desenvolvimento. Deve-se prosseguir na descentralização, pois isto facilita o controle popular e a eficiência, mas deve-se criar mecanismos que flexibilizem o financiamento dos municípios, sem que isto se transforme em irresponsabilidade fiscal (GREMAUD e TONETO JUNIOR, 2002).

Mesmo com todos os empecilhos enfrentados pelos governos municipais é responsabilidade dos mesmos facilitar a chegada ou criação de estabelecimentos de empresas, assegurando a sua manutenção em um ambiente propício e apropriado (FAURÉ e HASENCLEVER, 2005).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo foi proposto com o intuito de mostrar que existem diversas formas de promover arranjos empresariais que contribuam para o crescimento e fortalecimento de micro e pequenas empresas e que promovam o desenvolvimento regional, apresentando exemplos de políticas que obtiveram êxito e apontando os obstáculos e entraves que têm que ser contornados. Não se pode deixar de lembrar que dificilmente esses arranjos interagem espontaneamente com seus entornos. Sendo assim, é preciso que as autoridades locais, juntamente com instituições de apoio e universidades, estimulem a interação dos arranjos empresariais com o local onde estão situados. Se isto não ocorre, formam-se enclaves de alta tecnologia com poucos efeitos de *spill-over* para as regiões onde eles estão situados. Assim, o maior desafio do incentivo a *clusters* e parques tecnológicos é promover a interação destes com o local onde estão situados.

É certo também que um parque tecnológico relacionado com o seu entorno possui certas dificuldades quanto à sua implantação e à sua manutenção, dificuldades essas

decorrentes principalmente da maior complexidade quanto à gestão fundiária e do fato de esse tipo de parque tecnológico cumprir não somente uma função produtiva, mas, também, urbana e social, podendo contribuir para a requalificação de uma região ao resgatar-lhe ou dotar-lhe de urbanidade. O estudo detalhado das questões urbanas relativas à implantação de um parque tecnológico em determinado sítio, assim como do modelo de configuração espacial utilizado na sua concepção torna-se, sob essa perspectiva, fundamental para que o parque tecnológico possa contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico e social de uma região (HAUSER et al., 2005).

No caso do fomento a APLs, é preocupante observar que no Brasil, apesar deste instrumento de política estar sendo bastante utilizado, como mostrou o levantamento do MDIC, muitas vezes constata-se uma inadequação dos mecanismos e instrumentos de política, principalmente quando os APLs são constituídos por MPEs. Conforme observado por Lastres et al. (2003), o que se observa atualmente é que existe uma visão errônea por parte dos formuladores de política, de que as MPEs precisam se adequar às agências de fomento e não o contrário.

Logicamente, não existe uma fórmula única a seguir. O que se deve fazer é atentar para as peculiaridades de cada local, incentivando os mercados que possuem competitividade econômica e condições ambientais favoráveis (infra-estrutura, mão-de-obra, matéria-prima). Lastres et al. (2003) ressaltam a necessidade de se orientar a reconstrução da estrutura produtiva em novas bases, possibilitando uma mais ampla articulação de interesses e prioridades nacionais, regionais e locais, potencializando as sinergias decorrentes da interação entre as empresas.

Concluindo, apesar de hoje em dia haver um reconhecimento da importância do fortalecimento de micro e pequenas empresas para a geração de inovação e para o desenvolvimento local, os diversos instrumentos de política disponíveis podem não proporcionar os resultados esperados. Isto porque, por um lado, alguns conceitos que fundamentam estas políticas são vagos, o que dificulta a definição de ações que permitam uma avaliação precisa de impactos. Por outro lado, as políticas de apoio às MPEs no Brasil, quando dirigidas aos parques tecnológicos e aos arranjos produtivos locais, freqüentemente carecem de um diagnóstico preciso das necessidades locais e são implementadas sem um diálogo com empresas e instituições locais. É necessária, portanto uma melhor articulação entre as diversas instituições envolvidas nas políticas nas diferentes instâncias de formulação (local, estadual e federal). Esta articulação é fundamental, tendo em vista as limitações ao financiamento do desenvolvimento local pelos municípios.

Finalmente, cabe ressaltar a importância de se avançar no estudo e proposição de metodologias que permitam entender melhor a realidade das aglomerações de empresas e de seus impactos sobre o desenvolvimento. Uma boa base conceitual permitiria aos formuladores de política definir seus objetivos e ações com mais transparência, o que facilitaria o envolvimento das empresas e instituições locais nos projetos de desenvolvimento.

Support policies for small enterprises and local development: some points for reflection

ABSTRACT

In the present technological paradigm, known by some authors as post-fordism, in public policies there is a growing focus on innovation as a key element for competitiveness of enterprises, countries and regions. There is also a strong trend among the several government levels to develop small enterprises, recognized as important given their participation in the generation of employment and income. The purpose of this paper is to describe and analyze the different policies aiming at supporting small companies and their development in a specific region. Therefore, the financing policies for clusters, technological poles and local productive systems implemented in Brazil will be analyzed. Finally, some discussions will be conducted on local institutions and their role in supporting enterprises. The conclusion will expose reflections for future studies.

Keywords: Small enterprises. Innovation. Local development.

Notas

- ¹ Doutora pela Université Paris 7. Professora e pesquisadora do Grupo de Economia da Inovação do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)
- ² Assistente de pesquisa do Grupo de Economia de Inovação IE/UFRJ. Aluna de graduação da Faculdade de Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro
- ³ É importante observar que diversos textos citados neste artigo utilizam a categoria de micro, pequena e média empresa (MPMEs). Optamos por utilizar a categoria micro e pequenas empresas, por entender que ela é mais adequada para explicar os dilemas associados às empresas de pequeno porte.

Referências

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES – Anprotec. O Movimento de Incubadoras. 2006. Disponível em: <<http://redeincubar.org.br:8280/portal>>. Acesso em: 3/4/2006
- Panorama 2004 de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. 2004. Disponível em: <<http://redeincubar.org.br:8280/portal>>. Acesso em: 10/4/2006
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES – Anprotec. O Movimento de Incubadoras. 2006. Disponível em: <<http://redeincubar.org.br:8280/portal>>. Acesso em: 10/4/2006

/redeincubar.org.br:8280/portal>. Acesso em: 3/4/2006

Publicação Comemorativa de 15 Anos da Anprotec. 2002. Disponível em: <<http://redeincubar.org.br:8280/portal>>. Acesso em: 17/4/2006

BEDÊ, Marco Aurélio. *Subsídios para a Identificação de Clusters no Brasil: atividades da indústria*. São Paulo:SEBRAE/SP, 2002.

BRITTO, Jorge; ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. *Estrutura e Dinamismo de Clusters Industriais na Economia Brasileira: Uma Análise Exploratória a Partir de Dados da RAIS*. Niterói: Departamento de Economia da UFF, 2001. Mimeo

CARVALHO, Ana Paula Grether de Mello. *Arranjo Produtivo de Confeções e Petrópolis-Tecnópolis*. 110 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

CASSIOLATO, José; LASTRES, Helena; VARGAS, Marco. *Cooperação e Competitividade de MPME: uma proposta de Instrumentos Financeiros voltados a Arranjos Locais*. In: FÓRUM INTERAMERICANO DA MICROEMPRESA – AMBIENTE FAVORÁVEL ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2002 Rio de Janeiro. *Anais*. (disponível em CD-ROM)

ERBER, F. *Eficiência Coletiva em Arranjos Produtivos Locais: comentando o conceito*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2005. Mimeo

FAURÉ, Yves-A; HASENCLEVER, Lia. *Empresas, projetos de apoio, municipalidades: principais resultados e conclusões gerais*. In: *O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro: Estudos avançados nas realidades municipais*. Rio de Janeiro: E – papers, 2005. p.407 – 448.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (Coord.). *Manual do Prefeito - O Município e o Desenvolvimento Local Sustentável*. 12. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2005. Seção 2, p. 123 – 200.

GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JUNIOR, Rudinei. *Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades*. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, p. 109-130, jul.-dez. 2002.

HAUSER, Ghissia; PADÃO, Fabiano; HOPPE, Daniel; ZEN, Aurora Carneiro. *Parques Tecnológicos como instrumentos de revitalização econômica e urbana de uma região economicamente deprimida*. In: SEMINÁRIO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA, Salvador, Novembro de 2005. *Anais*.... (disponível em CD-ROM).

HELMSING, A.H.J. *Teorías de Desarrollo Industrial Regional y Políticas de Segunda y Tercera Generación*. EURE, Santiago, v.25 n;75, set. 1999, p.5-39. Disponível em: <<http://www.scielo.cl>>. Acesso em: 20 de março de 2004.

LA ROVERE, Renata Lèbre; HASENCLEVER, Lia; ERBER, Fábio Stefano. *Industrial and Technology Policy for Regional Development: promoting clusters in Brazil*. *The International Journal Of Technology Management And Sustainable Development*, Bristol, v. 2, n. 3, p. 205-217, 2004.

LASTRES, Helena Maria Martins; ARROIO, Ana; LEMOS, Cristina. *Políticas de apoio a pequenas empresas: do leito de Procusto à promoção de sistemas produtivos locais*. In: LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lucia. *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Damará, 2003. p.529 – 543.

LASTRES, Helena Maria Martins; FERRAZ, João Carlos. *Economia da Informação, do Conhecimento e do Aprendizado*. In: LASTRES, Helena Maria Martins; ALBAGLI, Sarita. *Informação e Globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999 p.27-57.

LEMOS, Cristina. *Inovação para Arranjos e Sistemas Produtivos de MPME*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.sinal.redesist.ufrj.br>>. Acesso em: 21 de novembro de 2005.

LIMA, Marcos Cerqueira; RAMACCIOTTI, Rafael Esmeraldo Lucchesi; CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. *Parques Tecnológicos e desenvolvimento Regional em Sistemas de Inovação Fragmentados*. In: SEMINÁRIO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA, Salvador, Novembro de 2005. *Anais*.... (disponível em CD-ROM).

MARTIN, Ronald Leonard; SUNLEY, Peter. *Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?* *Journal of Economic Geography*, Oxford, vol.3, n.1, January 2003, p.5-35.

MELLO, José Manuel Carvalho; ROCHA, Flávia Cristina Alves. *Networking for regional innovation and economic growth: the Brazilian Petrópolis technopole*. *International Journal of Technology Management*, Genève, vol. 27, n.5, 2004, p.488-497.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Levantamento dos APLs no Brasil*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proAcao/arrProLocais/arrProLocais.php>>. Acesso em: 15 de março de 2006.

OECD. *Boosting Innovation: The Cluster Approach*. Paris:OECD, 1999.

PACI, Raffaele; USAI, Stefano. *The Role of Specialisation and Diversity Externalities in the Agglomeration of Innovative Activities*. Cagliari: Università di Cagliari/CRENoS, 1999. Mimeo.

POMMIER, Paulette. *Les Systèmes Productifs Locaux*. Paris : DATAR, 2002.

PORTER, Michael. *Clusters and the New Economics of Competition*. *Harvard Business Review*, Harvard, November-December 1998, p.77-90.

RODRIGUES, Ricardo Furtado; BONILHA, Samuel Braga; BRITO, Parcilene Fernandes. *Central de Inteligência e Apoio Tecnológico para os Arranjos Produtivos Locais*. In: SEMINÁRIO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA, Salvador, Novembro de 2005. *Anais*.... (disponível em CD-ROM).

SIQUEIRA, Tagore Villarim. *Os Clusters de Alta Tecnologia e o Desenvolvimento Regional*. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, Vol.10, n.19, p.129-198, junho de 2003.

SIQUEIRA, Tagore Villarim; SIFFERT FILHO, Nelson Fontes. Desenvolvimento Regional: Tendências e novas Perspectivas. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1603.pdf>>. Acesso em: 20 de setembro de 2005.

Data do recebimento: 20/08/2006

Data do aceite: 26/10/2006