

TCC/UNICAMP
C278m
IE/860



1290000860



IE

TCC/UNICAMP C278m

AS MEDIDAS DE APOIO E PROMOÇÃO
PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS:
UM ESTUDO COMPARATIVO: BRASIL, ITÁLIA E JAPÃO

MONOGRAFIA APRESENTADA COMO
EXIGÊNCIA DO CURSO DE CIÊNCIAS
ECONOMICAS, UNICAMP, 1991

MARISA TOLLER CASTILHA
ORIENTADORA: M. CAROLINA A.F. DE SOUZA

INDICE

	Pág.
INTRODUÇÃO	1
1. AS PMEs NA ITÁLIA.	
1. AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NA ITÁLIA	8
1.1. O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO - UM BREVE HISTÓRICO	8
1.2. O PAPEL DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS (PMEs).....	15
1.2.1. A INSERÇÃO DAS PMEs NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL ITALIANO	15
1.2.2. PMEs, DISTRITOS INDUSTRIAIS E ESPECIALIZAÇÃO FLEXÍVEL	19
1.3. AS MEDIDAS DE APOIO E PROMOÇÃO ÀS PMEs	24
1.4. CONCLUSÃO	26
2. AS PMEs NO JAPÃO:	
2. AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NO JAPÃO	30
2.1. O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO - UM BREVE HISTÓRICO	30
2.2. O PAPEL DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS... ..	36
2.2.1. A INSERÇÃO DAS PMEs NO DESENVOLVI- MENTO INDUSTRIAL	36
2.2.2. AS PMEs E AS GRANDES EMPRESAS (GEs)	40
2.2.2.1. O SISTEMA DE SUBCONTRA-	

TAÇÃO	44
2.3. AS MEDIDAS DE APOIO E PROMOÇÃO ÀS PEQUE- NAS E MÉDIAS EMPRESAS	50
2.4. CONCLUSÃO	59
3. AS PMEs NO BRASIL.	
3. AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NO BRASIL.....	63
3.1. O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO - UM BREVE HISTÓRICO	63
3.2. O PAPEL DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS ..	76
3.2.1. AS MEDIDAS DE APOIO E PROMOÇÃO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS	81
3.3. CONCLUSÃO	91
4. CONCLUSÃO	97
5. BIBLIOGRAFIA	102

INTRODUÇÃO

Pretende-se com este trabalho estudar as pequenas e médias empresas (PMEs) no âmbito de sua inserção nas economias brasileira, italiana e japonesa destacando as medidas de apoio e promoção presentes nesta fase.

Um dos aspectos mais destacados e menos controvertidos na literatura sobre estas empresas é aquele relacionado aos índices de sua participação no emprego, no produto nacional e no número total de empresas de uma economia.

*"Qualquer que seja o grau de desenvolvimento, as pequenas e médias empresas representam sempre mais de 50% do Produto Nacional Bruto e do emprego. Nos países do terceiro mundo, esta porcentagem alcança e passa os 80% a 85%."*¹

Japão e Itália são frequentemente citados como exemplos típicos onde as PMEs têm se desenvolvido com êxito, tomando importante posição na dinâmica e competitividade industrial destes países. Justifica-se assim a escolha destes países para uma análise mais detalhada.

A divergência de concepções no plano dos possíveis méritos das PMEs se reflete na discussão sobre as medidas de apoio e promoção: se são desejáveis, eficientes, como e qual abrangentes devem ser. A variedade de opiniões, cujo número aumenta em períodos de crise, a esse respeito chama a atenção visto que estas diferentes idéias são geralmente expressas em entrevistas, artigos, seminários, etc, possibilitando um primeiro contato com o assunto.

No Brasil, as PME's constituem 98,75% das empresas, segundo dados de 1983 levantados pela Dataprev e surgem inclusive como celeiro de alta tecnologia da química fina, biotecnologia e informática, além de servirem como amortecedores da estrutura industrial, principalmente em épocas de crise.

Neste contexto, coloca-se o objetivo deste trabalho. A partir da comparação das medidas de apoio e promoção as PME's nos países Brasil, Italia e Japão, e dos fatores que podem explicar a eficiência das mesmas no Japão e Italia, pretende-se analisar e tentar avaliar o desempenho das medidas de apoio e promoção adotadas no Brasil.

De início, é necessário precisar a definição de PME no âmbito deste trabalho. Na maioria dos países não há uma definição "jurídica" de PME, e mesmo no aspecto econômico, apresentam-se de várias formas (lucro, capital e giro, número de empregados, etc). No entanto, geralmente adota-se o número de empregados em casos de comparação internacional. Em países como Austria, Bélgica, França, Suíça e Suécia, as PME's são aquelas que têm menos de 50 empregados. Na Itália e Alemanha, são definidas como aquelas que possuem até 100 empregados. No Japão, até 300 empregados. No Brasil, de acordo com Censos Industriais do IBGE (1970-75), são consideradas PME's, empresas com até 500. Assim, o número de 300 empregados surge como o mais apropriado para o estudo.

Por outro lado, o debate sobre a importância real das PME's no desenvolvimento de uma economia, situa-se além dos

dados estatísticos. De um lado, colocam-se aqueles que enfatizam as características positivas destas empresas. De acordo com a literatura derivada desta vertente, elas conseguem-se adaptar com êxito a mudanças de situações, possuem grande força criativa e criam largas oportunidades de emprego, além de sustentar economias regionais. Em alguns textos², chega-se a sugerir inclusive a possibilidade de um novo modelo de desenvolvimento, onde o dinamismo seria centrado nestas empresas.

Em contraste verifica-se em outros textos o realce aos problemas estruturais que estas unidades enfrentam devido ao seu reduzido tamanho, principalmente aqueles relacionados a sua deficiência estrutural na área de financiamento, próprio e de terceiros, que acaba por refletir na baixa capacidade de adaptação e mudanças tecnológicas e a tendências de mercado. Estes problemas induziram a um determinado modo de inserção dessas empresas -subordinado e precário- com reduzidas chances de sobrevivência. As dificuldades inerentes ao tamanho menor podem ser agravadas ou minimizadas dadas as características da estrutura industrial e do mercado que as PMEs atendem. O debate sobre as políticas de apoio e promoção e as próprias medidas retratam em grande parte a visão que predomina sobre elas, resultando em posturas do tipo: "O capital se encarrega de eliminar as menos eficientes e mais fracas, assim não há porque o Estado pensar em medidas de apoio", ou "sozinhas não sobrevivem, e dada sua importância para o emprego devem ser ajudadas" e ainda "há que raciona-

lizar o uso dos recursos destinados as PMEs”.

De qualquer forma, as PMEs são usualmente contempladas, explicitamente ou não, nos planos de ação dos diversos governos, seja pela legislação, através de financiamentos, incentivos, etc. Através da legislação, os aspectos mais comumente tratados pelos governos são: competição, contratação e tributação. No Japão, procurou-se regular a subcontratação com o esforço de manter uma competição “justa” entre as PMEs. Na França, a fusão das PMEs, economicamente justificada, é possível e até estimulada, ou seja, o Estado incentiva a concentração. Na Itália, a atenção está voltada para a desburocratização da legislação das PMEs e para os impostos que recaem sobre as mesmas. O problema de acesso ao crédito enfrentado por este tipo de empresa é contemplado pela maioria dos países, através da montagem de programas de financiamento de capital de giro e capital fixo. Procura-se também através de cursos, seminários, serviços de consultoria e acesso a informação, aperfeiçoar métodos gerenciais e tecnológicos. Há, ainda, o incentivo a Pesquisa e Desenvolvimento.

A estrutura do trabalho é a seguinte: no primeiro capítulo estuda-se o caso da Itália, no segundo capítulo o do Japão, e no terceiro, o Brasil. Sendo que estes mesmos capítulos, estão subdivididos basicamente em quatro partes: os respectivos processos de industrialização, o papel das PMEs, as medidas de apoio e promoção, e uma conclusão no referente aos aspectos analisados no capítulo. No referente

ao caso Brasil, a conclusão do terceiro capítulo é que a medida de apoio incentivo os PMEs são de caráter eminentemente relativos e assistenciais, tornando-se portanto ineficazes. Na conclusão do trabalho, compara-se as medidas adotadas pelos três países, no sentido de procurar esclarecer porque as medidas de apoio e promoção no Brasil não são eficazes. Verificando, então, que estas a) não se encontram articuladas aos objetivos dos projetos de política industrial, b) são medidas indiscriminadas, não seletivas por ramos de atividades, tamanho ou forma de inserção e c) tem pouco respaldo em instituições Públicas regionais e locais, devido ao reduzido poder de deliberação destas últimas frente às medidas.

1. Holtz, Robert. Acciones Coletivas en Europa. Promoción de las Pequeñas y Medianas Empresas por Medio de las Acciones Coletivas. OECD, Paris, 1971, p.127-130.

2. Holtz, Robert. Development Schemes for Small and Medium Sized Enterprises Within the Framework of a Consistent Government Policy. Promotion of Small and Medium-Sized Firms in developing Countries Through Colletive Actions. OECD-International Symposium of the Exchange of Experience. Paris, 25-29 Sept, p.273-284.

1. AS PMES NA ITÁLIA

1. AS PEQUENAS E MEDIAS EMPRESAS NA ITÁLIA

1.1. O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO- UM BREVE HISTÓRICO¹

O processo de industrialização na Itália teve início no século XIX, um tanto atrasado quando comparado a outros países europeus. Isto se deve ao fato de que apenas em 1861 o país foi unificado. A fragmentação política existente até então limitava (via taxas e impostos diferenciados) o mercado das empresas locais e influenciava negativamente a eficiência e concorrência. Apenas nos estados no nordeste- Piemonte, vinculado com o império francês e Lombardia, província do império austriaco - desenvolveram-se estruturas industriais semelhantes às da maior parte da Europa. A unificação do país sob o reino de Piemonte criou a oportunidade para o surgimento de um mercado nacional, amplo o suficiente, para permitir a reestruturação da indústria italiana. A falta de capital nacional, devido a insuficiência de acumulação originária, incitou a entrada de grupos financeiros estrangeiros. Em um primeiro momento, franceses e, posteriormente (1860), com a predominância do capital alemão.

O complexo industrial-financeiro (bancos possuíam empresas e estas adquiriram, posteriormente o controle dos bancos) investiu na indústria pesada - aço, construção naval e bélica. Via gasto público e imposição de elevada taxas sobre a importação, o governo central protegeu este

desenvolvimento. Apesar desta política protecionista ter favorecido o controle nacional sobre a economia interna, por outro lado debilitou as empresas agrárias do mezzogiorno², tradicionalmente orientadas para a exportação de vinhos e alimentos para França e Inglaterra. Assim, muitos emigrantes abandonaram o sul da Itália e se dirigiram aos Estados Unidos.

Com a crise de 1930, o complexo industrial-financeiro sofreu forte impacto: o prejuízo das empresas e a insolvência dos bancos, espalhou a crise por toda a economia. Para enfrentar a crise, a intervenção do governo foi de extrema importância:

-Em 1933, foi criada uma empresa pública, o Instituto para a Reconstrução Industrial (IRI), com a finalidade de socorrer os bancos que haviam sucumbido e administrar as atividades industriais que estes controlavam;

-Em 1936, com a Nova Lei Bancária, os bancos estavam proibidos de adquirir controle sobre as atividades industriais e mercantis.

Ao final da II Guerra Mundial a economia italiana apresentava: um contraste dramático entre as regiões industrializadas do norte ocidental e as áreas subdesenvolvidas do sul do país; uma holding pública proprietária de grande parte da indústria e do sistema bancário; e uma sólida tradição de intervenção pública que sustentava as empresas, amparando-as da concorrência externa.

Em 1945, os governos da nova República Italiana estimu-

laram as empresas para que operassem no contexto internacional. As empresas públicas foram orientadas para a produção de produtos básicos a preços baixos, enquanto que as empresas privadas começaram a produzir para o mercado de exportação. As fábricas construídas antes da guerra foram reequipadas com a ajuda financeira dos Aliados. A oferta de mão-de-obra não especializada vinda do sul reduziu o nível de salários e permitiu o atendimento da crescente demanda.

O desenvolvimento da economia italiana no pós-guerra foi marcado por oscilações nos níveis de atividades e de investimento mais pronunciadas do que nos demais países europeus. Após uma fase de crescimento acelerado nos anos 50, o início da década de 60 foi marcado por medidas de austeridade, visando combater os desequilíbrios internos e externos gerados no período anterior.

A Itália entrou no mercado internacional durante a onda expansionista dos anos 50 e ampliou a sua presença no início dos anos 60 quando com o primeiro acordo da Comunidade Européia se reduziram drasticamente as taxas de comércio entre os países europeus. Além disso, a crescente demanda de exportação puxou a demanda interna de bens de consumo, tradicionalmente deprimido, dando lugar a um período de extraordinária expansão conhecido como o "Milagre Italiano".

Os produtores italianos organizaram a divisão interna de trabalho de modo a se tornarem competitivos no mercado internacional. A dimensão dos mercados era tão ampla que a penetração pode ser realizada com plantas que permitiam ob-

ter importantes economias de escala. Esta fase virtuosa terminou na metade dos anos 60, quando o ciclo econômico internacional desacelerou e a demanda interna de bens duráveis chegou ao ponto de saturação. A Itália estava alcançando baixo nível de desemprego e os salários iniciaram uma veloz ascensão.

O investimento público cumpriu mais uma vez sua função anticíclica a partir de políticas de grandes obras públicas e de desenvolvimento das regiões atrasadas. No início dos anos 70, o país encontrava-se numa situação crítica: a produção que havia sido, num primeiro momento, estimulada pelo aumento do consumo, caiu devido à diminuição drástica dos ganhos de produtividade e à reticência empresarial em investir, devido à queda abrupta da rentabilidade do capital, causada, esta última, entre outros fatores, pelo aumento do poder de barganha dos sindicatos. Além disso, aceleraram-se tanto o processo inflacionário, quanto a pressão das importações sobre a Balança Comercial. Os custos internos alinharam-se rapidamente com a média dos custos internacionais. As grandes empresas reagiram investindo pesadamente em maquinárias automatizadas, substituindo trabalho por capital. Por outro lado para aumentar a demanda foi necessário diferenciar e inovar continuamente os produtos com o objetivo de estimular uma taxa acelerada de substituição do produto.

Para contrabalançar os efeitos recessivos da crise internacional, agravada com a crise do petróleo (1973), o

Estado implementou algumas medidas conjunturais (política de crédito mais flexível, transferência de recursos às empresas, etc) visando incentivar a retomada do nível de atividade. Porém estas medidas resultaram num acirramento do processo inflacionário e não conseguiram inibir o aumento do desemprego, apesar da retomada do crescimento.

As grandes empresas reagiram novamente frente às dificuldades nas relações trabalhistas investindo massivamente em máquinas automatizadas, mantendo, porém o modelo taylorista de produção. Desta forma, o mercado interno foi saturado com produtos homogêneos, e para manter ou elevar a demanda foi necessário inovar e diferenciar continuamente os produtos, estimulando a taxa de substituição de produto. As condições prevaescentes nesse período (1973-74) requeriram uma organização diferente da produção, como também outra dimensão de mercado. Os produtos passaram a depender da inovação e da administração de um conjunto de produtos que se transformavam continuamente estimulando as empresas a operar em vários segmentos diversificados do mercado.

No final dos anos 70, uma nova onda de investimentos foi realizada, no entanto esta não seguiu os moldes tayloristas.

As grandes empresas começaram a reorganizar as fábricas para gerar maiores economias de escala na produção de componentes básicos comuns a todos os tipos de produção. As vantagens de tamanho tiveram que ser reconsideradas em relação com o volume total que estava formado por diferentes produtos. As empresas foram completamente reorganizadas e

teve início um processo de desverticalização, dando origem a um sistema onde a "cabeça" mantinha o controle sobre o trabalho a ser realizado enquanto que um amplo conjunto de funções foram destinadas a divisões internas ou a empresas associadas, de maneira a permitir a realização de cada trabalho. Todas estas transformações caracterizaram a flexibilidade da indústria italiana, ou como define Bianchi (jul, 1989, p.11), a habilidade desta indústria de aumentar o volume da produção via composição de produtos diferenciados de modo que se obtenha seja economias de escala seja vantagens de diferenciação, visto que se trata da administração de um sistema que produz "n" produtos potenciais através de "x" processos implícitos (pois um processo flexível equivale a "x" processos implícitos em função da variedade de produtos) e destiná-los a "w" mercados potenciais, devendo haver portanto uma ligação bastante flexível com o mercado real ou potencial.

O processo de reestruturação industrial italiano significou, na realidade, que as empresas operantes no contexto internacional tiveram que reestruturar suas plantas de modo que pudessem inovar e diferenciar seus produtos, ou seja, implicou uma mudança total da organização industrial e social (redução da mão-de-obra). Porém esta capacidade de inovação e diferenciação é garantida apenas quando a racionalização das atividades abrange não apenas o setor da produção, mas também permeia a organização de todo ciclo de produção, envolvendo áreas como pesquisa e desenvolvimento,

planejamento, marketing e assistência técnica.

Esta reestruturação da indústria italiana repercutiu em todos os setores, tendo início na indústria de bens de produção. Devido a isto a partir de 1979, a Itália apresenta uma Balança Comercial no setor de máquinas-ferramenta supereravitária e é o país da CCE mais capacitado a atender sua demanda interna por equipamentos flexíveis. Este fato é de enorme importância, pois possibilitou automatizar as linhas de produção dos segmentos de consumo durável e "rejuvenecer" algumas indústrias maduras como: têxtil, vestuário, couro e artefatos, borracha e plásticos. Relativizando, assim, o papel da restrição externa na expansão da economia italiana.

1.2. O PAPEL DAS PEQUENAS E MEDIAS EMPRESAS (PMEs)³

1.2.1. A INSERÇÃO DAS PMEs NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL ITALIANO

O papel das PMEs no desenvolvimento italiano tem sido crucial, em particular nas áreas central e nordeste do país, região conhecida como a Terza Itália, onde o aumento na taxa de produção tem ultrapassado o resto do país.

Segundo Goodman, o mercador e o empreendedor são as duas figuras que estão na origem do desenvolvimento da PME italiana. Em primeiro plano está o "artigiano", homem habilidoso, sensível e independente, e para se manter assim economiza nas ferramentas e em tudo mais, improvisando e adquirindo novas técnicas constantemente. Detalhes e desenhos norteiam a sua produção. Sua família também está presente não apenas no processo produtivo mas muitas vezes é dela que lhe provem o capital inicial, não necessitando assim recorrer a empréstimos de bancos locais. Havia duas categorias de empresas. A primeira, muito pequena centrada ao redor da personalidade do mestre-artesão realizando puro artesanato; e a segunda, maior e sob a liderança de um "artigiano" mais empreendedor, produzia para a venda no varejo. Podendo subcontratar ou utilizar-se do sistema de "putting-out".

O ambiente é outro fator a ser considerado quando se trata das PMEs.

Com a unificação da Itália, os Católicos e os Socialistas foram banidos da vida política. Os católicos devido à "vendetta" de Leão x (participação no patrimônio Papal), e os socialistas porque o próprio termo estava associado a anarquistas e outras forças revolucionárias. Estes grupos assim rejeitados pelo governo central procuraram refúgio e apoio em comunidades locais onde começaram a trabalhar em conjunto ajudando a desenvolver movimentos cooperativistas, melhorando a educação (adultos) técnica e profissional e formando um forte sistema bancário local direcionando as poupanças das famílias para as novas empresas que cresciam na vizinhança, dentre outras coisas. Esta atitude fez com que se iniciasse uma tendência ao "localismo", ou seja, a região e seus moradores eram valorizados em todos os aspectos.

Após a Segunda Guerra Mundial, dois movimentos políticos dominavam as regiões central e nordeste do país, o Partido Comunista Italiano (PCI) e o Democrata Cristão (DC), o primeiro mais atuante no centro e o segundo no nordeste. Ambos, apesar de suas diferenças, herdaram o espírito de localismo, e começaram a criar medidas econômicas que de várias formas, e frequentemente em cooperação com grupos de interesse local, estimularam a indústrias em suas respectivas áreas.

Segundo Trigilia, estes dois partidos políticos favoreceram uma regulamentação localista da economia das PMEs usando suas influências nas relações industriais e

atividades do governo local. Nestas bases um compromisso social foi alcançado, trazendo altos níveis de flexibilidade econômica.

A demanda de mão-de-obra, por sua vez, estava respaldada tanto pela mecanização da agricultura, permitindo que grandes reservas de mão-de-obra especializada entrassem no mercado de trabalho, como pelos trabalhadores que vinham do sul para se empregar no Triângulo Industrial. Porém, estes últimos tinham vários problemas, pois não possuíam moradia e não eram especializados. Havia, de certo modo, um choque de culturas. Desta forma, estes trabalhadores procuravam os sindicatos para que seus problemas fossem solucionados defendendo principalmente 4 itens:

1. Aceitação pelos trabalhadores do norte.
2. Melhorar condições de trabalho e moradia.
3. Retirar a diferença salarial existente entre mão-de-obra especializada e não especializada.
4. Salários suficientes para que pudessem enviar dinheiro para suas famílias que ainda residiam no sul.

Como resultado dos esforços, em 1970, foi criado o Statuto dei Lavoratori, a primeira de uma série de medidas que permitiu uma maior participação dos assalariados nas decisões da empresa e na organização do trabalho, substituiu as demissões pelas suspensões dos contratos de trabalho com direito a indenizações, reduziu as desigualdades salariais e limitou o número de horas-extras. Durante os anos seguintes, a força sindical cresceu, porém na década de 80 sua força de

barganha diminuía, à medida em que eram utilizados métodos de produção flexível.

O desenvolvimento das PMEs na economia italiana nos últimos 12 anos pode ser visto como um dos aspectos mais significativos do processo de "ajustamento"⁴ das tensões econômicas e sociais dos anos 70. Na falta de medidas econômicas efetivas a longo prazo do governo central, o crescimento das PMEs tem sido baseado em recursos econômicos, sociais e políticos que estavam disponíveis em determinadas áreas. Além disso, o fortalecimento dos sindicatos frente às GEs (início dos anos 70) contribuiu para o crescimento das PMEs, já que as GEs procuravam se desviar das restrições impostas pelos sindicatos, desenvolvendo partes da produção em empresas menores. No entanto, esta visão não pode ser indicada como exclusiva, visto que outros fatores como a autonomia e capacidade de inovação para bens especializados eram virtudes das PMEs. Como também a sua articulação com os distritos industriais.

Por sua vez, a atividade do governo local incluía medidas de apoio e desenvolvimento tanto econômico como social. Medidas que englobavam desde as associações para facilitar marketing e exportações, até procurar soluções para as empresas, importantes para a economia local, que se encontravam em dificuldades.

Entender os fatores que compõem as PMEs, facilita o estudo de sua relação com o desenvolvimento italiano, e como estas empresas tendem a se integrar em um sistema

territorial com forte especialização setorial, deve-se atentar para os distritos industriais que serão abordados na seção seguinte.

1.2.2. PMEs, DISTRITOS INDUSTRIAIS E ESPECIALIZAÇÃO FLEXÍVEL

A conceituação dos distritos industriais não é tarefa fácil frente as interpretações existentes:

-Marshall. *"Comunidade local que opera com apenas um ciclo de produção implicando uma organização complexa (ainda que informal) de empresas diferentes que trabalham em estágios consecutivos do ciclo de produção"*.

-Becattini. *"Um sistema territorial de PMEs produzindo um grupo de mercadorias cujos processos de produção podem ser separados em diferentes fases"*.

-Fabio Sforzi. *"Um complexo organizado de interdependência local dentro do qual as interrelações entre os sistemas familiares e empresariais ocorrem; onde a maioria da população local pode encontrar trabalho e mudar de emprego sem que necessariamente mude a residência."*

Porém, este estudo, restringir-se-á ao funcionamento dos distritos de forma geral, independente de definições.

Os distritos industriais se concentram nas regiões: Prado (tecidos de lã), Carpi (confeccões), Samiolo (cerâmica), Parma (alimentos processados), Fano (instrumentos musicais), Bologna (máquinas para empacotar) e em Pisa (artigos

de couro).

Nos distritos industriais predomina um sistema de especialização flexível da produção na qual as diferentes empresas se especializam em certas linhas de produtos ou em certas atividades com um alto grau de autonomia e flexibilidade para se adaptarem às condições de mercado desenvolvendo, ao mesmo tempo, suas atividades com um alto grau de complementariedade entre os fabricantes. Neste sentido, as atividades de cada fabricante, ainda que vista como subcontratadas, são bastante diferentes daquelas de produção em grande escala (fordista) e que se integravam de uma forma rígida e cativa dentro das estratégias das GEs. Por sua vez, este tipo de desenvolvimento empresarial pode lhes ter permitido relacionar de forma diferente da tradicional com as GEs nos casos em que estas também tenham modificado suas estratégias de produção transformando-se em empresas novas.

Este modelo de especialização ajuda a compreender as razões pelas quais as PMEs que se originaram como subcontratadas das GEs sob o pretexto de menores custos de mão-de-obra, começaram a evoluir de uma forma totalmente diversa do que poderia suportar as explicações tradicionais sobre o papel das PMEs.

Na organização produtiva adotada tanto dentro do distrito industrial como por cada firma em particular, o conceito de flexibilidade é chave, não apenas na adequação às mudanças na demanda como também no uso da mão-de-obra qualificada e na utilização da máquinas que permitam adaptar

rapidamente seus recursos produtivos.

No modelo de especialização flexível as possibilidades de desenvolvimento empresarial estão essencialmente ligadas à inovações seja em termos de processos produtivos e no que se refere a produtos que são bens especializados cuja demanda não é atrativo para as GEs seja onde há nichos significativos onde se requer produtos diferentes dos disponíveis no mercado, em condições de crescimento abaixo da demanda agregada.

No distrito, cada estágio é administrado por uma empresa que concorre em nível local com outras empresas especializadas. As empresas são especializadas em função que pode ser ativada para qualquer existência diferenciada de produtos, ou seja, uma empresa de ficção, por exemplo, baseia seu nível de atividades em seu estágio específico de produção e completa sua capacidade com produtos que pertencem a vários clientes locais. Estes clientes são empresários ou "empanadores" que desempenham o papel de coordenadores do sistema: compram o produto básico às empresas comerciais e locais, selecionam as empresas de ficção segundo a qualidade e o preço do produto final, controlam o movimento entre os diferentes estágios e, para alcançar este objetivo, também se encarregam do transporte, selecionam todas as outras empresas durante o ciclo e, enfim contatam os clientes potenciais.

As PMEs que atuam nos distritos se destacam por uma atividade inovadora peculiar que não se manifesta em gasto

de P&D e resulta em fluxo constante de inovações tanto em matéria de produtos e processos produtivos como de inovações administrativas que lhes permite evoluir de forma muito favorável. Segundo Modigliano (1985), as inovações administrativas respondem por 45% nos setores de confecções, móveis, calçados, artigos de viagem, brinquedos e instrumentos musicais, enquanto que as inovações estritamente tecnológicas respondiam por 34%.

Esta crescente atividade inovadora se dá em um contexto nada condizente com a imagem tradicional das PMEs: as formas de colaboração intra e inter empresas. Atividades estas que vão desde desenvolvimentos tecnológicos conjuntos e subcontratação da produção de bens e serviços até a promoção da imagem empresarial, consórcios de exportação, compras de insumos ou matérias-primas, obtenção de créditos baratos ou apresentação de licitações. Assim, neste sistema a PME apresenta-se como principal elemento em uma constante interdependência com outras firmas e com governos municipais como também com as instituições financeiras e de desenvolvimento tecnológico.

O sistema requer desta forma, continuidade de informação e comunicação para garantir o constante fluxo qualitativo de produção, resultante da homogeneidade social do distrito industrial, da permanência de elementos tradicionais de agregação social e política.

A globalização da economia está impondo uma necessidade urgente na adequação deste sistema ao novo mercado, e neste

aspecto o papel tradicional do administrador do sistema deve ser reforçado, tendendo a apropriar ea controlar diretamente os estágios que considera estratégicos e cruciais para a administração do tempo e da qualidade de todo o processo.

1.3. AS MEDIDAS DE APOIO E PROMOÇÃO AS PMEs⁵

Não há na Itália medidas explícitas que apoiem as PMEs como ocorre no Japão, mesmo porque suas atividades estão inseridas numa forma muito peculiar de produção, além de estarem restritas regionalmente. Por outro lado, há um ambiente que suporta a PME local, seja no âmbito financeiro técnico, ou até mesmo de pesquisas.

Devido a sua importância nas diversas economias locais e a sua inserção nos distritos industriais, em vários casos, seu desenvolvimento significa o desenvolvimento da própria comunidade. Como o localismo é uma característica muito forte neste sistema, não há uma "receita" para medidas de apoio.

Pode-se apenas citar uma lei que teve seu impacto nas PMEs, já citada anteriormente, o Statuto dei Lavatori (1970), que estabelece que empresas com menos de 16 empregados não precisavam cumpri-la. Mas, esta lei já está sofrendo revisão em 1991.

Quanto aos distritos industriais, foram criados centros de provisão de serviços tecnológicos e de segmentos de mercado para as PMEs através da ação do ERVET (Ente Regional para a Valorização Econômica do Território) em Emilia Romagna e da ENEA (Empresa Nacional de Energia Atômica) em Prato e Capri. Segundo relatório realizado em 1984 por Bianchi, devido a característica peculiar aos distritos industriais a quantidade de mercados para suas variadas

mercadorias e diferentes processos, causando assim estímulo para inovar - neste caso o governo central deveria além de agir de forma a atuar junto a centros de pesquisa e desenvolvimento, aperfeiçoar a comunicação entre as regiões, investir em educação de segundo grau, enfim procurando propiciar um ambiente mais estruturado para os distritos industriais.

1.4. CONCLUSÃO

Alguns fatores da configuração italiana são decisivos para a compreensão do modelo, dentre eles: a diferenciação regional (norte/sul), a forte presença de movimentos cooperativos oriundos do pós-guerra, a influência decisiva dos partidos italianos (PCI e DC), implementando uma política de apoio as pequenas empresas e cooperativas, um forte movimento operário, com sindicatos bastante ativos, inclusive na negociação da organização da produção e do trabalho, e também um arranjo institucional, bastante discutível, que limita os direitos trabalhistas em empresas com menos de dezesseis trabalhadores.

Claro está que não é apenas o tamanho das empresas que define o modelo da Terceira Itália, mas a relação entre elas e o tipo particular de inserção Produto/mercado, baseada em produção de baixos volumes, especializada e de elevado conteúdo tecnológico. A organização espacial em distritos ajuda na concentração de competências produto/processo/mercado específicas, a horizontalização produtiva exige menor capital fixo e circulante de cada firma individual para um dado faturamento, a concorrência e a cooperação entre as fábricas induzem à elevação da flexibilidade produtiva e inovação de produto.

Avaliando-se as características do caso italiano que foi exposto, pode-se inferir que nem sempre as medidas de apoio e promoção são cruciais, mas sim em primeiro lugar vem uma

forma de inserção dentro de um sistema específico de produção capaz de reproduzir e ampliar por si só. No sentido de depender apenas do apoio da comunidade local da qual a empresa faz parte e para a qual os benefícios por ela produzidos podem retornar.

1. Baseado em Bianchi, P. "La Reestruturação Industrial en la Perspectiva Italiana" in Política e Desenvolvimento Industrial, jul/1989 e em Miranda, J.C. e Mathieu, C. "Itália: Aspectos Estruturais e de Política Industrial" in Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional, Coleção Economia Paulista, SEADE, abril/1989.

2. O termo três Itálias (Bagnasco, 1977) busca categorizar três configurações de estrutura econômica: a do triângulo industrial tradicional do norte (sede da produção em massa de bens duráveis), a centro-meridional-insular, agrícola e mais desenvolvida (mezzogiorno) e a terceira, centro-norte-oriental, a Terceira Itália, caracterizada pela predominância de PMEs.

3. Baseado em Goodman, E. "The Political Economy of the Small Firm in Italy"; Bellandi, M. "The Role of Small Firms in the Development of Italian Manufacturing Industry"; Trigilia, C. "Small Firm Development and Political Subcultures in Italy" in Small Firms and Industrial Districts in Italy. Routledge, 1989.

4. O termo ajustamento refere-se a falta de planejamento, apesar de ter sido influenciado por decisões - ou não decisões - políticas.

5. Bianchi, P. op.cit.

2. AS PMES NO JAPÃO

2. AS PEQUENAS E MEDIAS EMPRESAS NO JAPÃO

2.1. O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO - UM BREVE HISTÓRICO¹

Em relação a países da Europa Ocidental e EUA, o Japão iniciou seu processo de industrialização atrasado, mas conseguiu absorver as tecnologias destes países eficientemente. O desenvolvimento do capitalismo iniciado neste país diferencia-se dos demais por ter-se realizado em função da ativa participação do governo, que adotou medidas que favoreceram a absorção de tecnologia moderna e indústrias de bens de capital diretamente dos países mais avançados, "queimando etapas"; além de desenvolver indústrias estratégicas (de armamentos, ferrovias, telefone e telégrafo, mineração e construção naval) para enfrentar a concorrência externa. A seguir apresenta-se um breve histórico desta industrialização.

Entre 1603 e 1868, o regime feudal de Tokugawa manteve os portos fechados, exceto para mercadores holandeses, deixando o Japão paraticamente isolado do resto do mundo. Nesta época, os camponeses, artesãos e mercadores representavam 93% da população economicamente ativa e eram responsáveis por toda a atividade produtiva e comercial. Em 1853, o Comodoro Matthew Perry (EUA) chegou ao Japão com o objetivo de forçar a abertura do mercado para os produtos norte-americanos manufaturados. Como resultado das fortes pressões recebidas, em 1859, abriram-se os portos japoneses. Com a

intensificação do comércio, houve uma maior circulação monetária e o lado monetário da economia foi se desenvolvendo juntamente com o sistema financeiro, provocando uma desestabilização na sociedade, pois os senhores feudais perderam seus poderes para a classe de mercadores. Alguns senhores feudais, no entanto, se aventuraram e incentivaram atividades industriais e comerciais dentro dos seus domínios, mas sob seu estrito controle. Desta forma, indústrias manuais de fiação e tecelagem, porcelana e papel se desenvolveram. Parte da produção era exportada, em especial produtos como: chá, seda e produtos têxteis.

O fim do sistema feudal foi marcado pela Restauração Meiji (1868). As indústrias de alguns feudos foram extintas, estimulando muitas pessoas a iniciarem seus próprios negócios; havia ainda guerreiros desempregados que juntamente com aqueles que mudaram para as cidades passaram a atuar no setor produtivo. Estabeleceram-se bancos com o capital dos fundos hereditários de pensão dos ex-guerreiros, precedendo assim ao próprio desenvolvimento industrial. Para possibilitar a industrialização, a terra foi altamente taxada, acelerando o processo de concentração da propriedade rural em mãos de grandes latifundiários. O problema da superpopulação estava refletido na renda dos camponeses, extremamente baixa, significando um mercado interno com reduzido poder de compra. Assim, boa parte da produção (têxteis de seda e algodão, cobertores, toalhas, malharia, fósforos, escovas,...) era exportada, e a renda obtida, agregada aos impostos pro-

venientes da terra, era utilizada para a aquisição de bens de capital para as grandes empresas.

Também com o objetivo de desenvolvimento industrial, foi criado em 1871 o ministério da Educação, que já em 1872 implantava o sistema de ensino de primeiro grau. Foram criadas universidades para a formação de técnicos, profissionais de nível superior e uma nova classe de dirigentes. Para ensinar e treinar os japoneses foram contratados professores estrangeiros. Ademais, cerca de 4,000 estudantes foram enviados ao ocidente com o objetivo de absorverem novos conhecimentos. Suprindo a lacuna de escolas de segundo grau, surgiram várias escolas de comércio e artesanato apoiadas pela iniciativa privada.

Visando o aumento do poderio militar, a partir de 1880 a grande empresa obteve o apoio do governo. O complexo industrial-militar implantado permitiu que o Japão saísse vitorioso de duas guerras, a Sino-Japonesa (1894-1895) e a Russo-Japonesa (1904-1905), reforçando o militarismo no país.

Durante a I Guerra Mundial, houve um período de rápido progresso econômico do Japão com a crescente capitalização das empresas, acumulando um superávit no Balanço de Pagamentos que possibilitou a reconstrução do país após o terremoto de 1923.

Entre as duas Guerras Mundiais, o parque industrial japonês apresentava as características de uma estrutura dual² que consistia de:

1) Setor moderno constituído pelas grandes empresas em capital intensivo (indústria pesada química e mecânica, e indústrias leves modernas - têxteis de algodão e seda) e;

2) Setor tradicional representado pelas pequenas e médias empresas (PMEs) de mão-de-obra intensiva onde se encontravam as indústrias voltadas para a exportação (malharia, tapetes, bicicletas, fósforos, produtos de bambu, laca, cerâmica, pérolas artificiais); as empresas subcontratadas (produzindo peças e componentes ou realizando processos parciais para a grande empresa); e a indústria doméstica (produzindo bens de consumo para a vida diária).

No período pós-guerra (1945-1955), o governo preocupou-se com a recuperação das indústrias-chave, acentuando ainda mais o "gap" existente nesta estrutura dual. Derrotado na guerra, o Japão emergiu como um país democrático e adotou medidas como: dissolução dos complexos industriais-militares (zaibatsu), reforma agrária e introdução de leis trabalhistas, dentre as principais.

Após 1955, houve um crescimento acelerado da economia japonesa que durou 15 anos (1955-1970), devido aos investimentos realizados pelas grandes empresas privadas na expansão do seu parque industrial. Essas empresas adquiriram máquinas e equipamentos de países mais avançados com empréstimos de bancos comerciais. Houve um aumento da demanda sobre as indústrias de base, causado por dois fatores: (i) reforma agrária; os pequenos agricultores puderam se capitalizar e comprar máquinas agrícolas assim que foram aliviados das ta-

xas de arrendamento pagas aos latifundiários e; (ii) aumento dos salários, que propiciou uma melhoria do poder aquisitivo, aumentando a demanda sobre os produtos da indústria leve, que por sua vez, provocou um aumento de demanda sobre a indústria pesada. Além disso, as dificuldades criadas para a importação de bens de capital que pudessem ser produzidos internamente, também serviu como incentivo. O governo cumpriu a sua parte investindo em infra-estrutura e serviços públicos, como a construção de sistemas de comunicação, estradas, portos, suprimentos de água e energia.

Na década de 1970, as pressões internas (combate a poluição e melhoria do bem-estar da população) e as novas condições do comércio internacional exigiram uma série de adaptações da indústria japonesa. O Japão foi pressionado a liberar cada vez mais o capital, reverter a política protecionista das tarifas e adotar um câmbio flexível para o iene, internacionalizando sua economia e participação de vários organismos internacionais (GATT, FMI, OECD). A diretriz tomada pelo governo a partir de então foi a de estimular a indústria de conhecimento-intensivo- menos consumidora de energia, menos poluente, mas com densidade de conhecimentos científicos e tecnológicos mais capacitada a atender as necessidades dos consumidores. Na década de 1980 começou a surgir um novo tipo de empresa no mercado, com a finalidade de atender as novas necessidades do consumidor e as novas situações do mercado; aquela que faz a integração de diversos para oferecer um serviço mais completo aos seus

clientes. Por exemplo, o ramo de construções integrado por empresas imobiliárias, hidráulicas, conservação do ambiente, arquitetura, jardinagem, decoração de interiores e outros.

2.2. O PAPEL DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

2.2.1. A INSERÇÃO DAS PMEs NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

NO início do governo Meiji, a pequena indústria tradicional mantida pelos artesãos ficou completamente marginalizada pelo governo central. No entanto, os governos locais e estaduais adotaram medidas para socorrer estas empresas, construindo estações experimentais e centros de treinamento, dando assistência para melhoria de tecnologia e implantando programas para a sua promoção, já que estas empresas desempenhavam um papel importante na estabilização das comunidades locais.

Em 1884, a promulgação do Código de Negócios procurou prevenir a produção de baixa qualidade, colaborando assim com os esforços dos governos estaduais na orientação e promoção da indústria tradicional.

Em 1904, passaram a ser concedidos subsídios às empresas que desejassem obter máquinas para a sua modernização. Com a fase recessiva (1910), as PMEs passaram a pressionar o governo para que fossem criados mecanismos financeiros exclusivos para atender a esse segmento de empresas, com baixas taxas de juros. Foram então, criadas as associações de crédito, possibilitando o aumento de suas exportações durante a I Guerra Mundial.

A depressão pós-Guerra acirrou a concorrência entre as PMEs, que acabaram por reduzir novamente a qualidade de seus

produtos. Em 1925, foi estabelecida a Lei sobre Associação de Indústrias para Exportação visando a promoção de atividades coletivas para facilitar a exportação e prevenir a produção de má qualidade.

O aprofundamento da depressão (1927) criou um estado de pânico financeiro. Apesar disso, foram mantidos e criados canais para o financiamentos das PMEs, através dos governos estaduais e das Associações de Crédito (1930). Por outro lado, a Lei sobre Associações Comerciais tentou reduzir a competição excessiva e destrutiva entre as PMEs e encorajar o desenvolvimento de atividades compartilhadas para superar as desvantagens resultantes da pequena escala, além de fortalecer o poder competitivo das empresas comerciais face a expansão das lojas de departamento.

Como resultado, em 4 anos (1932-1936), foram criadas 838 novas associações industriais e 1192 associações comerciais. Organizadas, as PMEs pressionaram o governo e conseguiram a criação de um Banco Central para Cooperativas Industriais e Comerciais (1936) voltado para o financiamento exclusivo a este tipo de empresa.

O militarismo ganhou força no período de depressão, e considerando-se as PMEs não sobreviveriam a economia de guerra sozinhas, foram adotadas políticas de assistência a esse segmento de empresas em 1935, e a partir de então, ao serem integradas a indústria bélica, transformaram-se em subcontratadas fornecendo armamentos e munições, o que exigiu uma forte modernização de sua parte em termos a geren-

ciais e tecnológicos.

Duas medidas implantadas entre 1937 e a II Guerra Mundial determinaram o rumo das PMEs no pós-Guerra:

1) Fortalecimento, das pequenas siderúrgicas (sob controle militar) e modernização para a produção de componentes;

2) O rígido controle sobre as associações industriais das empresas produtoras de armamentos acabou por hierarquizar a produção.

No período pós-Guerra, as PMEs produziam principalmente artigos de primeira necessidade. E, muitos empregados de grandes empresas abriram seus próprios negócios, resultando num aumento do número de PMEs. As PMEs se beneficiaram também da Guerra da Coreia quando tiveram a expansão do seu mercado como subcontratadas das grandes empresas.

A partir de 1954, a indústria japonesa passou a viver um clima otimista devido a expansão da economia mundial. As grandes empresas, por outro lado, não conseguiram atingir as metas almejadas pois não podiam contar com fornecimentos adequados de peças e componentes das PMEs, evidenciando que os efeitos negativos da estrutura dual da economia que ainda permanecia não haviam sido eliminados. Com o reconhecimento oficial desta estrutura, em 1957, o governo passou a tomar providências para solucioná-la, enunciando um conjunto de leis, contidas no White Paper on Japanese Economy.

Com a aceleração do crescimento econômico (1955-70), a economia japonesa veveu uma fase caracterizada por: aumento

dos salários e crescimento do mercado interno, porém houve a eliminação da principal vantagem das PMEs intensivas em mão-de-obra, o baixo custo de produção deste fator de produção. Os produtos da indústria leve de mão-de-obra intensiva não tinham condições de competir com os dos novos países em desenvolvimento (Hong Kong, Formosa, Coréia); dado o grau de internacionalização da economia os produtos destes países tinham acesso ao crescente mercado japonês. A saída para muitas empresas foi redirecionar a estratégia para o mercado interno, competindo via melhor desenho e preço do produto. Outras empresas se viram obrigadas a mudar de ramo para sobreviver, nesse movimento o governo apoiou os projetos para a conversão de negócios, implantando em simultâneo a política de "scrap and build" (1967): máquinas obsoletas eram adquiridas e destruídas, oferecendo-se financiamento para a aquisição de máquinas mais modernas.

Na década de 70, foi mantido o interesse do governo às PMEs refletindo nas medidas então adotadas. A maioria delas visava o auxílio para essas empresas devido a determinadas conjunturas econômicas enfrentadas pelo país. No entanto, algumas medidas visavam melhorar a malha industrial japonesa. Em 1978, havia 5,81 milhares de PMEs, representado 99,4% de todos os estabelecimentos das empresas privadas não-pertencentes ao setor primário, e que respondiam pelo emprego de 81,1% da força de trabalho deste país.

Atualmente de acordo com o relatório de Promoção das PMEs no Japão (Jetro, 1981) o Governo tem procurado tomar

medidas que estimulem a ajuda mútua entre as PME's, evitando subsídios, além de orientá-las para atividades com alto potencial de crescimento, visto que muitas empresas dos setores mais tradicionais, como o têxtil, acabaram falindo por não suportarem a forte concorrência dos produtos dos NICs.

Na próxima seção será feita uma aproximação sobre o relacionamento das PME's e grandes empresas, centrando a atenção para o sistema de subcontratação.

2.2.2. AS PME'S E AS GRANDES EMPRESAS (GE's)

Após a Guerra Mundial, o parque industrial japonês era caracterizado por uma estrutura industrial dual, como visto no item 2.1. Como as grandes empresas contavam com o integral apoio do governo central, o "gap" entre estes dois tipos de empresa foi aumentando cada vez mais.

No período de crescimento acelerado (1955-70) as diferenças, desfavoráveis às PME's, entre estas empresas aumentaram ainda mais, em especial no que se refere a: produtividade e dificuldade de adaptação a mudanças na estrutura da economia.

A relevância deste fato fica evidenciada tendo-se presente as estreitas ligações entre PME's e GE's. Estas últimas como fornecedoras de matéria-prima ou subcontratantes das PME's. Assim, as dificuldades das PME's de acompanhar o ritmo de desenvolvimento tecnológico das GE's representava um

entrave ao desenvolvimento da indústria japonesa. As PMEs consumidoras de matérias-primas produzidas pelas grandes empresas não possuíam tecnologia compatível para o manuseio dos novos produtos introduzidos pelas GEs. Tal caso ocorreu com a indústria têxtil, por exemplo. Por outro lado, as PMEs subcontratadas tinham que respeitar as exigências da empresa-mãe no que diz respeito ao fornecimento de componentes, exigências essas que significavam maior qualidade e preço reduzido. Neste caso pode-se tomar como exemplo, o caso com a indústria automobilística que dependia das PMEs seja como fornecedoras de peças ou componentes, seja como executora de alguns processos para obter produtos capazes de competir no mercado internacional. Nesse caso a assistência às subcontratadas, tornou-se uma necessidade prioritária das GEs e sua efetivação contribuiu para elevar a qualidade dos produtos fornecidos pelas PMEs e, conseqüentemente, dos seus próprios.

Deste modo, a grande empresa para aumentar o seu mercado precisava capacitar tecnologicamente as PMEs.

Nas últimas décadas, a malha industrial japonesa tem colocado a disposição uma grande variedade de produtos e processos com qualidade e preços quase sempre competitivos, revelando, neste caso, a importância do apoio à modernização e fortalecimento da PME, que como resultado entrelaçam-se de forma integrada as GE. As empresas montadoras podem introduzir modificações em seus produtos sem grandes investimentos em máquinas e equipamentos, bastando alterar a lista das

subcontratações: as PMEs, por sua vez, com a especialização tendem a melhorar a qualidade de seus produtos e serviços e a reduzir custos. Com isso, o sistema industrial ganhou rapidez no atendimento da demanda, com redução de capacidade ociosa - efeito positivo que se reflete na própria situação de destaque da economia japonesa no mundo.

O modelo da organização industrial japonês apresenta características peculiares atraindo atenção de diversos estudiosos em organização industrial. Alguns autores dedicam especial ênfase e análise e procuram enquadrá-lo em suas respectivas teorias, entre eles: Piore e Sabel (1984) que visualizam neste país traços do novo paradigma tendo como "figura emblemática" a especialização flexível; Boyer (1989), que vê nesta organização apenas uma forma híbrida de fordismo. Outra visão sugere que se trata apenas de uma variante do Taylorismo, por exemplo, Dohse, Jurgens e Malsch (1984). Tentando esclarecer o debate, Ferreira, Hirata, Marx e Salerno, no Seminário Modelos de Organização Industrial e Trabalho, afirmam que este modelo de organização industrial depende do tipo de avaliação efetuada, já que o modelo japonês se assenta em um modelo de relações industriais (sistema de emprego) e num modelo de relações entre empresas fornecedoras (subcontratadas) e empresas clientes. Desta forma, se o critério utilizado for o tipo de produção e o tipo de objetivo, enquadra-se no fordismo "híbrido". Pois o caso japonês está baseado na idéia de supressão de tudo o que é inútil, suprimindo as porosidades na jornada de traba-

lho e intensificando, assim, o próprio trabalho ("toyotismo"). No entanto, se o critério for o tipo de relações sociais, afasta-se totalmente da configuração taylorista e fordista. Já que neste caso, não há uma linha rígida hierárquica e tampouco uma relação do gênero um posto de trabalho/um trabalhador. Como conclusão, os autores sustentam que *"não são apenas inovações tecnológicas e organizacionais que tornam inigualáveis a produtividade e a competitividade da indústria japonesa, mas o tipo de relações sociais de trabalho na empresa"*. Relações estas representadas pela participação coletiva na inovação, na resolução de problemas, na gestão de produção e que se desenvolvem em um ambiente no qual é baseado no trabalho em grupo e que são associadas a técnicas tais como o Círculo de Controle de Qualidade (CCQ) - pequeno grupo de pessoas que se reúnem voluntariamente e com regularidade a fim de identificar, analisar e solucionar problemas de qualidade e produção; além de contribuir para o auto-desenvolvimento dos participantes, melhoria nos níveis de motivação e satisfação e estimular o trabalho de equipe e, o just in time, que será descrito posteriormente.

A forte articulação entre as PMEs e as GEs na estrutura industrial japonesa revela que a subcontratação predomina como forma de inserção da empresa de menor porte e é apresentada a seguir.

2.2.2.1. O SISTEMA DE SUBCONTRATAÇÃO

Com a abertura dos portos (1859) começaram a chegar ao Japão tecidos fabricados a máquina, e assim os tecidos fabricados manualmente pelas indústrias tradicionais locais foram perdendo mercado. Em 1877, a fiação manual já tinha desaparecido de todo o país. No entanto, com a chegada dos mercadores, estes renovaram a indústria tradicional. No setor têxtil, os mercadores forneciam a linha a tecelares, que moravam na área rural, recebiam e comercializavam o produto.

No início do século XX, houve uma maior capacitação tecnológica das fábricas que atingiu também os setores tradicionais. Apesar da modernização as PMEs foram mantidas sob o controle dos grandes atacadistas, em alguns casos, com maior grau de dependência, pois eram eles que forneciam o capital necessário para a aquisição de equipamentos, além de controlarem a qualidade final dos produtos produzidos. Outros atacadistas intensificaram suas atividades operando as próprias tecelagens e controlando as PMEs via contratos que previam a realização de determinados trabalhos complementares de tecelagem.

Este sistema de subcontratação que começou com os comerciantes-atacadistas estendeu-se para o sistema de subcontratação das grandes montadoras que viram neste sistema a oportunidade de reduzir seus custos, ao transferir parte de suas atividades produtivas para as PMEs que operavam com me-

nores custos de mão-de-obra, por não se sujeitarem à legislação trabalhista vigente e também devido à superpopulação existente. As GEs recorriam a PMEs subcontratadas como uma forma de regular as flutuações nos negócios, relegando-as a uma posição de "reserva". A instabilidade decorrente dessa forma de relação restringia as oportunidades de acumulação de capital por parte das PMEs subcontratadas aliando-se a outros fatores como o baixo nível técnico, a baixa produtividade e os lucros reduzidos.

Com o aumento do poderio militar, após 1930, as PMEs foram classificadas de acordo com seu nível tecnológico e capacidade produtiva, pelas empresas do setor bélico, e então agrupadas hierárquicamente formando uma estrutura piramidal onde a empresa que estava no topo, a empresa-mãe, responsabilizava-se pela montagem do produto final, delegando a fabricação de componentes para a rede de subcontratadas; a base da estrutura.

Assim, subcontratada ou realiza parte do processo industrial ou fornece componentes utilizados para a montagem dos produtos da empresa-mãe. Outras ainda produzem ou reparam equipamentos, ferramentas e outros recursos produtivos da empresa-mãe. Os negócios são feitos através de contratos e as subcontratadas recebem todas as especificações necessárias para a produção do produto

Ao caminhar do topo para a base da pirâmide o volume de capital, o número de trabalhadores, salários-médios e a produtividade tendem a cair; as subcontratadas que mantêm con-

tato com a empresa-mãe são chamadas de primeiro nível, as seguintes de segundo nível e assim sucessivamente, chegando até as flutuantes, que são mobilizadas de acordo com as necessidades específicas ou temporárias. Este sistema predomina nas indústrias de máquinas de precisão, transporte, equipamentos elétricos e máquinas de precisão, transporte, equipamentos elétricos e máquinas em geral.

O sistema de subcontratação evoluiu durante a guerra como meio para conseguir maior eficiência, constituindo hoje uma das características mais marcantes da indústria japonesa, com uma legislação própria para normalizar o relacionamento entre as grandes e as PMEs.

As vantagens deste sistema se refletem tanto para as grandes como para as PMEs. Dentre elas:

- Economia de capital; evita o investimento de grande volume de capital numa única empresa.
- Simplicidade tecnológica; a especialização permite maior domínio sobre a tecnologia.
- Custos; as subcontratadas podem se localizar em áreas de mão-de-obra mais barata.
- Válvula de ajuste, as flutuantes são mobilizadas de acordo com as variações do mercado.
- Pressão sindical; reduz-se a pressão dentro da grande empresa já que no Japão os sindicatos são organizados por empresas e não por classes de trabalhadores.

Há vários tipos de subcontratadas que podem ser classificadas quanto a origem das matérias-primas e quanto ao grau

de dependência em relação à empresa-mãe. Em relação a matéria-prima há três origens possíveis: a) a empresa-mãe é quem fornece a matéria-prima; b) a própria empresa subcontratada adquire seu material; c) ou ainda uma mistura das duas primeiras onde a empresa-mãe adquire a matéria-prima principal e a subcontratada, o restante. No que diz respeito ao grau de dependência em relação a empresa-mãe, a classificação leva em conta a porcentagem da produção para uma única subcontratada, assim tem-se as seguintes situações: a) Cerca de 80 a 100% da produção de uma subcontratada é absolvida por uma única empresa-mãe, b) a subcontratada fornece a várias empresas subcontratantes e c) além da subcontratação fornece à(s) empresa(s)-mãe(s), seus produtos são vendidos no mercado para reposição. As subcontratadas têm como objetivo a conquista da situação c); no entanto neste estágio é preciso que a empresa desenvolva capacidade tecnológica e uma certa estrutura de marketing.

Outra forma de classificação, de acordo com "shareholdings", das subcontratadas é destacada por TREVOR e CHRISTIE³. Há três tipos básicos: a) Kakeigaisha, onde a empresa-mãe é proprietária de 51% ou mais; b) Kanrengaisha, onde a empresa-mãe é proprietária de 20 a 50%; c) Toshigaisha, a empresa-mãe possui 20% ou menos. A empresa classificada no item a) trabalha apenas para uma subcontratante, no item b) dedica sua produção de 1/3 a metade para a subcontratante e no item c), a empresa é quase independente. Apesar das classificações serem extremadamente semelhantes, no segundo tipo

é introduzida a idéia de "Shareholdings" que torna a relação entre as empresas recíprocas em termos de dependência, visto que devido ao grande número de PMEs no Japão a concorrência entre as subcontratadas é bastante acirrada, qualquer mecanismo que mantenha uma certa ligação da empresa-mãe com a subcontratada é uma garantia de demanda futura.

Em geral, três critérios são analisados pela empresa-mãe ao fazer uma encomenda: qualidade, prazo de entrega e confiabilidade na regularidade do fornecimento e do preço.

A fixação do preço unitário se dá atualmente pelo sistema de meta de custos (target costs). Os preços são pré-fixados pela empresa-mãe e as subcontratadas se esforçam para produzir dentro destes tetos. No entanto, o preço, segundo a lei de 1970, deve cobrir os custos e permitir um lucro para a empresa. Assim, ao se fixar um teto define-se a faixa de subcontratadas que a empresa-mãe pode escolher, mediante a consideração dos demais aspectos citados.

Os estoques de peças intermediárias, até então um problema para as empresas montadoras está sendo resolvido através da adoção do sistema just in time, no qual o desempenho das PMEs é posto a prova. Segundo este sistema, a subcontratada deve entregar os produtos nas quantidades e nos horários fixados em contrato. As peças são dispensadas da inspeção de recebimento e são imediatamente introduzidas na linha de produção da empresa-mãe. Desta forma, a subcontratada acaba fazendo parte da linha de montagem da empresa-mãe. O controle de qualidade é feito pelo próprio

fornecedor, mas há casos em que são enviados inspetores da empresa-mãe para o controle. O transporte das peças é realizado pela subcontratada que assume todas as responsabilidades, e quando há variação da produção os estoques são mantidos na fábrica das subcontratadas.

No momento, várias tendências de subcontratação indicam a diminuição da subordinação da subcontratada juntamente com a legislação. Entre as tendências, pode-se observar:

- As associações de empresas do mesmo ramo procuram aumentar seu poder de barganha e defender os interesses de seus associados.
- O aumento do relacionamento horizontal das PMEs permite que haja uma maior troca de informações técnicas e gerenciais, melhorando conseqüentemente sua capacidade de negociação.
- A criação de sindicatos dentro das PMEs contribuiu para melhorar a capacidade de negociação dos empregados com a direção das empresas.
- Diante da pressão para se modernizar, algumas PMEs criaram centros de pesquisa através de suas associações cooperativas.

Para entender como é possível a articulação das PMEs e GEs de forma vantajosa para ambos os pólos, basta observar as principais medidas de apoio e promoção às PMEs garantindo as condições básicas para a produção.

2.3. AS MEDIDAS DE APOIO E PROMOÇÃO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

A partir da década de 40, como forma de garantir a sobrevivência destas numerosas empresas no cenário econômico japonês, as leis para as PMEs começam a ser elaboradas. Entre elas destacam-se:

1946 - Lei sobre Associações Cooperativas de Indústria e Comércio que procurava reforçar o papel das PMEs através de ações coletivas.

1947 - Foi criada a Agência da Pequena e Média Empresa ligada ao Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MITI) para coordenar e fomentar as medidas governamentais. A política colocada em prática pela Agência estava baseada em três pontos: (i) organização de associações cooperativas, (ii) financiamento e (iii) modernização.

1949 - Foi criada a Corporação Financeira Nacional, resultando da fusão do Banco do povo com o Banco da previdência, especializando-se em pequenas e micro empresas. Em 1951, reestruturou-se e passou a emprestar dinheiro para o público e as PMEs.

1950 - Lei sobre Seguro de Crédito

1953 - Lei das Associações de Garantia de Crédito. Ligadas aos governos estaduais, tais associações não concedem financiamento diretamente. O produto oferecido é uma espécie de seguro de crédito, o governo exerce o papel de fiador do empresário, mediante uma taxa extremamente baixa sobre o

montante de empréstimo.

1953 - Corporação Financeira para Pequenos Negócios, oferecendo suporte para a modernização de equipamentos.

1956 - Lei sobre Subsídios para a Promoção da PME, subsídios a governos estaduais que visavam a modernização destas empresas.

1956 - Lei sobre Medidas Especiais para a Promoção da Indústria de Bens de Capital e Lei sobre Medidas Especiais para a Indústria Têxtil, que favoreciam a indústria e conseqüentemente, pelo sistema de subcontratação acabavam repercutindo nas PMEs.

1956 - Lei para Prevenir Atraso no Pagamento das Subcontratações, envolve aspectos como:

Cancelamento. Nos casos em que a empresa-mãe cancela parte ou todo um contrato de fornecimento, a Lei protege as subcontratadas, evitando que as mesmas tenham prejuízo.

Atraso do pagamento. O pagamento deve ser feito, no máximo, em 60 dias após a entrega e depois deste prazo, o fornecedor poderá exigir juros.

Preços. A empresa-mãe não poderá impor condições que prejudiquem o desempenho da PME, nem exigir descontos.

Devoluções. A empresa-mãe não poderá devolver mercadorias entregues dentro das condições contratadas.

Concorrência. a empresa subcontratada não poderá dar descontos anormais para ganhar uma concorrência, mesmo que tenha capacidade ociosa em sua fábrica.

Matéria-prima. A empresa-mãe não poderá forçar a

subcontratada a comprar matérias-primas desnecessárias ou em condições injustas.

Pagamento da matéria-prima. Quando a empresa-mãe fornece a matéria-prima, não poderá exigir o pagamento antecipado pela mesma, antes que ela própria efetue o pagamento do produto fabricado com esse material, para a empresa subcontratada.

Fiscalização. A empresa subcontratada que se julgar prejudicada por práticas ilegais poderá recorrer ao MITI ou à comissão de Negócios, sendo a empresa-mãe proibida de adotar medidas retaliativas.

1962 - Lei sobre Cooperativas para Promover Distritos Comerciais, fortalecendo o pequeno comércio local.

1963 - Lei sobre Modernização da Pequena e Média Empresa, para a qual é criado o Conselho Deliberativo sobre Modernização da PME subordinado ao MITI. Cada Ministério elabora uma lista de setores industriais a serem atendidos considerando a participação das PMEs, e a importância de tal (tais) indústria(s) na economia nacional. Os Ministérios, então devem providenciar os recursos para o apoio financeiro necessário, além de oferecer serviços de consultoria às empresas interessadas. Atendem também a pedidos de conversão de negócios nas quais, por algum motivo, não seja possível a manutenção do empreendimento. As empresas que pretendem se modernizar devem estar inseridas nos setores industriais selecionados apresentando um plano de modernização,

individualmente ou em grupo, contendo itens como: metas, atividades a serem desenvolvidas, conseqüências da modernização, prazos e custos previstos.

1963 - Lei sobre Companhias de Investimento em Pequenos Negócios, fortalecendo o capital das PMEs através da participação acionária.

1963 - Lei sobre Consultorias para as PMEs promovendo a racionalização gerencial e aperfeiçoamento tecnológico das empresas. Os serviços de consultoria são realizados de forma descentralizada pelos governos estaduais e municipais mediante a solicitação de uma empresa interessada. São coordenados pelo MITI que registra os consultores qualificados, além de preparar planos anuais, consultando o Conselho Deliberativo de Modernização da Pequena e Média Empresa.

1963 - Lei básica da Pequena e Média Empresa, visando o aperfeiçoamento das PMEs pela racionalização e fortalecimento de sua estrutura administrativa e pela introdução de modernas tecnologias. Na realidade, a Lei resume deveres do Estado para com as PMEs, já que o Objetivo da política como prescreve a lei tem em vista a importante missão que deve ser exercida pelas PMEs na economia nacional, devendo portanto, promover o desenvolvimento e o crescimento de pequena e média empresa, e ao mesmo tempo, contribuir para a elevação do *status* econômico e social dos empregados dessa empresa, objetivando a melhoria da produtividade e das condições de negócio, de maneira a contribuir cada vez mais

para o desenvolvimento e crescimento da economia nacional e corrigir as desvantagens decorrentes das condições econômicas e sociais das pequenas e médias empresas, bem como encorajar o esforço voluntário das empresas, desse segmento para corrigir várias disparidades existentes entre os diversos estratos de empresas, em termos de produtividade, lucro, salários, etc.

1965 - Lei sobre Cooperativas de Pequenas Empresas, visando a estabilização dos negócios das microempresas.

A partir deste conjunto de leis, fica claro que a política de apoio e promoção as PMEs se torna sistemática nos aspectos de fortalecimento e modernização.

A legislação sobre subcontratações, por sua vez, tem duas leis principais: a primeira, a Lei para Prevenir Atraso no Pagamento das Subcontratações, data de 1958, e procurava evitar que as grandes empresas tirassem proveito de sua posição privilegiada atrasando os pagamentos às PMEs e cancelando encomendas em cima da hora; a segunda Lei para Promoção da Subcontratação das PMEs (1970). Tem a vantagem de não ser apenas normativa mas também positiva, no sentido de recomendar certas medidas de aperfeiçoamento como o planejamento em conjunto e a modernização global. São considerados os seguintes aspectos:

Especificação das encomendas. As encomendas devem ser claramente especificadas, de modo que a subcontratação não tenha dúvidas sobre aquilo que lhe é encomendado.

Plano a longo prazo. A empresa-mãe deve informar sobre

seus planos a longo prazo, inclusive sobre a tendência dos seus negócios.

Estabilização. As quantidades encomendadas não devem sofrer grandes flutuações, para permitir a atividade contínua da subcontratada.

Data das entregas. As datas das entregas devem ser claramente estabelecidas no contrato.

Simplificação da burocracia. Deve ser feito um esforço para simplificar a burocracia envolvida nas contratações, entrega de mercadoria e pagamentos.

Mudança de especificações. O contratante não poderá mudar as especificações da peça depois que a encomenda for feita.

Interrupção nos negócios. Quando a empres-mãe pretende interromper as encomendas, deve avisar a subcontratada com uma razoável antecedência.

Preço unitário. O preço da mercadoria deve ser negociado de modo a cobrir os custos do fabricante e dar-lhe lucro.

Assistência técnica. A empresa-mãe deverá dar assistência técnica à subcontratada e colaborar no controle de qualidade.

Compra de material. A empresa-mãe não poderá impor a aquisição de determinados materiais pela empresa subcontratada.

Pagamento. Os pagamentos deverão ser feitos de acordo com a lei.

Com a intenção de melhorar a malha industrial japonesa

várias medidas foram tomadas na década de 70.

1971 - Lei sobre Medidas Especiais para às PMEs afetadas pelas tarifas preferenciais (medidas fiscais e financeiras para facilitar a conversão de negócios)

1971 - Lei sobre Medidas Especiais para permitir a adaptação das PMEs às mudanças da economia internacional. Neste ano foram adotadas tarifas preferenciais gerais para países em desenvolvimento e câmbio flexível para o iene.

1972 - Lei sobre Corporação para Promoção de Pequenos Negócios foi revista, permitindo o apoio ao programas de conversão de negócios.

1973 - Medidas emergenciais para as PMEs visavam permitir que essas empresas pudessem superar o período de transição provocado pelo câmbio flexível do iene, lei para promover os pequenos e médios negócios a varejo.

1973 - Nova Lei sobre as Grandes Lojas Comerciais, visando a compatibilização das grandes lojas com as pequenas lojas de varejo.

1973 - Revisão da Lei para promover Modernização da PME.
Revisão da Lei Básica das PMEs.

1973 - Criação de um fundo para apoiar as micro empresas

1974 - Lei para promover a Indústria e Artesanato Tradicional.

1975 - A Corporação Financeira Nacional cria um Fundo para apoiar as pessoas que queiram iniciar seus próprios negócios, fundação da Associação japonesa da Indústria de Artesanato Tradicional, criação do Centro para Fomento de

Empresas de Pesquisa e desenvolvimento.

1975 - Revisão da Lei sobre Modernização da PME, com aumento das áreas abrangidas e especificação dos tipos industriais.

1976 - Lei sobre Medidas Especiais para Conversão de Pequenas e Médias Empresas.

1977 - Lei para ajustar as Atividades das Grandes Empresas e assegurar oportunidades para as PMEs.

1977 - Lei sobre Auxílios Mutuos para Prevenir Falência das PMEs.

1978 - Lei sobre Medidas Especiais para as PMEs que operem em áreas recessionárias específicas.

1979 - Lei sobre Medidas Especiais para as PMEs localizadas conjuntamente em áreas específicas, para apoiar planos de modernização de empresas localizadas em distritos industriais.

1980 - Fundação da Sociedade de Pequenas e Médias Empresas, Lei sobre Corporação Japonesa para Pequenos Negócios.

De acordo com ROTHWELL e ZEGVELD (1982)⁴ as medidas governamentais podem ser resumidas em alguns pontos:

- incentivo para uma maior colaboração entre as PMEs,
- promover treinamentos gerenciais e técnicos,
- financiamentos,
- permitir que a administração de medidas para as PMEs sejam realizadas a um nível mais regional,
- concessões fiscais.

Segundo a Agência da Pequena e Média Empresa, as medidas tomadas para o ano de 1989 tiveram a preocupação de atingir áreas como: Pesquisa e Desenvolvimento, crédito para promover treinamento gerencial, promoção de negócios relacionados com distribuição e serviços em geral e, maior adequação da política fiscal para as PMEs. Ou seja, mativeram-se as linhas gerais de 1982.

2.4. CONCLUSÃO

Do ponto de vista da Agência de Pequena e Média Empresa (MITI), as PMEs são a base da estrutura da indústria japonesa, operando através do sistema de subcontratação, onde a produção é realizada de forma eficiente com difusão de tecnologia.

No entanto, para se chegar a este ponto foi necessário que fossem regulamentadas as relações entre as PMEs e as GEs, para que pudessem trabalhar de forma integrada. É preciso notar também que as próprias necessidades da sociedade japonesa (emprego, mercado interno, reconstrução após terremotos e guerras, dentre outras) levaram à conformação de um sistema que fechado em si, sem grandes influências externas. Isto ocorreu até a década de 70, quando então a economia japonesa se internacionalizou. Mas, por esta época a malha industrial já estava montada. A partir de então, a preocupação voltou-se para aprimorar o que já existia, e assim as PMEs que antes eram em sua maioria extremadamente dependentes das GEs, atualmente algumas ocupam um espaço privilegiado, com capacidade de desenvolver sua própria tecnologia.

O governo, representado principalmente pelo MITI, exerceu papel fundamental articulando os interesses da indústria, do comércio e do governo. A partir de uma legislação que visava, antes de mais nada favorecer a indústria nacional, identificando pontos de estrangulamento e adotando, em seguida, medidas efetivas para dissolvê-los.

neste aspecto, a seletividade industrial apresenta-se como a chave mestra, permitindo que em determinadas épocas fossem centralizadas todas as atenções para as indústrias consideradas básicas. Essa postura seletiva tem continuidade até os dias de hoje onde as áreas de interesse se voltam para três grupos: desenvolvimento de novos produtos (fibras óticas, cerâmica, materiais amorfos, resina com alta eficiência), de opções energéticas (liquefação de carvão, gasificação de carvão, energia nuclear, energia solar e geração geotérmica) e de indústrias de alta tecnologia (computadores com velocidade ultra-alta, desenvolvimentos espaciais, desenvolvimentos oceanográficos e aviões).

Nessa estrutura, as PMEs estão incluídas nas áreas acima citadas na medida em que ao participarem destes grupos recebem auxílio para que seu desempenho seja compatível com as exigências das GEs.

Cabe ainda ressaltar que além das medidas para as PMEs estarem articuladas com a indústria como um todo, há órgãos específicos e descentralizados que atendem estas empresas de menor porte, porém não menos eficientes que as GEs.

1. Baseado em Iida, Itiro "Pequena e Média Empresa no Japão", Brasiliense, São Paulo e CNPq, Brasília, 1984.

2. Broadbrige, S. Industrial Dualism in Japan. A Problem of Economic Growth.

3. Trevor, M. & Christie, I. "Manufacturers and Suppliers in Britain & Japan. Competitiveness & the Growth of small Firms.

4. Rothwell, R. & Zegveld, W. "Innovation and Small and Medium Sized Firm." Their Role in Employment and in Economic Change, 1982.

3. AS PMES NO BRASIL

3. AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NO BRASIL

3.1. O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO - UM BREVE HISTÓRICO

No século XX, ocorrem as industrializações tardias, incluindo a brasileira, caracterizadas por estarem inseridas em um contexto de capitalismo monopolista e por ocorrerem em países com passado colonial. O Brasil, por sua vez, segundo SERRA¹:

"...constitui uma espécie de paradigma de país de industrialização retardatária onde o crescimento econômico e a diferenciação das forças produtivas tem apresentado uma extraordinária vitalidade. Essa performance entende-se desde os anos 30 e se acentua particularmente a partir da Segunda Guerra Mundial, quando a Indústria Manufactureira consolidou seu papel de eixo dinâmico da economia."

A economia cafeeira engendrou as condições básicas para o surgimento do capital industrial pois concentrou a massa de capital nas mãos dos fazendeiros paulistas. Ao contrário do que se possa pensar, nesse estágio, o desenvolvimento da indústria não ocorre quando a economia cafeeira está mal, mas sim quando há sobreacumulação de lucros neste setor (momento de auge exportador), coincidindo ainda com a valorização da moeda nacional, que facilitava a aquisição de máquinas importadas.

Por outro lado, ao cessar os investimentos no café (dependendo do mercado internacional, o contingente de mão-de-

obra que não encontra ocupação na agricultura, desloca-se para as cidades dando início a uma nova vida econômica urbana.

Assim, o processo de acumulação do complexo exportador cafeeiro gerou o capital-dinheiro; que se transformou em capital industrial e os desempregados da lavoura; que em momentos de crise do café constituíram a força de trabalho da indústria emergente. Além de permitir o acesso ao setor de bens de capital, via importações.

Visto que a Inglaterra presenciava a II Revolução Industrial e encontrou na exportação da indústria têxtil uma atividade bastante rentável, e como a tecnologia da indústria pesada era extremamente complexa e considerada inacessível à economia brasileira; o setor industrial que ganha mais impulso é o de bens de consumo (têxtil).

No entanto, o fato de o Brasil possuir uma indústria emergente não significa que esta seja capaz de gerar seus próprios mercados, pois há ainda a subordinação do capital industrial ao capital cafeeiro, que é predominantemente mercantil. Desta forma, neste primeiro momento, não há um movimento endógeno de acumulação que reproduza a força de trabalho e a parte crescente do capital industrial, ou seja, não há padrão de acumulação especificamente capitalista (constituição do D1). Isto só ocorre após a II Guerra Mundial, quando são vários os obstáculos a serem transpostos:

(i) gigantescas economias de escala;

(ii) elevado volume de capital inicial e;

iii) tecnologia altamente sofisticada (controlada pelas grandes empresas oligopolistas dos países industrializados).

Com o plano de Metas de 1956, as condições necessárias para a industrialização pesada foram articuladas de forma a iniciar uma nova fase. Elaborando e implantado durante o governo de J. Kubitschek, o plano indicava uma participação ativa e organizada do Estado para promover o desenvolvimento industrial. Sobre este ponto, CARDOSO DE MELLO² observa:

"A implantação de um bloco de investimentos altamente complementares, entre 1956 e 1961, correspondeu ao contrário (da fase de industrialização restringida), a uma verdadeira onda de inovações schumpeterianas: de um lado, a estrutura do sistema produtivo alterou radicalmente, verificando-se um profundo "salto tecnológico"; de outro, a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda pré-existente. Há, portanto, um novo padrão de acumulação, que demarca uma nova fase, e as características da expansão delineiam um processo de industrialização pesada, porque este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados".

Porém, a definição dos mecanismos de financiamento envolvia sérios problemas: a capacidade de importações declinava relativamente, o Estado se encontrava desaparelhado do

ponto de vista instrumental e administrativo para conseguir os recursos de que necessitava, e inexistia um mercado de capitais dinâmico, capaz de canalizar poupanças, dispersas pelo sistema, para os setores interessados em realizar investimentos produtivos. Foram adotadas então algumas medidas que impulsionariam o desenvolvimento industrial nos anos 50.

Dentre elas:

- Criação do BNDE (1952), banco Nacional de Desenvolvimento econômico, que em uma primeira instância administrava os recursos orientados para os investimentos em infra-estrutura (energia e transporte), e posteriormente, desempenhou papel fundamental no desenvolvimento das indústrias de base e na diversificação da indústria de transformação.

- Criação da PETROBRAS (1953), visando o desenvolvimento das atividades de refino, produção e prospecção de petróleo.

- Instrução 70 (1953) da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), que estabelecia um sistema de leilões de câmbio com cinco categorias de importações, favorecendo a importação de máquinas e equipamentos industriais.

- Instrução 113 (1955) da SUMOC que permitia a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial pelas subsidiárias de empresas estrangeiras estabelecidas no país, beneficiando indústrias automobilísticas, químicas e de bens de capital.

Deste modo, o objetivo básico do plano consistia na montagem dos estágios superiores da pirâmide industrial e do capital social básico requerido por esta estrutura. Para

tanto, o governo investiu pesadamente nos setores de energia, transportes e insumos básicos, além de estimular a expansão e a diversificação do setor privado de bens de produção. Vale dizer, houve de fato uma política coordenada de desenvolvimento industrial, onde uma estratégia geral articulava o papel do estado ao do capital privado, nacional e estrangeiro e estabelecia metas para investimentos em infra-estrutura e para o desenvolvimento de indústrias específicas.

A proteção à indústria nacional baseou-se em três elementos:

- Tarifa de 1957, nova tarifa aduaneira com caráter fortemente protecionista.
- Política cambial que com duas categorias de importações, geral e especial, subsidiava a importação de máquinas, equipamentos e insumos industriais.
- Lei do Similar nacional (1957) que consistia numa barreira não tarifária às importações.

O BNDE financiava o investimento industrial e o Estado participava cada vez mais diretamente com investimentos nas indústrias de insumos básicos (siderurgia, mineração, petroquímica) e em infra-estrutura.

A estrutura industrial montada conseguiu incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e

equipamentos, material de transporte, eletrodomésticos, etc.

Algumas características podem ser observadas durante esta fase de expansão:

- A liderança do crescimento coube às atividades produtoras de bens de capital e de bens de consumo duráveis.

- O salto industrial do período realizou-se à margem de um sistema de intermediação financeira e de financiamento governamental mais adequado. O gasto público foi financiado mediante crédito no Banco do Brasil e, o crédito privado baseava-se fundamentalmente na expansão primária dos meios de pagamento.

- O elevado grau de complementariedade dos investimentos nos grandes projetos. Vale lembrar que os projetos de bens de capital e insumos básicos adiantavam-se à chamada demanda derivada direta ou indireta, que poderia resultar da produção de bens de consumo duráveis.

A partir de 1962 foi transparente o declínio do ritmo de crescimento da economia e só em 1968 vislumbra-se uma saída. A recessão não é só decorrência da "conclusão do volumoso pacote de investimentos públicos e privados iniciados em 1956-57"³; como também derivado da administração da política econômica:

- Lei de controle da remessa de lucros (1961),
- Mudança da política cambial (1961) no sentido de reuzir o subsídio à importação de bens de capital,
- A política antiinflacionária de 1963 (Plano Trienal)

que reduzia o crédito e continha as despesas públicas,
- A política de estabilização de 1965-67.

O regime autoritário instaurado em 1964, para tornar mais efetivo o controle, adotou várias medidas de reestruturação das instituições de política econômica:

(i) Criação da comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI, 1964), responsável pela administração de incentivos à indústria e formulação da política industrial.

(ii) Fortalecimento da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), então também responsável pela administração das importações.

(iii) Diversificação do sistema financeiro privado com o surgimento de intermediários financeiros não-bancários.

(iv) Diversificação das aplicações do BNDE e outros bancos oficiais de financiamento para investimentos industriais.

estas reformas estabeleceram as bases para um novo ciclo de crescimento e mudanças estruturais a partir de 1968.

Enquanto a expansão do mercado para produtos manufaturados de 1968-1973/74 surge como resultado da expansão e diversificação das exportações, a formação de capital industrial era subsidiada pelo estado seja via isenções ou reduções da tarifa aduaneira e demais impostos incidentes sobre a importação de bens de capital, seja via subsídios implícitos nos financiamentos de longo prazo do BNDE, ou ainda, via incentivos fiscais.

No período de 1975-79, o estado procurou articular uma nova fase de insumos básicos - siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose e papel - e bens de capital - material de transporte e máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações - como também investimentos públicos em infraestrutura - energia, transporte e comunicações. Em outras palavras, queria completar a estrutura industrial brasileira e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos. Para atingir este objetivo foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) que representou *"um esforço de acumulação de capital e uma diversificação de estrutura industrial na direção da indústria pesada sem precedentes na história da industrialização brasileira"*⁴, a pesar das dificuldades de financiamento.

percebe-se que a estrutura da indústria brasileira formou a partir de um esquema de substituição extensiva de importações e promoção de exportações, tornando a economia extremamente fechada. É relevante acrescentar que, por outro lado, as desproporções no crescimento durante o ciclo expansivo tenderam a elevar fortemente a demanda por importações de bens de produção e a criar uma tendência estrutural a um crescente déficit comercial, como afirma Serra⁵. Desta forma, a deflagração da crise do petróleo não é a personagem principal do processo de desaceleração entre 1973-75, mas sim a vulnerabilidade desta estrutura aos "choques" externos.

Em 1975, há reversão da política econômica, no sentido

expansionista, no entanto, a incongruência dos objetivos implícitos na mesma eram evidentes e ressaltados pela recessão mundial. Nos anos seguintes (1978-78), a contenção das importações, os resultados expressivos na exportação de produtos agrícolas e a estabilização dos preços do petróleo importado melhoraram apenas os resultados da Balança Comercial, pois por outro lado, as medidas contracionistas adotadas refletiram duramente de forma recessiva sobre o crescimento industrial (duráveis e não-duráveis) e construção civil.

Embora a economia mantivesse o desempenho produtivo observado no quinquênio anterior ao período de 1979-80, a inflação e o desequilíbrio externo agravaram-se notavelmente. Deste modo, nos anos 80, o Estado efetivamente abandonou o planejamento do desenvolvimento industrial, desarticulando o esquema de incentivos administrado pelo CDI e reduziu os poderes deste órgão, piorando a situação, face ao II Choque do Petróleo e a elevação das taxas de juros no mercado financeiro internacional, foram tomadas medidas de ajustamento que afetaram sobremaneira a indústria: a desvalorização real da taxa de câmbio (aumentar as exportações), manutenção e até implantação de novos sistemas de incentivos e subsídios a exportação de produtos manufaturados, severo controle das importações e reestruturação da matriz energética do país (energia elétrica e álcool).

A indústria foi então obrigada a se reestruturar e passou a exportar parcela crescente da produção. Houve recu-

peração da economia em 1984-85 porém os custos foram muito altos - compreensão dos salários, redução do nível de atividades no mercado interno e concessão de benefícios fiscais e financeiros para as exportações. A política Nacional de Informática de 1984 representou uma exceção a total desatenção para o desenvolvimento da indústria nacional, contribuindo para a implantação do segmento de mini e micro-computadores por empresas privadas nacionais. Tal política porém não foi acompanhada por uma política de desenvolvimento científico e tecnológico, formação de recursos humanos, abertura para o mercado externo, etc, originando uma indústria sem capacitação tecnológica e pouco competitiva.

Foram estudadas várias estratégias industriais, entre 1985 e 1987, com o objetivo de atingir níveis mais elevados de produtividade, aumentar a eficiência da indústria, sob uma padrão de crescimento que visava tanto a inserção internacional como a expansão do mercado interno. Porém, nenhuma delas chegou a ser implantada.

Já em 1988, foi regulamentada uma Nova Política Industrial (NPI), que manteve os sistemas de proteção e promoção a indústria, devolvendo ao CDI seus poderes e ampliando os da CACEX. As inovações da NPI são:

- Programas Setoriais Integrados (PSI), que introduziram a noção de complexo industrial, possibilitando equacionar problemas de uma cadeia produtiva.

- Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) que introduziu incentivos específicos à capacitação

tecnológica industrial, possibilitando uma melhor articulação entre as políticas industrial e tecnológica.

Uma tentativa de verdadeira mudança na orientação da política industrial do país se deu em fevereiro de 1991 (governo Collor). O diagnóstico que sustentou a proposta entendia que os efeitos expansivos do processo de substituição de importações característico da industrialização brasileira desde os anos 50, haviam chegado ao fim. E as principais manifestações do esgotamento desse processo foram: os níveis deprimidos dos investimentos, a baixa qualidade dos produtos fabricados no país e o alto grau de ineficiência da estrutura produtiva. Essa situação ao lado da crise produtiva nos anos 80, levou ao alargamento da defasagem tecnológica frente aos países desenvolvidos e resultou numa estrutura industrial onde a produção e o desenvolvimento de produtos com alta tecnologia é bastante incipiente.

Como causas desta situação apontadas pelo governo tem-se o excesso de protecionismo (via subsídios e incentivos), a pequena abertura do mercado interno aos produtos estrangeiros e o reduzido grau de concorrência a que estão submetidas as empresas nacionais.

Assim, a política industrial proposta previa a modernização da estrutura industrial, através da maximização da taxa de crescimento da produtividade. Dois programas visavam desenvolver os setores de ponta (informática, química fina, biotecnologia, mecânica de precisão e novos materiais) e reestruturar os setores industriais e de serviços: o progra-

ma de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e produtividade (PBQP).

Os instrumentos para a viabilização dos objetivos estavam baseados em uma reforma de política de comércio exterior e adoção de uma política de competição doméstica, onde destacam-se:

1. Política de financiamento: redução da média de 85% para o máximo de 70% no índice de nacionalização de máquinas e equipamentos nacionais financiados por agências oficiais ou adquiridos pelo setor público e, possibilidade do governo destinar recursos orçamentários para o desenvolvimento tecnológico da indústria.

2. Política de exportações: proposta de criação do Banco do Comércio Exterior para financiar as exportações de produtos de ciclo longo (bens de capital), simplificação dos controles operacionais exigidos, modernização da infraestrutura operacional do complexo exportador objetivando a redução de custos, incluindo a participação do capital privado e, revisão da carga tributária incidente sobre os produtos exportáveis, compatibilizando com a dos países desenvolvidos.

3. Política de Importação: fim dos limites qualitativos das importações, redução progressiva das tarifas alfandegárias, e isenção do Imposto de importação para máquinas, equipamentos, partes, peças e componentes, matérias-primas e produtos intermediários sem similar nacional.

4. Apoio à capacitação tecnológica: desenvolver mecanismos que permitissem a ampliação da participação do setor

privado nos dispêndios de P & D.

5. Mudanças na legislação: revisão do Código de propriedade Industrial e da legislação antitruste.

No entanto, a maior parte das propostas contidas na política industrial de 1990 restringiu-se ao âmbito da intenção. Isto se deve a incompatibilidade entre a política de estabilização econômica, recessiva, e a própria política industrial, expansiva. Segundo JORGE⁶: "a nova política industrial irá acentuar a heterogeneidade da estrutura produtiva no país, favorecendo as empresas cujo mercado internacional é acessível em detrimento dos segmentos produtores de bens para o mercado interno, cuja revitalização é imprescindível para a melhoria do padrão de distribuição de renda e para o desenvolvimento econômico e social do Brasil." E é dentro deste contexto que se coloca os questionamentos referentes a estrutura industrial existente e sua sobrevivência frente ao risco de sucateamento. É necessário que haja uma diretriz para a condução da economia brasileira compatível com as realidades conjunturais e estruturais.

As empresas de menor porte, por sua vez, respondem de maneira positiva ao aumento da demanda agregada, como todo o setor industrial, mas durante as crises, são as primeiras atingidas, principalmente na ausência de medidas que prevêm uma maior articulação destas empresas no desenvolvimento econômico nacional como pode ser observado na seção seguinte.

3.2. O PAPEL DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

O estudo do papel das PMEs no Brasil deve ser feito levando em consideração as mudanças no enfoque dado às "políticas industriais" nacionais. Há dois enfoques básicos. Em um primeiro momento, até final da década de 70, é dada ênfase na política de substituição de importações e posteriormente, os incentivos às exportações prevalecem.

A partir do Plano de Metas, o perfil industrial caracterizou-se por um crescente grau de concentração, principalmente nos ramos dinâmicos. Referente a este período:

*"... a tendência ao desaparecimento da pequena e média empresa como consequência da concentração empresarial, determinada, por sua vez, pelas dimensões de escala mínima frente à estreiteza do mercado, não se verifica necessariamente. Em primeiro lugar, esta dimensão mínima só existe para as empresas de alguns ramos. Em segundo lugar, juntamente com o desaparecimento das pequenas e médias empresas tradicionais, substituídas pelas grandes, verifica-se o surgimento da pequena e média empresa moderna, fornecedora ou cliente da grande empresa dinâmica, bem como um acelerado desenvolvimento das empresas artesanais de luxo que acompanha a sofisticação do mercado urbano."*⁷

Um exemplo típico é o setor de auto-peças atrelado à indústria automobilística em regime de subcontratação que surgiu devido ao incentivo dado pelas medidas protecionistas que levaram à adoção da estratégia de integração vertical

das empresas já instaladas e à atuação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística incentivando empresas nacionais a ingressarem neste setor.

Não obstante a ausência de referências formais no que diz respeito às medidas de política econômica e as PME's, estas conheceram um momento de significativa expansão e modificação na sua constituição e inserção na economia.

No período seguinte ao Plano de Metas, a fragilidade política e econômica predominante repercutiu no conjunto da atividade industrial, provocando inflexão nas taxas de crescimento dos diversos ramos da indústria. Os ramos tradicionais foram os mais atingidos, e dentro destes as PME's por estarem extremamente dependentes da conformação da distribuição de renda e por não possuírem respaldo nas medidas de política econômica.

Em meados da década de 60, *"pode-se depreender que o período se caracterizou por uma "não política industrial"..."* no entanto, *"... nos planos do governo chegaram a aparecer tópicos voltados explicitamente para o fortalecimento da pequena e média empresa."*⁸

Porém, face ao contexto de desaceleração das taxas de crescimento industrial, presentes neste período, o apoio essencialmente creditício dado as PME's pouco representou, em particular, devido ao acirramento da concorrência intercapitalista. Com a desaceleração nos ramos mais dinâmicos, as PME's sofriam os reflexos quando em posição de subcontratadas; nos ramos tradicionais, por sua vez, estas empresas

enfrentavam a concorrência agressiva das GEs.

A partir de 1968, no entanto, o Estado, via política econômica, promoveu a retomada das taxas de crescimento e as PMEs, em especial as subcontratadas, acompanharam o movimento expansivo das GEs. Sobre este aspecto:

*"No que se refere ao desempenho por classe de tamanho dos estabelecimentos cabe ressaltar que não se conta existir qualquer tendência geral à concentração relativa dos mercados, pelo contrário, o dinamismo do setor no período considerado foi particularmente benéfico às empresas menores, que não só puderam crescer às mesmas taxas como ainda melhorar sua posição relativa em termos de rentabilidade corrente. Estes resultados refletem não tanto um poder de mercado reduzido das grandes empresas, mas principalmente a ausência de fortes barreiras à entrada de economias de escala em muitos mercados, bem como o caráter complementar da produção de muitas empresas de menor porte fornecedoras das grandes empresas. Cabe notar que o notável dinamismo do setor nos anos 1970/73, reforçado pela proliferação de pequenas e médias empresas, permitiu que seu nível de emprego aumentasse 60% neste período, um ritmo de absorção de mão-de-obra muito acima de qualquer outro setor e da indústria em conjunto, que foi de 20%."*⁹

Ao examinar as condições gerais do crescimento, chega-se à conclusão de que algumas PMEs consolidaram seus papéis como empresas complementares; outras, atuando em mercados marginais ou expandindo mercados onde se mostraram mais

eficientes no confronto com as GEs. Para o financiamento de suas atividades contaram não só com a geração e incorporação dos lucros como também com a disponibilidade de crédito bancário.

Na segunda metade da década de 70 até 1980, ainda que a política econômica sofresse incongruências com suas medidas, "as PMEs continuaram repondendo por parcela acentuada e crescente do emprego (81%), ampliaram a presença desses estabelecimentos no cenário industrial (94%) e elevaram sua contribuição à formação do valor de transformação industrial (73%), conforme dados de 1980." ¹⁰ Como explica TAVARES¹¹, o papel dos bancos oficiais "possibilitou que não houvesse uma quebradeira generalizada de pequenas e médias empresas, que muito provavelmente ocorre em períodos de séria crise econômica."

No intervalo entre 1981-83, a crise que se instaurou no país foi sem precedentes e se por um lado, houve demissões em massa, por outro, a disseminação das micro-empresas informais revelam a ocorrência de iniciativas individuais em busca de algum tipo de atividade. Não é por acaso, que nesta época, proliferam as associações de classe para atender os interesses deste segmento, tendo como maior reivindicação a criação do estatuto de micro-empresa.

A estratégia governamental (III PND), orientando sua política para o crescimento industrial e agrícola, tendo por base as metas de exportação, teve resultados positivos a partir de 1984, trazendo melhorias particularmente no desem-

penho das indústrias de consumo não duráveis, categoria onde predominam as PMEs.

Outro momento de "afervescência" para as PMEs se deu em 1986 com o Plano Cruzado, que ao acelerar o consumo acentou o desequilíbrio entre oferta e demanda, permitindo assim a estas empresas transporem facilmente as barreiras impostas seja pelas GEs seja pela política econômica adotada até então.

Todavia, com o fracasso do plano, em meados de 1987, "o governo vê-se obrigado a lançar uma linha emergencial de crédito por pressão do enorme contingente de empresas que haviam saído do breve período de euforia altamente endividadas e que se sentiam lesadas ao não poderem honrar seus compromissos dado o atrelamento das dívidas à correção monetária."¹²

Deste momento em diante as PMEs têm procurado sobreviver a política recessiva que chega até os anos 90. Como já afirmado anteriormente, estas empresas acompanham os movimentos da economia quando não são contempladas por políticas creditícias, principalmente. Assim, a única forma de inserção estimulada, até certo ponto, foi a subcontratação na década de 50. Porém, a ausência de uma política específica na regulação destes contratos, indica que, apesar da preocupação com estas empresas serem incorporadas em uma série de discursos, como pode ser observado na seção seguinte, as PMEs no Brasil não assumem nenhuma forma de inserção específica.

3.2.1. AS MEDIDAS DE APOIO E PROMOÇÃO AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS¹³

As primeiras preocupações referentes às PMEs surgem no III Encontro Nacional das Indústrias (1957), no qual o aspecto creditício foi o mais abordado.

Em 1960, o BNDE elaborou um documento relatando os resultados do diagnóstico da situação destas empresas e apresentava propostas para uma melhor "performance". No documento apontava-se que os problemas das PMEs estavam intimamente relacionados com os rumos da política econômica, que as deficiências encontradas no nível de organização interna traduziam uma má gestão e alocação de recursos, e os órgãos governamentais de atuação destacada como executora de política econômica (SUMOC, CACEX, CPA, Banco do Brasil, BNDE) concentravam seus esforços somente em benefício das grandes empresas. As propostas limitavam-se a dois aspectos fundamentais: os programas de financiamento deveriam estar associados a programas de assistência gerencial e administrativa e a criação de um órgão governamental capaz de tratar das questões das PMEs.

No mesmo ano, foi instituído o Grupo Executivo de Assistência à Pequena e Média Empresa (GEAMPE), a primeira iniciativa governamental, subordinado ao CDI. O programa de trabalho apresentava os seguintes pontos:

- (i) Realização de estudos e pesquisa, visando articular as necessidades destas empresas nos futuros progra-

mas econômicos governamentais.

- (ii) Estudar e propor medidas indiretas de defesa destas empresas, principalmente dentro do âmbito tributário.
- (iii) Operar em caráter experimental como órgão de financiamento de crédito.
- (iv) Atuar em defesa da PME como órgão coordenador junto à SUMOC, CACEX, CPA e outros.
- (v) Difundir as modernas técnicas de gestão empresarial aos pequenos e médios empresário, mediante realização de cursos, seminários, etc.
- (vi) Promover a formação de diagnosticadores de PMEs.
- (vii) Estruturar agentes do GEAMPE nos estados para desenvolver uma atuação em nível nacional.

Todavia, este programa não chegou a ser implementado, pois a criação deste órgão estava intimamente relacionada com aspectos eleitoreiros. Por outro lado, a discussão sobre as PMEs já estava em apuro, e entre 1963-65, o Banco do Brasil passou a operar com uma linha de crédito destinada às pequenas empresas, utilizando recursos do fundo Alemão de Desenvolvimento (FAD) e o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI). No mesmo ano de 1965, o BNDE formulou o FIPEME - Financiamento à Pequena e Média Empresa, que, por sua vez, contava com recurso oriundos do BID.

Como já previsto pelo GEAMPE, eram vários os pontos de estrangulamento dentro das empresas que impossibilitavam um resultado favorável dos financiamentos. Desta forma, o BNDE

identificou a necessidade da criação de instrumentos voltados para o apoio técnico-gerencial como forma de adequar as estruturas administrativas das empresas.

Complementando este tipo de apoio, em meados de 1972 foi criado o CEBRAE, Centro Brasileiro de Assistência à Pequena e Média Empresa, órgão vinculado diretamente ao Ministério do Planejamento, dando início a uma ação mais efetiva e direcionada para os programas de atendimento às PME's.

Simultaneamente, várias iniciativas de apoio às PME's eram adotadas em todo o território nacional. No nordeste, 1996-68, através da SUDENE e dos NAIs (Núcleos de Assistência Industrial), prestando assistência técnica e gerencial. Em Campinas (SP) a UNICAMP implantou um Programa para Pequenas e Médias Empresas (1968), com o objetivo de aperfeiçoamento de pessoal vinculado às PME's. Em 1970, o Banco Central inaugura pela portaria nº 130 sua atuação em pro destas empresas, definindo que os bancos comerciais deveriam abrir uma linha de crédito às PME's, baseados na liberação parcial de depósitos compulsórios.

O 11 PND representou um avanço para as empresas de pequeno porte na medida em que as integrou formalmente aos planos de governo. O plano diz textualmente que: *"cabera à pequena e média empresas, buscar seus espaços ou procurar coexistir com a grande empresa compreendendo-se a participação governamental no sentido de apoiá-las para que tenha avanços tecnológicos e gerenciais."*¹⁴

Assim a participação governamental se deu nos seguintes

aspectos:

- Consolidação e ampliação do sistema CEBRAE, alcançando todos os estados e setores da economia;
- Montagem em diferentes regiões de programas de crédito orientado através do BNDE, principalmente, ligados ao CEBRAE;
- Consolidação do esquema de liberação dos depósitos de bancos sujeitos a recolhimentos compulsórios;
- Execução de novos programas do BNDE para financiamento de capital fixo, juntamente com continuidade de expansão do FIPEME;
- Simplificação e, sempre que possível, diferenciação no tratamento fiscal às PMEs;
- Desburocratização dos projetos de investimento, através da adoção de formulários simplificados para o financiamento de capital fixo.

Como resultado destas medidas, foi criado no Banco do Brasil um sistema de Apoio Integrado às Micro, Pequenas e Médias Empresas (1970), que operava conjugando assistência gerencial e financeira. As PMEs integradas neste sistema tinham ainda acesso a outras linhas operadas pelo banco: capitalização da empresa e custeio dos serviços de consultoria. Ainda no início dos anos 70, a Caixa Econômica Federal cria o MINI-PIS que fornecia apoio financeiro para investimento fixo e para a formação ou reforço de capital de giro, as condições deste tipo de financiamento era especial-

mente voltada para as PMEs. Em 1974, o Fundo CEF/GIRO financiava capital de giro para as empresas privadas nacionais, beneficiando mais acentuadamente as PMEs, em razão do dinamismo imprimido ao MINI-PIS. Em um momento os recursos do PIS não atraíam as GEs, pois os custos dos empréstimos externos eram menos onerosos; posteriormente com a progressiva elevação das taxas de juros internacionais, a CEF impôs limites aos financiamentos de forma a garantir o recurso para as PMEs.

No final da década de 70, surge o PROGIRO (1977) da Caixa Econômica Federal, onde pelo menos 20% dos recursos disponíveis deveriam ser aplicados nas regiões norte e nordeste, no Espírito Santo e no polígono da seca de Minas Gerais e às empresas de pequeno e médio porte caberia no mínimo 50% dos recursos, o prazo oferecido por este programa era de 2 anos para resgate, com taxas de juros subsidiadas e diferenciadas de acordo com o porte da empresa (27% a.a. para as médias e 22% a.a. para as pequenas).

O BNDE ainda reservou espaços para este tipo de empresa:

- FINAME, visava o financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos novos e de fabricação nacional.
- FINAC, financiava acionistas ou quotistas para empresas nacionais.

A partir de 1975, o CEBRAE formula programas de apoio às exportações por parte das PMEs. E em 1979, o Pronaex (Programa Nacional de Apoio à Pequena e Média Exportadora surge com a função de viabilizar as exportações para estas empre-

sas. Sua operacionalização foi atribuída aos CEAGs (Centros de Apoio Gerencial à Pequena e Média Empresa), agentes estaduais do CEBRAE, priorizando a associação de empresas.

Com o fracasso parcial do II PND no final da década de 70, e com a posse do novo governo em 1979, as empresas começaram a fazer reivindicações, que aparecem sistematizadas no I Congresso Brasileiro da PME, em novembro de 1979. O elevado custo do crédito e a sua insuficiência em conjunção com a falta de integração entre os diferentes órgãos que desenvolviam programas para estas empresas passam a ser tônica do debate. Ademais apontava-se o fato da falta de critérios unificados para a classificação do porte das PMEs.

No início da década de 80, as PMEs são novamente contempladas em um plano de desenvolvimento, o III PND, onde pode-se encontrar as seguintes propostas:

- intenção de facilitar o acesso das micro, pequenas e médias empresas às linhas de crédito;
- redefinição e simplificação da incidência do IPI;
- desburocratização dos controles legais (fiscais);
- priorizar na política industrial o desenvolvimento de Micros, Pequenas e Médias Empresas Nacionais Com particular da agroindústria, produtoras de bens essenciais de consumo, as que incorporam os resultados dos esforços nacionais de P & D e aquelas que possam contribuir para a descentralização industrial).

Apesar de haver um quadro de propostas, não havia a definição de instrumentos que as viabilizariam na prática.

Porém, as microempresas após serem incorporadas formalmente no III PND passaram a contar com medidas de apoio específicas. Dentre delas:

- Em 1980, os Bancos estaduais de Desenvolvimento instituíram um novo programa o SEPLAN/CEBRAE, oferecendo apoio técnico, gerencial e creditício, em condições de juros e formas de pagamento diferenciadas, além da simplificação para a contratação e liberação de recursos. O problema residia na falta de recursos dada a amplitude do programa.

- PAMICRO FIANÇA, concessão de fiança em operações de financiamento para investimento fixo e/ou capital de giro, realizadas por Bancos de Desenvolvimento e Bancos de Investimentos, e em operações de compra mercantil junto a fornecedores. O apoio era da Caixa Econômica Federal (CEF).

- PAMICRO FINANCIAMENTO, também com o apoio da CEF, utilizava parte dos recursos do PROGIRO e de sua própria captação, tinha como objetivo o financiamento de capital de giro, não podendo exceder 10% do faturamento bruto e com prazo mínimo de um ano.

O segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais sinalizam o fracasso da tentativa de implantação de uma política heterodoxa e segue-se então uma série de programas de ajuste cada vez mais intensos e severos. Obviamente, as PMEs não estavam imunes à crise. As PMEs complementares tiveram que passar pelo ônus que a capacidade ociosa impunha, e as que concorriam com as grandes foram eliminadas; sobreviveram apenas aquelas que

apresentavam uma estrutura financeira mais sólida. Neste contexto, crescem as pressões para criação de um Estatuto da Microempresa (1984). este Estatuto tinha por objetivo estimular o interesse na legislação das microempresas que até então achavam preferível continuar integrando a economia informal e para tanto possuía as seguintes disposições:

- Quanto ao registro das empresas: eliminação das taxas incidentes sobre o registro da empresa, possibilita a constituição da empresa por via postal, dispensa o cadastramento da mesma nos diversos órgãos fiscalizadores e arrecadadores.

- Quanto às obrigações trabalhistas previdenciárias: simplificação e até eliminação das obrigações meramente burocráticas decorrentes da legislação.

- Quanto ao crédito; garante às empresas facilidades de acesso ao crédito em termos de taxas de juros, condições de pagamento, proibido a exigência de garantias incompatíveis com o porte da empresa.

- Quanto á área fiscal: insenção de tributos que incidem diretamente sobre sua atividade (Impostos de Renda). O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), o Imposto sobre Serviços (ISS) tiveram sua injeção condicionada a regulamentação pelos Estados e Municípios. Prevê também a eliminação da exigência de apresentação de livros fiscais, de balanços e de demais exigências burocráticas.

a partir de 1984, a economia se recupera e são abertas novas possibilidades de inserção para as PMEs, tanto no âmbito da complementaridade como também pela existência de

nichos permitindo um posicionamento mais independente em relação às GEs (complexo eletrônico).

Em 1985, a elaboração do I PND da Nova República representou um avanço ao enfoque dado às PMEs. Salientava-se a importância de integrá-las de forma funcional aos objetivos mais amplos da política industrial contida no plano, cabendo a elas *"ocupar espaços em que fossem competitivas, produção de bens de consumo essenciais e de baixo custo voltados para o atendimento das necessidades das classes de menor renda, aumento da produtividade e capacitação industrial, interiorização do desenvolvimento, servir de instrumentos de desenvolvimento das regiões menos industrializadas, articular-se com a grande empresa, de forma complementar, ampliando e integrando o sistema nacional."*¹⁵

Mas, como o I PND não chega a ser oficializado nada muda com relação às PMEs, estas aproveitam o "boom" de 1986 provocado pelo Plano Cruzado e voltam a integrar um quadro recessivo em 1987. A situação é tão drástica que o governo se vê obrigado a abrir linhas emergenciais de crédito (Resoluções 1335 e 1337 do Banco Central), devido ao alto grau de endividamento em que se encontravam estas empresas. Com isto não solucionou o problema, a muitas empresas foi concedida a anistia para estas dívidas.

A mais recente valorização das PMEs no Brasil está na Constituição de 1988. No artigo 170, inciso IX, é reconhecido o princípio de *"tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte."*¹⁶ Porém,

não há legislação complementar que garanta este tratamento.

Em dezembro de 1990, o CEBRAE foi extinto dando origem ao SEBRAE¹⁷ (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), entidade autônoma, desvinculada do Estado, possibilitando assim uma maior representatividade. Embora desvinculado do poder federal, há sintonia com as determinações da administração pública. A atuação do SEBRAE não fica restrita ao apoio na área de consultoria, envolve também a questão do repasse tecnológico da grande para a pequena empresa, numa tentativa de descentralização industrial. No entanto, ainda é muito cedo para avaliar o desempenho da nova entidade.

No plano de Competitividade industrial (PCI), as PMEs são contempladas apenas através do SEBRAE. Aumentando a importância deste órgão como vestígio da preocupação da inserção das PMEs no desenvolvimento industrial nacional.

3.3. CONCLUSÃO

Da leitura das seções anteriores referente ao caso brasileiro pode-se concluir que as medidas de apoio e promoção às PMEs assumem um caráter paliativo, nmo sentido de procurarem fornecer condições mínimas de sobrevivência a estas empresas frente às crises econômicas cada vez mais frequentes no país.

Na realidade, estas crises revelam a ausência de políticas industriais explícitas. Estas políticas têm permanecido à margem de políticas econômicas ou subordinadas às regulamentações dos órgãos de governo relacionados com o setor industrial.

Deste modo, as próprias medidas de apoio e promoção as PMEs encontram-se dependentes das políticas econômicas e das disposições dos órgãos governamentais.

Então, essas medidas acabam por se restringir a concessões fiscais, creditícias e, principalmente, a discursos que não podem ser observados na prática devido à incongruência de seus objetivos com a política econômica. O único reduto de preocupação com a estrutura da PME é o SEBRAE.

Todavia, independente das medidas de apoio às PMEs adotadas, enquanto não houver uma reorganização da estrutura industrial nacional, à beira do sucateamento, em conjunto com uma política de estabilização de longo prazo, todos os esforços tenderão apenas a dissimular a real situação das PMEs: sem uma forma de inserção específica, vinculadas aos

períodos de expansão e contração da economia, assumindo
funções de produtoras marginais

1. Serra, José "Ciclos e Mudanças na Economia Brasileira do Pós-Guerra", Parte 2, in Belluzo, L.G. & Coutinho, R. Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Brasiliense, v.1, São Paulo, 1982, p.56-57.

2. Mello, J.M. Cardoso de "O Capitalismo Tardio: Contribuição à Revisão Crítica da Formação e Desenvolvimento da Economia Brasileira" Campinas, IFCH, 1975 (Tese de doutorado), p.124.

3. Serra, op. cit., p.80.

4. Tavares, M.C. & Lessa, C. "O Desenvolvimento Industrial na Década de 70 - Impasses e Alternativas", 1984, (mimeografado), p.6.

5. Serra, op. cit., p.109.

6. Jorge, M.O.M/ "Recessão, Crise dos Investimentos e Política Industrial em 1990", CECON/IE (mimeografado), 1990, p.76.

7. Tavares, M.c. "Além da Estagnação" In: Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1973, p.195.

8. Suzigan, W. & Souza M.C.F. "Política Industrial e Pequenas e Médias Empresas no Brasil" Paper elaborado para o Institute of Development Economies de Tokyo, Campinas, janeiro/1990, p.27.

9. Governo do Estado de São Paulo - Secretaria de Economia e Planejamento. "O Exame de Políticas Econômicas Setoriais", série Estudos e Pesquisas - 33. São Paulo, 1979, p.103.

10. Massei, W. "Políticas e Programas de Apoio às Micros, Pequenas e Médias Empresas Industriais: uma análise de programas no Estado de São Paulo - Período: 1970-1986, Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia UNICAMP", 1989, p.87.

11. Tavares, M.c. "Ciclo e Crise - O Movimento Recente da Indústria Brasileira" Rio de Janeiro, FEA/UFRJ, 1978, Tese de professor titular (mimeografado), p.68.

12. Suzigan & Souza, op. cit., p.52.

13. Baseado em Massei, W., op. cit.

14. Brasil, Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972/74, 1. Brasília, 1971.

15. Brasil. Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1, 1985 (mimeografado).

16. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988

17. Fudissaku, S. "Tempos de Renovação". Pequenas Empresas e Grandes Negócios, 26, março/1991, p.18-19.

4. CONCLUSÃO

4. CONCLUSÃO

Nas economias modernas de mercado, a concorrência consolidou a formação das grandes empresas, com uma presença marcante do Estado, podendo-se observar também, o avanço das PMEs mantendo uma atuação orgânica e seletiva.

Na Itália, apesar da importância reconhecida das PMEs, em especial nas décadas de 70 e 80, verifica-se que não houve uma política específica de apoio às PMEs, mas estas se beneficiaram das políticas gerais destinadas a promover o desenvolvimento industrial. Neste país, o desenvolvimento das PMEs está intimamente articulado ao movimento dos processos de descentralização produtiva promovidos pelas grandes empresas como estratégia para superar os efeitos da crise de 70 e enfrentar os conflitos sindicais, a elevação no custo da mão-de-obra e sua própria rigidez estrutural.

O desempenho positivo das PMEs se deve à conjugação de vários fatores, dentre eles:

- A estabilidade política e econômica que vivência a Itália e a continuidade dos aparatos burocráticos-administrativos.
- A adoção de medidas que responderam em determinados momentos às necessidades e às pressões das PMEs- o crédito às exportações.
- Os processos de urbanização rural permitindo que as PMEs crescessem tanto na periferia urbana como na zona rural.

- A modernização da agricultura e a elevação da produtividade neste setor favorecendo a inserção da população rural no mercado de trabalho.
- A alta integração social existente permitiu a vinculação entre os empresários através da interdependência produtiva e de serviços.
- Os governos locais integrando os diferentes interesses setoriais controlando o funcionamento do mercado no que diz respeito às questões sociais, melhorando as condições dos trabalhadores, ou seja, adotando políticas vinculadas a comunidade, que cria um ambiente estável, adequado às PMEs.
- Modelo de organização industrial baseado na especialização flexível, permitindo uma maior interação entre as PMEs e as GEs dentro da dinâmica industrial.

No Japão, há uma alta vinculação entre as PMEs e as GEs que se dá através da subcontratação. Tendo em mente, este modo de inserção, percebe-se que a política industrial influencia diretamente as PMEs. Assim, desde o pós-guerra, a adoção de políticas seletivas foi responsável pelo desenvolvimento das PMEs nos setores então eleitos. Nos anos 60, a política industrial atenta para quatro aspectos: a gradual liberalização do comércio e investimento externos, o desenvolvimento tecnológico, as correções do equilíbrio entre as PMEs e GEs e a aceleração do desenvolvimento de indústrias estratégicas nascentes. A década de 70, por sua vez, traz

como destaque as indústrias intensivas em pesquisa e desenvolvimento, as indústrias com alto grau de elaboração e indústrias intensivas em conhecimento. Nos últimos anos, as indústrias de alta tecnologia procurando corrigir as imperfeições de mercado. Neste contexto, as medidas de apoio e promoção são de extrema importância pois permitiram e permitem que estas acompanhem o crescimento industrial.

Por outro lado, nas economias em desenvolvimento, no caso o Brasil, apesar das PME's terem peso econômico e social significativos, os grandes aglomerados representa um entrave ao seu desenvolvimento pois interferem no processo de distribuição dos benefícios auferidos com o crescimento econômico.

Assim no Brasil, embora as PME's tenham conhecido momentos favoráveis, não têm sido contempladas formalmente pelas medidas de política econômica. Uma primeira tentativa em apoiar estas empresas se deu em 1965 com o FIPEME, programa de financiamento, porém como situava-se dentro de uma conjuntura econômica de estabilização com a tônica ao crédito restrito, este programa surge como um elemento antagônico e com poucas possibilidades de realizar aos resultados inicialmente esperados. Tal, aliás, muito comum na história econômica nacional. Surgiram outros planos de apoio às PME's, mas ainda pensados de forma isolada, desarticulados de uma política maior. Somente na década de 70, passou-se a discutir com mais ênfase as características e a importância deste tipo de empresa na estrutura industrial. São dessa época:

CEBRAE, CEAGs, PROGIRO, FINAME, FINAC, PRONAEX, dentre outros. Porém estes programas mantiveram o caráter convencional, abordando problemas relativos ao crédito, burocratização, tributação e gerenciamento. Na década de 80, os programas conservaram o mesmo tom, mas foi acrescida a importância da micro empresa neste conjunto. Nos anos 90, o CEBRAE torna-se SEBRAE, no entanto ainda não é possível avaliar se houve alguma modificação fundamental para as PMEs.

De esposto, claro está, em primeiro lugar, que para a eficiência das medidas de apoio e promoção, estas devem estar articuladas aos objetivos dos projetos industriais, como ocorre no Japão e Itália. E, no Brasil, o que tem-se observado é a incongruência dos objetivos de políticas econômicas e projetos industriais, as medidas assumem, assim, um caráter paliativo.

Em segundo lugar, ao contrário do que acontece no Japão, as medidas são indiscriminadas, ou seja, não são seletivas por ramos de atividade, tamanho ou forma de inserção; indicando uma má alocação de recursos sejam eles creditícios ou humanos.

E, finalmente, as ações de instituições públicas regionais poderiam auxiliar no atendimento às PMEs, como se tem observado na Itália.

Desta forma, ao pretender que as medidas de apoio e promoção realmente exerçam suas funções, seria relevante observar estes três pontos e principalmente o primeiro, pois como ocorre na Itália, quando há políticas coordenadas, as medi-

das destinadas especificamente às PMEs podem ser suprimidas, uma vez que estas empresas encontrem seu papel dentro da estrutura industrial.

5.BIBLIOGRAFIA

1. ALBERTI, GIORGIO, DONATO, VICENTE E CASTIGLIONI, FRANCO.
"Pequena indústria e industrialização: uma comparação entre la Argentina e Itália, con algunas notas acerca del Brasil". Boletín Informativo Techint. Jul -Ago 1987 nº 248. Buenos Aires - Argentina. p.9-52.
2. BELLUZO, L.G E COUTINHO, R. "Desenvolvimento capitalista no Brasil", Brasiliense. v.1, São Paulo, 1982. p.56-57.
3. BIANCHI, PATRIZIO. "La reestruturação industrial en la perspectiva italiana". Política e Desenvolvimento Industrial. Jul 1989.
4. BRASIL, Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972/74 Brasília, 1971.
5. BRASIL. Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1985 (mimeografado).
6. BROADBRIDGE, S. Industrial Growth in Japan. A Problem os Economic Growth.
7. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

8. ETCHEBERRIGARAY, ORLANDO "Subcontratação Promoção de las Pequeñas y Medians Empresas por Medio de las Acciones Coletivas", OECD Paris, 1971, p.127-130.
- 9 FIDA, ITIRO "Pequena e Média Empresa no Japão". Brasiliense, São Paulo e CNPq, Brasília, 1984.
10. FUDISSAKU, S. "Tempos de Renovação" Pequenas Empresas e Grandes Negócios, 26 março/1991, p.18-19.
11. GOODMAN, EDWARD F.W. "Small Firms and Industrial Districts in Italy", 1989, Routledge, London, England.
- 12 Governo de Estado de São Paulo - Secretaria de Economia e Planejamento "O exame de Políticas Econômicas Setoriais", série Estudos e Pesquisas - 33. São Paulo, 1979.
13. HOLTZ, ROBERT "Development Schemes for small and Medium Sized Enterprises Within the Framework of a Consistent Governmental Policy. Promotion of Small and Medium Sized Firms in Developing Countries Through Colletive Actions". OECD. International Symposium of the Exchange of Experience. Paris, 25-29 Sept 1967 p.273-284.

14. JORGE, M.O. "Recessão, Crise dos Investimentos e Política Industrial em 1990", CECON/IE (mimeografado) 1990
15. MARCEL, W. "Políticas e Programas de Apoio às Micros, Pequenas e Médias Empresas Industriais: Uma análise de programas no Estado de São Paulo - Período: 1970-1986, Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia, UNICAMP, 1989.
16. MELLO, J.M. CARDOSO de. "O Capitalismo Tardio: Contribuição à revisão crítica de formação e desenvolvimento da economia brasileira" Campinas, IFCH, 1975 (Tese de doutorado) UNICAMP.
17. MIRANDA, J.C. e MATHIEU, C. "Itália: Aspectos Estruturais e de Política Industrial" in Reestruturação Industrial e Competitiva de Internacional Coleção Econômica Paulista, SEADE, abril/1989.
18. MITI - Outline of Small and Medium Scale Enterprises Policies of the Japanese Government. Small Industry Bulletin nº 20 UNESCAP 1986.
19. OECD. "Problems and Policies Relating to Small and Medium Sized Businesses". Analytic Report drawn up by the Industry Committee of OECD; Paris 1971.

20. REZENDE, PAULO SERGIO V. "Uma Nova República para as Pequenas e Médias Empresas" Rumos do Desenvolvimento. Jul-Ago. 1984 p.4-9.
21. ROTHWELL, R. & ZEGRELD, W. "Innovation and the Small and Medium Sized Firm." Their Role in Employment and in Economic Change, 1982.
22. SÁEZ, RAUL EDUARDO. Ha Seletividad en la Política Industrial: las experiencias de Japão y Francia. Colección Estudios Ciepean. Dic. 1988 nº 25.
23. SUZIGAN, WILSON e SOUZA, M. CAROLINA A.F. "política Industrial e PMEs no Brasil" Paper elaborado para o Instituto of Developing Economies de Tóquio. Campinas UNICAMP. Jan. 1990.
24. TATSUMI, N. "Small-Medium Enterprises and Big Corporations. Small Businesses in Japan's Economic Progress. Asahi Evening News. Tokyo. 1971.
25. TAVARES, M.C. Da Substituição da Importações do Capitalismo Financeiro, Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
26. TAVARES, M.C. "Ciclo e Crise - O Movimento Recente da Indústria Brasileira "Rio de Janeiro, FEA/UFRJ, 1978, Tese de Professor Titular (mimeografado).

27. TAVARES, M.C. & LESSA, C. "O desenvolvimento Industrial na Década de 70 - impasses e alternativas", 1984, (mimeografado).

28. TREVOR, M. & CHRISTIE, I. Manufacturers and Suppliers in Britain e Japan. Competitioners & the Growth of Small Firms.