

FOMENTO À ECONOMIA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: UMA POLÍTICA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

Marcílio Barbosa do Nascimento¹

Paulo Victor da Cruz Souto Maior²

Poliana Karla Pedro de Oliveira³

Rogério Vieira de Lima⁴

RESUMO

O estudo sobre as políticas públicas de geração de emprego e renda, em sua esfera que permeia o fomento à economia das micro e pequenas empresas, traz um referencial sobre uma perspectiva comparada do empreendedorismo, haja vista que as políticas públicas, de modo geral, abarcam programas que auxiliam o microempreendedor e essas ações refletem na macroeconomia de forma positiva, com a geração de empregos e na compensação dos reflexos microeconômicos colaterais. O estudo é produzido com base nos ensinamentos da área, identificando as atribuições, oportunidades e barreiras dos estímulos à economia, promovendo, deste modo, uma compreensão da conceituação de política pública para a criação e manutenção de novos negócios. O objetivo geral deste trabalho é evidenciar a importância dos estímulos à economia de micro e pequenas empresas como uma política pública que garante a sobrevivências destas e, conseqüentemente, uma política pública de geração de empregos. A metodologia deste estudo é de natureza qualitativa exploratória. Os resultados evidenciam que os estímulos do Governo em prol da economia das micro e pequenas empresas contribui substancialmente com a macroeconomia, promovendo, assim, a compreensão sobre a relevância das atividades microempreendedoras frente ao desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Economia de micro e pequenas empresas; política pública; desenvolvimento econômico; geração de emprego.

1 Mestrando em Gestão Pública pelo Universidade Federal de Pernambuco.
2 Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco.
3 Mestranda em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco.
4 Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco.

1. INTRODUÇÃO

O Estado é constantemente demandado pela sociedade nas suas necessidades, saúde, educação, segurança, desenvolvimento social, econômico e sustentável, atendendo a essas demandas, o Estado visa promover o bem-estar da população.

O estado de bem-estar social é condição em que a pessoa está inserida no mercado de trabalho e traz à tona a valorização humana, essa função é encontrada em países desenvolvidos. Já nos países em desenvolvimento o Estado assumiu a função de preencher algumas falhas do mercado, com a finalidade de promover o progresso produtivo (BANCO MUNDIAL, 1997).

O trabalho é um direito fundamental e está intimamente ligado ao conceito de cidadania. O pleno emprego e o trabalho decente são bandeiras fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a promoção do emprego é um dos principais objetivos da administração pública em todo o mundo. (SIMÕES, ALVES E SILVA, 2016)

O Brasil vive uma crise política e econômica já há alguns anos, tal situação gerou uma massa de pessoas desempregadas que atingiu números significativos, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNAD, pesquisa trimestral, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que foi a campo pela primeira vez em 2012 e investiga informações demográficas e socioeconômicas do país, em março de 2017 a taxa de desocupação atingiu 13,7%, recorde dos últimos 8 anos. Em novembro de 2019 houve uma pequena queda, atingindo 11,2%, resultado que mostra uma melhora na geração de emprego, porém, ainda incipiente frente ao elevado percentual.

Para atender as necessidades sociais, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento faz-se uso de políticas públicas, que é a ação emitida por este pelo governo, em busca de responder às diversas demandas da sociedade, pode ser entendida como um uso estratégico de recursos para aliviar os problemas nacionais. Neste contexto, vê-se que para compreender o conceito de política pública deve ser explorado o entendimento de que o Estado desenvolve políticas em diferentes áreas de sua atividade, bem como avaliam cenários e faz intervenções necessárias.

No Brasil, o esforço de estruturar políticas públicas para micro e pequenas empresas e para o empreendedorismo é recente. As poucas iniciativas existentes sobrepunham a atuação de atores nacionais e regionais, tinham foco generalizado e setorial. Entretanto, desde a criação do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e da sua sucessora, lei do Microempreendedor Individual. Foram estabelecidos alguns mecanismos que, pela primeira vez na história do país, configurariam uma política específica voltada para as micro e pequenas empresas (CAMPANHA et al, 2017).

Identifica-se, nesta exploração, o objetivo geral que se propõe pela busca da compreensão sobre o fomento à economia das micro e pequenas empresas por meio de políticas públicas. Fomento à economia, aqui entendido como conjunto de medidas adotadas pelo governo para manter a sobrevivência e garantir o crescimento das MPes. Os objetivos específicos são: evidenciar a importância das políticas públicas, expor a relevância dos estímulos econômicos para as micro e pequenas empresas e evidenciar as falhas de mercado em uma perspectiva comparada do empreendedorismo.

Justifica-se o presente estudo pela importância desta matéria, tanto para a área acadêmica, bem como para profissionais da área que visam notas sobre o conceito de Estado como uma organização com o poder de legislar e tributar, governo este que exerce poder sobre a sociedade, contudo, é responsável por atender as demandas do povo, se fundamentando na lei para nortear suas ações.

Diante do exposto, o presente estudo levanta a seguinte problemática: qual a importância dos estímulos à economia das micro e pequenas empresas?

A hipótese basilar deste estudo permeia a compreensão de que, atualmente, a esfera econômica-científica tem buscado soluções frente às políticas públicas que estimulem a economia nas micro e pequenas empresas.

A pesquisa é feita mediante conhecimentos acessíveis com a execução de métodos e técnicas de investigação, abarcando diversas etapas. Assim, uma pesquisa, pode ser compreendida como um processo formal e sistemático de desenvolvimento do modo científico na qual são descobertas respostas ou são comprovadas hipóteses para as quais foram formulados questionamentos e apresentados problemas. A pesquisa quantitativa pode ser definida em exploratória, descritiva e causal. O presente estudo tem a natureza qualitativa exploratória.

Além de livros, foram examinados sites e artigos que fundamentaram a clareza da temática. Trata-se de uma revisão de literatura através da utilização da base de dados Google Acadêmico, Scielo, Web of Science e Spell. Para a pesquisa foram utilizados os seguintes descritores: Economia de micro e pequenas empresas; política pública; desenvolvimento econômico.

Inicialmente foram obtidos 218 artigos, que após refinamento com os descritores, tempo de publicação, relevância, leitura de título e resumo, foram selecionados 14 artigos científicos para leitura na íntegra.

Para este estudo, se dará a seguinte divisão: evolução do Estado e suas obrigações, conceituação de políticas públicas, análise de políticas, para que, desta forma, a orientação desta exploração possa descrever, classificar e expor as oportunidades e barreiras dos estímulos para a economia de microempreendedores, na esfera do empreendedorismo e suas políticas públicas.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 EVOLUÇÃO DO ESTADO E SUAS OBRIGAÇÕES

A base fundamental para o Governo, de modo geral, e a lei neste sistema é o conceito do contrato social, segundo o qual os seres humanos começam como indivíduos em um estado de natureza e criam uma sociedade estabelecendo um contrato pelo qual eles concordam em viver juntos em harmonia, benefício mútuo, após o que dizem que vivem em estado de sociedade. Este contrato envolve a retenção de certos direitos naturais, a aceitação de restrições de certas liberdades, o compromisso de certos deveres e a junção de certos poderes, de modo a ser exercido coletivamente. (BURGO, 2013).

O contrato social é muito simples. Tem apenas dois termos básicos: (1) defesa mútua de direitos]; e (2) decisão mútua por assembleia deliberativa. Não há agentes, nem funcionários, que persistam de uma assembleia deliberativa para outra. Há também uma constituição da natureza que precede a constituição da sociedade e a constituição do governo. Também é conveniente falar de uma constituição do domínio que segue a constituição da sociedade e precede a constituição do governo, surge depois que uma sociedade é criada (adotando o contrato social) e depois adquire domínio exclusivo sobre um território bem definido. É quando obtemos coisas como o direito de permanecer e retornar ao local de nascimento, o que não faz sentido para uma sociedade sem território (como os nômades) (BURGO, 2013).

Uma constituição democrática, como a Constituição de 1988, por exemplo, é um marco no desenvolvimento, vê-se o estabelecimento de instituições, dispositivos, procedimentos, deveres e estruturas que persistem de uma assembleia para outra que não são apenas costumes. É nesse ponto que começamos a obter coisas como leis, e pagamos agentes e funcionários, cujos trabalhos continuam além das assembleias transitórias. Também recebemos impostos, exércitos permanentes e aplicadores de leis profissionais. Tais poderes agrupados são geralmente exercidos delegando-os a alguns membros da sociedade para atuarem como agentes para os membros da sociedade como um todo, e para fazê-lo dentro de um quadro de estrutura e procedimentos que é denominado de governo. Nenhum governo desse tipo pode exercer quaisquer poderes que não lhe sejam delegados, ou fazê-lo de uma forma que não seja consistente com as estruturas ou procedimentos estabelecidos, definidos por uma lei básica que é chamada de constituição (ANNENBERG, 2014).

A maioria das constituições escritas prescreve os poderes delegados ao governo, mas nem sempre são explícitos sobre os deveres. Está implícito que o Estado tem o dever de exercer seus poderes com sabedoria e de acordo com os propósitos do contrato social (RIBEIRO, 2011). Nesse estudo o Estado é entendido como organização que exerce poder sobre seu povo e em contrapartida é o responsável por atender as demandas da sociedade, tomando, principalmente, por base a lei para guiar suas ações.

Cabe ao Estado, antes de mais nada, identificar as necessidades preponderantes do povo, entre elas, as aspirações de progresso, e promover políticas públicas que favoreçam esse desenvolvimento. A política de geração de emprego, garantida pela estabilidade econômica, é a melhor política social no combate a pobreza e a desigualdade social, uma vez que faz com que as pessoas garantam seu próprio sustento, não precisando do governo para tal, e equilibra a distribuição de renda.

2.2 POLÍTICA PÚBLICA

Uma política é um comportamento casual pró-ativo, intencional, planejado, e não simplesmente reativo. É posto em movimento com a decisão de alcançar certos objetivos através de certos meios: é uma ação significativa. É um processo, um curso de ação que envolve um conjunto complexo de decisões e operadores. A política também é uma atividade de comunicação pública (RUA 2009).

A política real, enquanto luta pelo poder com base em interesses e vantagens, é expressa e afetada no processo de formulação de políticas. As políticas seriam classificadas como regulatórias, distributivas e redistributivas. (HÖFLING, 2001).

Neste ponto, pergunta-se: o que é comumente entendido por política pública?

A Política Pública pode-se resumir como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação, variável independente, e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações, variável dependente (AGUM, RISCADO E MENEZES, 2015).

Geralmente, as Políticas Públicas compreendem os programas que um governo, qualquer que seja, desenvolve com base em um problema ou situação específica (COUTINHO, 2013).

As Políticas Públicas podem ser entendidas como a área privilegiada de realização do "pacto" entre Estado e sociedade. Um novo papel do Estado, no sentido de torná-lo mais ágil e organizador. Aqui pode-se resgatar o senso de participação entre esses dois atores, mas o objetivo final de benefício para a sociedade é um ponto que muitas vezes é esquecido, daí o fracasso de muitas Políticas Públicas. Deve-se notar que nem tudo é uma questão pública,

nem tudo se torna uma política e, atualmente, os assuntos públicos estão sendo atendidos apenas e somente pelo governo. (COUTINHO, 2013).

Políticas Públicas são "o conjunto de atividades de instituições governamentais, atuando diretamente ou através de agentes, e que visam ter uma certa influência na vida dos cidadãos" As Políticas Públicas, portanto, devem ser consideradas como um "processo de decisão", um conjunto de decisões que são realizadas ao longo de um período de tempo. Compreende-se que seus reflexos sobre a população não se comentam se é positiva ou negativa, mas pode-se dizer que às vezes o bem-estar é questionado em uma política restritiva ou de imposição fiscal, por exemplo, certamente alcançar essa modificação comportamental. Embora a maioria das políticas públicas tenha um impacto direto no bem-estar da população (RIBEIRO, 2011).

O que gera profundo interesse no estudo do assunto com o qual estamos lidando é quando uma proposta é gerada, imediatamente os atores integrantes surgem, onde alguns apoiam e outros se opõem. Desta forma, surge a necessidade de negociar e fazer acordos. (RIBEIRO, 2011).

As Políticas Públicas têm a ver com o acesso das pessoas a bens e serviços. Elas consistem, precisamente, em regras e ações que visam resolver e responder à multiplicidade de necessidades, interesses e preferências de grupos e pessoas que compõem uma sociedade. Isso é o que é geralmente conhecido como "adicionar demandas", de modo que, no final, as soluções encontradas permitem que pessoas e grupos coexistam, apesar de suas diferenças (VALLE, 2009).

Segundo Rua (2009) geralmente, existem instrumentos para propor e promover Políticas Públicas, dependendo do tipo de atores envolvidos, eles podem variar. No caso do governo, por meio de suas instituições, ao preparar uma proposta, elas se baseiam nos seguintes aspectos:

As normas legais: é através das normas legais que as autoridades públicas autorizam e estabelecem as atividades que constituem as políticas, e também, limitam a descrição nas ações daqueles que elaboram e executam. Quer dizer, basear-se em todos os tipos de normas e leis estabelecidas.

Serviços de pessoal: o desenvolvimento de políticas requer infraestrutura humana, organizacional e material.

Recursos materiais: As financeiras destacam-se principalmente porque são o que geralmente são mais restritas.

Persuasão: os cidadãos consideram o governo como uma expressão legítima da interpretação majoritária dos interesses gerais da sociedade. É por essa razão que as demandas sociais devem ser respondidas corretamente, já que o governo, como entidade, deve garantir os interesses daqueles sob sua tutela (RUA 2009).

2.3. OBJETIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Há um grande conjunto de Políticas Públicas que em algum momento se tornam objeto de incidência das organizações, uma vez que constituem poderes aliados ou ameaças declaradas ao cumprimento de suas respectivas agendas. A participação dos cidadãos em diferentes momentos é uma das formas de se ter políticas públicas socialmente relevantes. A construção de alianças com organizações dos setores público e privado, ou seja, em uma Política Pública esses dois atores devem intervir, para que cada um expresse sua posição e em qualquer momento possam contribuir para a proposta. Compreende-se que quando a política é implementada, todos serão afetados de maneira positiva ou negativa (RUA, 2009).

As políticas públicas podem reverter, melhorar ou inibir a capacidade de outros mecanismos para alcançar o bem-estar individual e coletivo. Por exemplo, uma Política Pública para emprego, moradia ou educação pode enfraquecer ou fortalecer comunidades e famílias, bem como aumentar ou inibir a realização pessoal de indivíduos por meio de trabalho ou estudo. Ou seja, eles têm custos, por um lado, e outros benefícios (RUA, 2009).

Vantagem.

As Políticas Públicas têm o potencial de resolver problemas específicos, promover a integração social: isto é, permitir que as pessoas viajem no mesmo plano. Este último termo também se refere à busca por equidade, já que embora seja verdade que uma proposta de política pode beneficiar alguns e prejudicar outros, é necessário ter em mente a maioria que é quem decide em uma democracia, sem subestimar, é claro, as minorias (MATIAS, 2010).

Desvantagem

Na realidade dos países, as políticas públicas nem sempre são tão públicas, nem sempre respondem às necessidades das pessoas a quem elas são supostamente endereçadas (MATIAS, 2010).

O parágrafo anterior refere-se a uma realidade que não podemos esconder, geralmente acontece que os projetos são feitos "na área de trabalho" e surgem deficiências ao implementar.

Não pode-se negar a intervenção de preferências grupais e pessoais que às vezes predominam. Isso é algo que prejudica a visão clara do conceito de público e, por sua vez, na tradução do bem-estar social (RIBEIRO, 2011).

Se as políticas públicas devem responder às necessidades das pessoas, é necessário que elas sejam realizadas com base, pelo menos, nos critérios de oportunidade, qualidade e transparência. Para isso, é necessária a participação integral de todos os atores e, por sua vez, a preocupação final para a sociedade. (RIBEIRO, 2011).

Embora as empresas privadas tenham uma alta capacidade de defesa, as organizações da sociedade civil têm baixa capacidade de influenciar nas políticas públicas. Deste modo, as políticas públicas que são o produto de decisões governamentais tendem a não representar os interesses e visões de diferentes setores da sociedade. Reafirmando, assim, o que já comentamos sobre a predominância de um dos atores sobre outro, sempre protegendo seus interesses, o que só leva a uma alta probabilidade de falha para implementá-los. (RIBEIRO, 2011).

2.4 A PROMOÇÃO DO EMPREENDEDORISMO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas que favorecem o empreendedorismo são aquelas que, de alguma forma, tornam mais fácil ou mais barato para uma pessoa começar um novo negócio. Há uma pluralidade de tais políticas que vão desde empréstimos subsidiados ou outros subsídios de custos empresariais (como aqueles fornecidos por parques científicos), redução de impostos sobre investimentos de capital, redução de custos de contratação, fornecimento de informações ou outros mecanismos de criação de mercado, subsídios específicos ou específicos do setor para iniciar um negócio em um determinado local ou setor, para citar alguns (RIBEIRO, 2011).

Existem muitas políticas públicas que subsidiam os indivíduos (pagando parte do custo para as pessoas) para se tornarem empreendedores de várias maneiras. Por exemplo, as políticas fiscais brasileiras, tradicionalmente, favorecem os proprietários únicos em relação aos assalariados e às empresas maiores. Desta forma, em síntese, vê-se esquemas governamentais de facilitação de garantia de empréstimos que são estabelecidos ao micro empreendedor, entre outros. (RIBEIRO, 2011).

Compreende-se que esses programas garantem empréstimos a juros baixos para novas empresas que não conseguem obter financiamento bancário porque os projetos são, de modo geral, considerados arriscados. Ao fixar a taxa de juros em níveis que não representam o risco, os microempreendedores são subsidiados. Como outro exemplo, os investidores em empresas empreendedoras (normalmente os próprios empreendedores) são às vezes creditados com incentivos fiscais, sendo, portanto, tributados em taxas atenuadas, representando, assim, um incentivo fiscal para os microempresários. Vê-se que com esta ação o custo real do financiamento é reduzido, e o dinheiro para esse subsídio é aumentado pela taxa de outros. (BURGO, 2013).

No que se refere à política fiscal, podemos citar o regime simplificado de tributação, conhecido como Simples Nacional, garantido pela lei 123/2006, esta política visa além de garantir uma carga tributária, em geral, mais benéfica ao optante por esse regime tributário, reúne o pagamento de todos os impostos em uma única guia, promove benefícios

administrativos, por exemplo, reduz a quantidade de obrigações acessórias por parte da empresa e estimula a participação de micro e pequenas empresas em licitações públicas, destinando um percentual da licitação especificamente para este grupo.

Outra medida que visa o desenvolvimento dos empreendedores são os cursos de capacitação promovidos por instituições governamentais que estimulam a profissionalização, os cursos variam desde técnicas de vendas até gestão patrimonial. Quem se capacita tem mais chance de se manter no mercado, garantindo assim o crescimento empresarial.

Ao se discutir a eficácia das políticas públicas, neste cenário, e se estas ações afetam todas as pessoas interessadas em empreendedorismo. Isto significa que tais políticas aplicar-se-ão principalmente àqueles atualmente que buscam sobreviver em suas pequenas empresas, vê-se que grande parte das políticas públicas lutam para resolver ou atenuar as falhas desse mercado. (BURGO, 2013).

Exemplos bem sucedidos vêm de outros países, no México as microempresas geralmente operam na informalidade, mantém baixo nível de rentabilidade e apresentam restrições para impulsionar seu próprio crescimento. Cerca de 68,54% das microempresas tem rentabilidade econômica, depois de receberem capacitações e apoio econômico, esse percentual passa a ser 85,72 (ANGULO et al, 2016). Isto mostra o impacto favorável da intervenção governamental na rotina dos pequenos negócios.

Na Índia, o empreendedorismo é tratado como política pública e as variáveis pensadas como influentes na taxa empreendedora são: dados demográficos básicos, educação da força de trabalho local, qualidade da infraestrutura local, acesso ou tempo de viagem para cidades indianas maiores, rigor das leis trabalhistas e as condições bancárias. Já no Reino Unido, a política de estímulo ao empreendedorismo é pautada nas ações de oferta de serviços de aconselhamento governamental direto e de subsídios para acesso às fontes existentes de apoio formal. Na Nigéria, diferentes administrações em vários momentos mobilizaram esforços para desenvolver o espírito empreendedor da população, vários instrumentos de assistência de desenvolvimento e financeira foram empregados (CAMPANHA et al, 2017).

O objetivo fundamental é gerar condições ótimas que estimulem as empresas, é garantir que as estratégias empresariais orientem o empreendimento desde sua origem e a gestão de projetos faça uso de um acompanhamento que facilite a captação de oportunidades reais no mercado (FLORES, URQUIDY E BARCELÓ, 2016).

2.5 MICROECONOMIA: AS NUANCES DO EMPREENDEDORISMO E O CONTORNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O empreendedor está no centro de muita confusão sobre a política de empreendedorismo (HÖFLING, 2001) sugere uma teoria da economia e do

Empreendedorismo, em que o empreendedorismo é um fator significativo no processo de desenvolvimento. Segundo (HÖFLING, 2001), a teoria da competição dá a impressão de que não há necessidade de empreendedorismo.

Neste ponto, identifica-se o seguinte entendimento: se todas as entradas e saídas são comercializadas, se seus preços são conhecidos, e se há uma função de produção claramente definida que relaciona entradas a saídas, então pode-se sempre prever o lucro de qualquer atividade que transforma insumos em produtos. A suposição é que sempre há agentes prontos para entrar em uma indústria se os lucros estiverem acima do equilíbrio. Esta é uma suposição justa e esse tipo de entrada é rotineiro. Por empreendedorismo de rotina, observa-se que os mercados estão bem estabelecidos e claramente definidos, os preços são conhecidos e a função de produção é bem especificada e tem-se boas informações sobre o que foi dito acima. Enquanto alguma incerteza permanece, nenhum novo conhecimento está sendo aplicado no processo.

Empreendedorismo de rotina, portanto, é um tipo de gestão. Mais importante, no entanto, o empresário aqui é o destinatário da renda residual, ou seja, o proprietário da empresa. O empresário aqui tem direito a salários e lucros. (BURGO, 2013).

No entanto, o empreendedorismo de rotina pode levar a uma importante questão de política pública: o empreendedor está qualificado para administrar o negócio? Ele é um bom gerente? Será que ele tem capital suficiente? E o empresário tem capital social suficiente para administrar o negócio? Em outras palavras, o empreendedor entra com custos no nível de equilíbrio mínimo? Quanto tempo levará a empresa para atingir o mínimo de retorno?

As políticas públicas podem ajudar os indivíduos desfavorecidos a obter sucesso nos negócios a um custo. Parte disso pode ser uma falha do mercado por falta de financiamento para os empreendedores e parte disso pode ser devido à falta de treinamento empresarial e perspicácia empresarial, e alguns podem ser por causa de assimetrias de informação. Em qualquer caso, é um problema legítimo de política pública (HÖFLING, 2001).

Em contraste com o empreendedorismo de rotina no outro extremo do espectro, tem-se o empreendedorismo inovador (RUA, 2009).

Empreendedorismo novo é sobre introduzir algo no mercado que não existe. Em outras palavras, a curva de demanda e oferta não existe. Por empreendedorismo novo, evidencia-se que as atividades necessárias para criar ou manter uma empresa em que nem todos os mercados estão bem estabelecidos ou claramente definidos, e em que as partes relevantes da função de produção não são conhecidas. No caso do empreendedorismo inovador, nem todos os mercados existem ou operam bem, e o empreendedor, para ser bem-sucedido, deve preencher as deficiências do mercado. As capacidades de preenchimento de lacunas e preenchimento de insumos são as características únicas do empreendedor. Com

entrada endógena influenciada pelo trabalho de mudança técnica endógena, a competição é pelo mercado, onde a entrada pode substituir o incumbente. (RUA, 2009).

O principal obstáculo nesta compreensão do fator empreendedor está na formulação convencional da função de produção. Os culpados são as duas hipóteses seguintes: (1) que o conjunto completo de entradas é especificado e conhecido por todas as empresas reais ou potenciais na indústria e (2) que existe uma relação fixa entre entradas e saídas. A primeira suposição é implícita. A segunda hipótese é explícita, mas raramente é contestada. Em empreendimentos novos, a curva de oferta não existe. No novo empreendedorismo, os contratos de mão de obra são incompletos, o financiamento opera sob informação assimétrica, a função de produção não é especificada ou conhecida, e nem todos os fatores de produção são comercializados. Como um resultado, no novo empreendedorismo, a questão de política pública não é um empreendedor não qualificado ou qualificado; pelo contrário, é provável que ele seja muito qualificado. A questão de política pública em empreendedorismo novo é sobre o ambiente propício. Logo, pondera-se que a questão de política pública pode ser: O ambiente permite que o empreendedor complete a função de produção e preencha os mercados de insumos que faltam?” Essa é uma questão de transbordamento de conhecimento, finanças e capital humano (BURGO, 2013).

As políticas públicas para promover o empreendedorismo novo em oposição ao empreendedorismo de rotina são diferentes e não podem ser assumidas sem que haja intervenção política (BURGO, 2013). Mas esta intervenção não é sobre o fracasso do mercado porque os mercados ainda não existem (BURGO, 2013). Eles são sobre como criar um ambiente propício, ou seja, políticas públicas que promovem o crescimento e a inovação por meio de empreendimentos inovadores, atividades de desequilíbrio, em vez de atividades de equilíbrio, é necessária alguma forma de apoio a um ambiente propício (BURGO, 2013).

2.6 O FOMENTO À ECONOMIA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: AS FALHAS DO MERCADO

Existem duas maneiras no Brasil para se qualificar como micro e pequenas empresas, a primeira diz respeito ao faturamento anual, classificação essa fundamentada na Lei 123/2006, adotada pela Receita Federal, define como:

1 - microempresa é aquela que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a trezentos e sessenta mil reais.

2- empresa de pequeno porte é aquela que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a trezentos e sessenta mil reais e igual ou inferior a quatro milhões e oitocentos mil reais.

Outra forma de enquadramento é a adotada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, este adota a seguinte metodologia, para apuração do porte das empresas, que tem por base o setor econômico e a faixa de empregados das empresas:

1 - Extrativa mineral; Agropecuária; Indústria de Transformação SIUP; Comércio e Construção:

1.1 - Microempresa - até 19 empregados;

1.2 - Pequena Empresa - de 20 a 99 empregados.

2 - Agropecuária; Indústria de Transformação SIUP; Comércio e Construção e Serviços:

2.1 - Microempresa - até 9 empregados;

2.2 - Pequena Empresa - de 10 a 49 empregados.

O Sebrae adota esta metodologia, por não ser possível apurar o porte das empresas, com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, aplicando-se os critérios definidos na Lei Geral das micro e pequenas empresas (faixas de faturamento).

Em janeiro de 2019, os pequenos negócios geraram 60,7 mil empregos formais celetistas, sustentando uma vez mais a geração de empregos na economia. As médias e grandes empresas começaram o ano registrando extinção líquida de 25,7 mil empregos. Somando-se a esses saldos o da Administração Pública, extinção de 686, constatamos que, em janeiro/2019 foram gerados um total de 34,3 mil empregos no país (SEBRAE, 2019). Esse número positivo só foi possível graças aos pequenos negócios que ao longo dos anos vem apresentando sempre números positivos.

As micro e pequenas empresas são de extrema relevância na estrutura econômica brasileira e para o emprego. Em 2016, o segmento representava, no Brasil, cerca de 6,8 milhões de estabelecimentos, que eram responsáveis por 16,9 milhões de empregos formais privados não agrícolas, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), registro administrativo, do Ministério do Trabalho. Mesmo com a crise econômica brasileira recente, com queda da produção e aumento do desemprego, os micro e pequenos empreendimentos tiveram papel significativo na geração de postos de trabalho. Entre 2006 e 2016, as MPEs geraram 5,0 milhões de empregos. (SEBRAE, 2018)

O número de empregos gerados mostra por si a relevância dessas empresas para o desenvolvimento do país, mas outro número reforça a participação MPEs na economia do Brasil, a participação destas no PIB nacional.

Segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), elas já são as principais geradoras de riqueza no país. As MPEs respondem por 53,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do comércio e, na indústria e no setor de serviços, a participação delas também é relevante – 22,5% e 36,3%, respectivamente.

Se por um lado as MPEs brasileiras têm colaborado na recuperação da economia, por outro também precisam ser ajudadas. Um dos principais problemas é o fechamento precoce. Um levantamento do Sebrae mostra que cerca de 25% das MPEs fecha as portas com menos de 2 anos de existência (RBA, 2019).

Machado e Espinha (2005) determinam que o fechamento precoce se dá por três razões:

1- O empreendedor - mudança de cidade, venda da empresa, problemas pessoais, decisão de mudar de ramo, opção por um emprego, falta de características empreendedoras, falta de experiência no setor, falta de experiência gerencial, idade, ausência de modelos de referência empreendedores, baixa dedicação ao trabalho, baixo nível educacional.

2- A empresa - falta de planejamento financeiro, falta de capital de giro, ponto de venda inadequado, Baixa qualidade de produtos e serviços, Falta de profissionais qualificados, falta de assessoramento, falta de habilidade para enfrentar crescimento rápido.

3- O ambiente - crise no setor de negócios ou o ambiente em geral, problemas com fornecedores, com taxas de juros e comportamento dos competidores.

Observando essas possíveis dimensões de fracasso ou de mortalidade de empresas, constata-se que a identificação e o registro da causa de mortalidade da empresa são informações importantes para fins de políticas públicas, porque apontam de forma mais precisa a motivação que deu origem ao declínio ou morte da pequena empresa (MACHADO E ESPINHA, 2005).

A melhoria do ambiente de negócios e a geração de emprego e renda no país estão diretamente relacionadas com a articulação entre os Três Poderes para aperfeiçoar a política pública brasileira para as micro e pequenas empresas (RBA, 2019).

Fica claro, portanto a importância do Estado como principal agente transformador da sociedade, buscando promover o desenvolvimento social e econômico atua no papel de elaborador e implementador das políticas públicas, devendo destacar uma atenção as MPEs que tanto contribuem para o desenvolvimento nacional.

O primeiro envolve externalidades de rede. As externalidades de rede surgem do valor das capacidades por um indivíduo ou empresa e, portanto, seu valor esperado, sendo condicional em uma localização próxima a outras pessoas e empresas empreendedoras. Isso significa que o valor das ideias de um empreendedor, a capacidade de descobrir e desenvolver oportunidades e acessar recursos-chave dependem do local (RUA, 2009).

A crescente literatura sobre ecossistemas empreendedores (HÖFLING, 2001) sugere que estar localizado espacialmente em um ecossistema empreendedor aumenta o valor esperado resultante do empreendedorismo. De acordo com Tigre (2006) se fornece documentação convincente sobre as vantagens oferecidas aos empreendedores provenientes de externalidades de redes empresariais.

Cidades ou regiões com escassez de redes empreendedoras enfrentam uma barreira imponente para atrair empreendedores. Para lidar com as falhas de mercado decorrentes da (falta de) externalidades de redes empresariais, as políticas compensatórias podem induzir os empreendedores a localizar-se em um lugar que, de outra forma, seriam tolhidos. Deve-se enfatizar que a gravidade dessa fonte de falha de mercado é específica e será mais prevalente em cidades e regiões que não desenvolveram um ecossistema empreendedor vibrante. (HÖFLING, 2001).

A segunda fonte de falha de mercado envolve externalidades de conhecimento. Tigre (2006) explicou como e por que o conhecimento constitui um bem público, no sentido de que eles são caracterizados tanto pela não excludabilidade quanto pela não-rivalidade. O conhecimento criado por uma empresa ou organização, como uma universidade, pode ser usado por empreendedores para iniciar e expandir seus negócios empreendedores. Há dois aspectos que moldam os que buscam conhecimento nesta esfera. O primeiro envolve a extensão do conhecimento gerado ou produzido. O segundo envolve a propensão de transformar. Em termos do primeiro, algumas cidades e regiões são ricas em conhecimento baseado em investimentos em P & D, capital humano e pesquisa universitária, enquanto outros lugares exibem investimentos consideravelmente menores em conhecimento (TIGRE, 2006).

De acordo com a teoria do conhecimento sobre o empreendedorismo, a decisão de se tornar um empreendedor pode ser uma resposta endógena ao conhecimento criado, mas não comercializado, em uma organização incumbente. A política pública pode lidar com essa falha de mercado, induzindo investimentos em conhecimento e facilitando condutas de transbordamento de conhecimento, (HÖFLING, 2001).

A terceira fonte de imperfeição do mercado advém de externalidades de falha. Empresas empreendedoras fracassadas podem gerar valor que é usado por empresas terceirizadas. Ao decidir se tornar-se ou permanecer um empreendedor, o foco é tipicamente no valor criado e na viabilidade do empreendimento inicial. A política pública pode remediar o subinvestimento concomitante no empreendedorismo, alinhando os retornos sociais ao empreendedorismo com os retornos privados ao empreendedorismo. (RUA, 2009).

A quarta fonte de falha de mercado emana de externalidades de demonstração. Um modelo ou demonstração de que ser um empreendedor pode ser positivo, independentemente do resultado, pode influenciar a decisão dos outros de se tornar um empreendedor também. A falha de mercado está na informação transmitida de que (1) ser um empreendedor é recompensador e viável, (2) certas capacidades e competências são necessárias e (3) os empreendedores são compatíveis com o local específico. A magnitude das externalidades de demonstração depende do local. Uma cidade ou região caracterizada por uma escassez de

empreendedorismo pode experimentar um maior valor de demonstração empresarial do que um lugar onde o empreendedorismo já é predominante (TIGRE, 2006).

A quinta fonte que motiva a política de empreendedorismo são os custos irrecuperáveis. Refere-se a custos que não são afundados por empreendedores, mas por pessoas, empresas e organizações de uma determinada comunidade, cidade ou região. Um aspecto envolve investimentos em ativos fixos, como imóveis ou infraestrutura. Um aspecto diferente envolve o humano e a dimensão de ligações, redes e relacionamentos com pessoas no local específico. Pela própria natureza dos custos irrecuperáveis, seria impossível, ou, pelo menos, não trivial, replicar ou substituir essas conexões humanas simplesmente movendo-se para um local diferente. Um terceiro aspecto envolve o apego emocional que as pessoas podem desenvolver em um determinado lugar, que pode não ser reproduzível simplesmente ao se mover. (HÖFLING, 2001).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo evidenciou os conceitos e objetivos das políticas públicas e como o estímulo delas é um teste decisivo, haja vista que as intervenções políticas nesta esfera objetivam também estimular o empreendedorismo. Deve-se entender de que há evidência das necessidades de mais empreendedores, evidências de dificuldades para a sociedade por causa da falta de empreendedores e evidências de que intervenções políticas podem corrigir o problema. Ficou claro que, principalmente em países em desenvolvimento, o governo deve corrigir as falhas do mercado, pois o caminho para combater o desemprego passa pelos empreendedores.

Foram apresentados alguns exemplos de políticas públicas voltadas para as MPes, mostrando situações em que a ação foi completamente eficiente na sobrevivência da empresa. Pode-se compreender que é essencial o fomento à economia de micro e pequenas empresas para a criação de novos mercados e novos produtos que não existiriam, exceto pela engenhosidade e capacidade do empreendedor, bem como a geração de emprego e renda. Com base neste viés, argumenta-se as externalidades espaciais nos ecossistemas empreendedores que constituem falhas de mercado e estas falhas nos obrigam a refletir em como o incentivo de políticas públicas podem ser eficazes para a economia de pequenos negócios.

Políticas Públicas constituem uma ferramenta de grande relevância, não apenas instrumental ou prática (por exemplo, para prover serviços de saúde para toda a população), mas para promover determinados princípios éticos (por exemplo, que toda a população tem

os mesmos direitos fundamentais ao trabalho, educação ou saúde, independentemente da renda). Com isso, obtêm-se uma diferença entre apenas atender às necessidades da população e promover certos valores necessários para alcançar a maior integração. Sugere-se, para trabalhos futuros, estudos mais aprofundados sobre o reflexo econômico dos estímulos econômicos às micro e pequenas empresas.

REFERÊNCIAS

AGUM, Ricardo. RISCADO, Priscila. MENEZES, Monique. **Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão**. Revista Agenda Política. Vol 3 – n 2 – julho/dezembro – 2015. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67> Acesso em: 05 maio 2020.

ANNENBERG, Flávia Xavier. **Direito e Políticas Públicas: Uma análise crítica de abordagens tradicionais do direito administrativo a partir de um estudo do programa bolsa família**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11022015-114706/pt-br.php>. Acesso em: 05 maio 2020.

ANGULO, Natanael Ramirez; LAGARDA, Alejandro Mungaray; BARCELÓ, José Gabriel Aguilar; ANAYA, Yadira Zulith Flores. **Microempreendimento como instrumento de combate à pobreza: uma avaliação social para o caso mexicano**. *Innovar*(2017), 27 (64):63. Disponível em: <http://mr.crossref.org/iPage?oi=10.15446%2Finnovar.v27n64.62369> Acesso em: 15 maio 2020.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. O Estado num mundo e Transformação**. Edição Eletrônica. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/pdf/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf>, Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**. República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em 07 maio 2020.

BURGO, Vitor. **O impacto do Federalismo Fiscal no Processo de Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2013. 199 f. Tese (Doutorado Direito do Estado) – Faculdade de

Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-25022015-160344/pt-br.php>. Acesso em: 05 maio 2020.

CAMPANHA, Lucas José; LORENZO, Helena Carvalho de; FONSECA, Sergio Azevedo; PAULILLO, Luiz Fernando de Oriani. **Formulação e Implementação, Convergências e Desvios: facetas da política do microempreendedor individual no plano local**. Gest. Prod., São Carlos, v. 24, n. 3, p. 582-594, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X2017000300582&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 15 maio 2020.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (eds.). Política Pública como campo disciplinar. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. Disponível em: http://www.fd.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo_Seletivo/Processo_Seletivo_2016/Prova_de_Conteudo/14_05_12_15O_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf. Acesso em: 05 maio 20.

FLORES, Michele Taxis; URQUIDY, Martín Ramirez; BARCELÓ, José Gabriel Aquilar. **Microempresas de Base Social e suas Possibilidades de Sobrevivência**. Universidade Autónoma de Baja Califórnia, México, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000100008. Acesso em: 15 maio 2020.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) sociais**. Cadernos CEDES, a. XXI, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 05 maio 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=26461&t=series-historicas> Acesso em: 21 maio 2020.

MACHADO, Hilka P. Vier; ESPINHA, Pedro Guena. **Reflexões sobre as Dimensões do Fracasso e Mortalidade de Pequenas Empresas**. Revista Capital Científico Guarapuava - P R v. 3 n. 1 p. 51-64 jan/dez. 2005 ISSN 1679-1991. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/32968/reflexoes-sobre-as-dimensoes-do-fracasso-e-mortalidade-de-pequenas-empresas>. Acesso em: 25 maio 2020.

MATIAS P, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO – RBA. **Âncoras da Economia**. ANO 28 Nº 130 MAIO/JUNHO 2019. Disponível em:

<https://online.flippingbook.com/view/1003310/36/> Acesso em: 25 maio 2020.

RIBEIRO, Maria de Fátima. **Efetivação de Políticas públicas: uma questão orçamentária**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: RT, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]:CAPES: UAB, 2009.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Análise do CAGED Janeiro/2019**. Brasília, 2019. Disponível em:

<https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Relatorio%20do%20CAGED%2001%202019.pdf> Consultado em: 25 maio 2020.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Anuário do Trabalho nos Pequenos Negócios 2016**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anu%C3%A1rio%20do%20Trabalho%20nos%20Pequenos%20Neg%C3%B3cios%202016%20VF.pdf>. Consultado em: 25 maio 2020.

SIMÕES, Pedro Henrique de Castro; ALVES, José Eustáquio Diniz; SILVA, Pedro Luis do Nascimento. **Transformações e tendências do mercado de trabalho no Brasil entre 2001 e 2015: paradoxo do baixo desemprego?** Revista Brasileira de Estudo da População. Rio de Janeiro, v.33, n.3, p.541-566, set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v33n3/0102-3098-rbepop-33-03-00541.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

TIGRE, P. B. **Gestão da inovação: a economia da tecnologia do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas. Direitos Fundamentais e Controle Judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.