



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas

Brasil

Grabowski Aoki, Vanessa Cristina; Badalotti, Rosana Maria  
Dificuldades e perspectivas no acesso de micro e pequenas empresas a linhas de crédito públicas: o  
caso de Chapecó  
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 48, núm. 5, septiembre-octubre, 2014, pp. 1305-1327  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241031803011>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **Dificuldades e perspectivas no acesso de micro e pequenas empresas a linhas de crédito públicas: o caso de Chapecó**

Vanessa Cristina Grabowski Aoki

*Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó)*

Rosana Maria Badalotti

*Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó)*

Estas linhas se constituem em políticas que pretendem promover o desenvolvimento econômico e social através da geração de trabalho e renda. Este artigo tem como objetivo analisar se as linhas de crédito públicas — Proger e BNDES/Finame — foram acessadas pelas microempresas no município de Chapecó (SC), suas dificuldades e perspectivas. Caracteriza-se como um estudo exploratório descritivo, com abordagem qualitativa. Do universo investigado constatou-se um baixo índice de acesso, existindo mais dificuldades do que perspectivas concretas de que essas linhas se constituam em políticas de inclusão social que promovam o desenvolvimento para o município e região. A ausência de informações dos públicos-alvo a serem beneficiados por essas políticas mostra a necessidade de reformular as diretrizes de exigência necessárias para o acesso ao crédito.

**PALAVRAS-CHAVE:** microempresas; linhas de crédito; políticas públicas; desenvolvimento.

## **Dificultades y perspectivas en el acceso de micro y pequeñas empresas a líneas de crédito públicas: el caso de Chapecó**

Estas líneas constituyen políticas que se proponen promover el desarrollo económico y social por medio de la generación de trabajo e ingresos. Este artículo tiene como objetivo analizar si las líneas públicas de crédito — Proger y BNDES/Finame — fueron accedidas por las microempresas en el municipio de Chapecó, Santa Catarina, Brasil, sus dificultades y sus perspectivas. Se caracteriza como un estudio exploratorio descriptivo, con abordaje cualitativo. En el universo investigado se constató un bajo índice de acceso, con más dificultades que perspectivas concretas para que esas líneas constituyan políticas de inclusión social que promuevan desarrollo para el municipio y la región. La ausencia de informaciones de los públicos objetivos que se beneficiarán por esas políticas demuestra la necesidad de reformular las directrices de exigencias necesarias para el acceso al crédito.

**PALABRAS CLAVE:** microempresas; líneas de crédito; políticas públicas; desarrollo.

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121310>

Artigo recebido em 29 set. 2012 e aceito em 7 maio 2014.

### **Difficulties and perspectives in the access of micro and small enterprises to public lines of credit: the case of Chapecó**

These lines of credit constitute in policies that intend to promote the economic and social development through the generation of employment and income. This article aims to analyze if the public lines of credit — Proger and BNDES/Finame — had been accessed by the microenterprises in Chapecó county (SC), also its difficulties and perspectives. It is characterized as a descriptive exploratory study with qualitative approach. Considering the research, it was found a low access index, where there were more difficulties than real perspectives that these lines of credit become social inclusion policies that promote the development to the county and the region. The absence of information of the target groups to be benefited for these policies shows the necessity to reformulate the guidelines of necessary requirements for the access to credit.

**KEYWORDS:** microenterprises; lines of credit; public policies; development.

## **1. Introdução**

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seus artigos 170 e 179 prevê tratamento diferenciado que beneficie as micro e pequenas empresas (MPEs), visando incentivá-las para garantir o fortalecimento de sua participação no processo de desenvolvimento econômico e social. Elas representam cerca de 99,1% do total de empresas registradas no Brasil e geram 53 milhões de empregos (Sebrae, 2008).

Entretanto, as políticas públicas voltadas às microempresas (ME) no país apresentam dificuldades que limitam o acesso ao crédito justamente por conta das exigências impostas, o que se constitui em uma contradição em relação aos princípios propostos por essas políticas.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (2010) descreve que o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) foi formulado entre os anos de 1993 e 1994, em meio ao movimento da Ação da Cidadania, contra Fome e a Miséria e pela Vida. A ativa participação do então titular da pasta do Ministério do Trabalho no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), órgão coordenador das ações públicas, e a disponibilidade de recursos financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) sinalizaram que algo mais poderia ser feito para o combate à fome, além das ações de caráter emergencial, como os programas de distribuição de alimentos.

Nesse período foi estabelecida então a formulação e implementação de políticas de emprego com a utilização dos recursos do FAT. O objetivo do fundo era garantir ocupação e renda como uma das formas de superação da miséria e foi instituído pela Resolução do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) nº 59, de 1994, com a finalidade de incrementar a política pública de combate ao desemprego, mediante financiamentos a micro e pequenos empreendedores privados, nos setores formais e informais da economia (MTE, 2010b).

Por outro lado, o crédito BNDES/Finame divide-se em linhas de financiamento, com objetivos e condições financeiras específicas, para melhor atender às demandas dos clientes, de acordo com a empresa beneficiária e os itens financiáveis. Nesse sentido, a instituição fi-

nanceira se propõe a apoiar projetos com impacto direto na melhoria das condições de vida da população brasileira.

De acordo com Stiglitz e Weiss (apud Zica, Martins e Chaves, 2008:2), o acesso ao crédito é uma das mais importantes ferramentas para o desenvolvimento econômico de um país. Sem a obtenção de recursos, as empresas diminuem sua capacidade produtiva e de investimento, reduzem os patamares de faturamento e de geração de emprego e renda, o que acaba contribuindo para o aumento da mortalidade das micro e pequenas empresas.

Segundo Zica e Martins (2008:201), a falta de garantias é apontada como principal obstáculo a ser superado pelos empresários de pequenos negócios. A mesma dificuldade é percebida pelas instituições financeiras, que não conseguem reduzir o risco para liberarem o financiamento em detrimento da falta de garantias e de informações confiáveis sobre o negócio.

Considerando essas reflexões, este artigo buscou analisar as dificuldades e perspectivas de acesso às linhas de crédito Proger e BNDES/Finame pelas microempresas no município de Chapecó (SC).

Primeiro o artigo discute o referencial teórico acerca da importância das microempresas e suas fragilidades, depois descreve os critérios de classificação. Na sequência, descreve-se a metodologia da pesquisa e apresentam-se os resultados e discussões.

Este artigo contribui com a literatura das microempresas, pois demonstra a ausência de informações dos públicos-alvo a serem beneficiados por essas políticas.

## 2. Referencial teórico

Dados estatísticos e as políticas públicas apontam sobre a importância da geração de emprego e renda pelas microempresas com vistas ao desenvolvimento econômico e social. Entretanto, as microempresas são as empresas mais frágeis<sup>1</sup> no mercado, enfrentam diversas barreiras e, por consequência, possuem um alto índice de mortalidade.

Maximiano (2006) destaca que dentre as principais razões de mortalidade das micro e pequenas empresas nos primeiros anos de existência estão: a falta de políticas públicas que viabilizem e consolidem novos empreendimentos, a falta de financiamento, as elevadas cargas tributárias e a demora e a burocracia.

Segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), 30% das empresas brasileiras fecham suas portas no primeiro ano de vida (Sebrae, 2010b).

A mortalidade das microempresas é resultado da falta de proteção e de ações de apoio aos setores mais frágeis do mercado, resultando assim em mais desempregos e aumento das

<sup>1</sup> As microempresas e empresas de pequeno porte têm características específicas que as distinguem de organizações maiores. A fragilidade das micro e pequenas empresas é caracterizada pelas suas altas taxas de mortalidade, o que tem sido um fator de grande preocupação para aqueles que operam no setor como instituições patronais, governos, instituições de apoio etc. (MDIC, 2007:9-11).

desigualdades sociais, originando um grande impacto negativo no desenvolvimento social e econômico do país.

As crises financeiras aumentam a distância entre ricos e grandes empresas do restante da população e do capitalismo de menor escala. A redução das atividades para um pequeno empresário, ou empresário por conta própria, produz efeitos imediatos como a redução da qualidade de vida, não acesso ao crédito, sofrimento psíquico, ampliação da vulnerabilidade e intensificação da deriva social (Cattani, 2009:550).

Apoios às pequenas empresas e iniciativas sociais dos mais diversos tipos, inclusive na área informal, consistem em alguns cursos de formação, apoios tecnológicos, iniciativas de microcrédito; entretanto, esses apoios não são significativos se comparados aos que existem em outros países. De acordo com Dowbor (2007:41), “inúmeras experiências de gestão local de dinamização de pequenas empresas, expansão de economia familiar e promoção de emprego através de iniciativas da sociedade civil e articulações com o poder público local são pouco conhecidas e permanecem isoladas”, quando poderiam ter um impacto muito maior na economia como um todo.

A percepção do crescimento da carteira de crédito para as micro e pequenas empresas pode ser constatada a partir de levantamento de informações diretamente com as instituições financeiras, tendo em vista que o Banco Central não dispõe de dados consolidados por porte de empresas ou por faixa de faturamento do tomador do crédito (Zica, Martins e Chaves, 2008:3).

A legislação brasileira não possui uma única maneira de classificar o porte das empresas; em geral são classificadas conforme o número de funcionários e/ou receita bruta anual, conforme o quadro 1.

**Quadro 1**  
**Classificação brasileira do porte das microempresas por número de funcionários e/ou faturamento bruto anual**

MICROEMPRESA		
<b>Badesc</b>	Faturamento bruto anual	Igual ou inferior R\$ 3,6 milhões
<b>BNDES</b>	Faturamento bruto anual	Igual ou inferior R\$ 2,4 milhões
<b>Estatuto Federal, Lei 9.841, art. 2º (1999), atualizado pelo Decreto 5.028 (2004)</b>	Faturamento bruto anual	Igual ou inferior R\$ 433.755,14
<b>Receita Federal</b>	Faturamento bruto anual	Igual ou inferior R\$ 240 mil
<b>Simples</b>	Faturamento bruto anual	Igual ou inferior R\$ 240 mil
<b>Sebrae</b>	Faturamento bruto anual	Igual ou inferior R\$ 433.755,14
<b>Sebrae Comércio e Serviço</b>	Número de funcionários	Até 9 funcionários

Fonte: Elaboração própria, conforme dados do Badesc, BNDES, Estatuto Federal, Receita Federal, Sebrae.

Outra dificuldade encontrada no momento de classificação estatística das operações de MPEs são os vários parâmetros de enquadramento existentes e praticados pelas instituições financeiras, distorcendo quaisquer resultados estatísticos e requerendo formas de extração de informações por faixa de faturamento dos negócios (Zica, Martins e Chaves, 2008:3).

### **3. Metodologia**

A pesquisa proposta é um estudo de caráter exploratório descritivo, com abordagem qualitativa, que, segundo Strauss e Corbin (2008), se pode referir à pesquisa sobre a vivência das pessoas, comportamentos, funcionamento organizacional, movimentos sociais etc. Alguns dados podem ser quantificados, como no caso do censo ou de informações históricas sobre pessoas ou objetos estudados, mas o grosso da análise é interpretativo.

A amostra<sup>2</sup> foi definida tendo como critério os setores de comércio e serviços. Para garantir a representatividade foi utilizada a técnica de amostragem estratificada não proporcional, onde se selecionou os subgrupos por setor. Segundo Gil (2010), a amostra estratificada caracteriza-se pela seleção de subgrupo, na amostragem não proporcional a extensão das amostras dos vários estratos não é proporcional à extensão desses estratos em relação ao universo. Há situações em que esse procedimento é mais adequado, particularmente naquela em que se tem interesse na comparação entre vários estratos. Para o cálculo da amostra, se delimitou os subgrupos por setor, com erro amostral de 10%. O total de empresas em atividade no município de Chapecó representa um número de 14.894, e o total dos subgrupos por setor representa um número de 11.587.<sup>3</sup>

Como a legislação brasileira não especifica uma única maneira de classificação para as microempresas, pois cada instituição pode classificar conforme critérios de faturamento bruto anual ou pelo número de funcionários, optou-se nesta investigação analisar somente empresas com faturamento bruto anual inferior a R\$ 1,5 milhão.

Foram aplicados 99 questionários<sup>4</sup> constituídos por perguntas abertas e fechadas, aplicados aos responsáveis pelas microempresas do município de Chapecó.

<sup>2</sup> Para definir a amostra foram utilizados dados obtidos por meio do site da Prefeitura Municipal de Chapecó, no link Nossa Cidade, tópico Chapecó em Dados, tópico Banco de Dados, através de pesquisa realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo em 2010.

<sup>3</sup> Comércio: 5.577, Serviços: 6.010.

População:	N=11.587						
Erro amostral:	e=10% (10/100=0,1)						
Coeficiente:	no=100						
Tamanho da amostra:	n=99						
Fórmula:	<table border="0"> <tr> <td>no=(1/e)2</td> <td>no=(1/0,1)2</td> <td>no=100</td> </tr> <tr> <td>n=(N.no)/(N+no)</td> <td>n=(11.587*100)/(11.587+100)</td> <td>n=99</td> </tr> </table>	no=(1/e)2	no=(1/0,1)2	no=100	n=(N.no)/(N+no)	n=(11.587*100)/(11.587+100)	n=99
no=(1/e)2	no=(1/0,1)2	no=100					
n=(N.no)/(N+no)	n=(11.587*100)/(11.587+100)	n=99					

<sup>4</sup> Os questionários foram aplicados no período de outubro a dezembro de 2011, através de Projeto de Iniciação Científica, inserido no Núcleo de Pesquisa Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade. O referido projeto de iniciação científica foi aprovado pelo Comitê de Ética da Unochapecó, de acordo com o Protocolo nº 259/2010.

Por meio dos questionários aplicados, verificamos se as linhas eram conhecidas e acessadas, mapeamos o perfil socioeconômico das microempresas e identificamos as dificuldades enfrentadas pelas mesmas.

Após a análise dos questionários foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas no período de dezembro 2011 a janeiro de 2012 com representantes de instituições de apoio e financeiras: Associação Comercial e Industrial de Chapecó (Acic), Sebrae, Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. (Badesc) e Banco do Brasil (BB), objetivando buscar informações sobre as dificuldades de acesso e os benefícios que o acesso traz ao desenvolvimento econômico e social.<sup>5</sup> A amostra intencional foi sendo definida durante o processo de investigação, em função de informações obtidas pelos questionários e também de acordo com a disponibilidade e intenção dos escolhidos.

Após a coleta e tabulação dos questionários, representados em tabelas e gráficos, os dados<sup>6</sup> foram analisados através da técnica de análise de conteúdo, que, segundo Minayo (2008), possui a mesma lógica das metodologias quantitativas, uma vez que busca a interpretação cifrada do material de caráter qualitativo. Essa técnica foi utilizada para procurar compreender e classificar as informações obtidas das microempresas.

As entrevistas foram analisadas mediante a análise de discurso que, segundo Pêcheux (apud Minayo, 2008), tem como objetivo realizar uma reflexão geral sobre as condições de produção e apreensão da significação dos textos produzidos dos mais diferentes campos.

Após a análise de conteúdo dos questionários e a análise de discurso das entrevistas, foi utilizada a técnica da análise hermenêutica-dialética que, segundo Minayo (2008), é uma proposta de triangulação de métodos quantitativos e qualitativos.

## **4. Resultados e discussões**

Os resultados e discussões foram analisados em quatro seções. Na seção 4.1 apresenta-se uma discussão acerca de políticas públicas e desenvolvimento. Na seção 4.2 discutem-se as políticas de geração de trabalho, renda, acesso ao crédito e o papel das instituições. A seção 4.3 descreve as linhas de crédito públicas Proger e BNDES/Finame e, por último, na seção 4.4 apresentam-se as dificuldades e perspectivas de acesso às linhas de crédito Proger e BNDES/Finame pelas microempresas no município de Chapecó (SC).

### **4.1 Políticas públicas e desenvolvimento**

De acordo com Souza (2006:21), nas últimas décadas o campo de conhecimento denominado políticas públicas tem ressurgido, para dar conta tanto de questões econômicas quanto

---

<sup>5</sup> Um representante local do Ministério do Trabalho e Emprego foi contatado a fim de fornecer informações sobre a problemática da pesquisa, entretanto, o mesmo não se sentiu apto a participar da mesma.

<sup>6</sup> Para maior detalhamento dos dados, ver dissertação de mestrado de Vanessa Cristina Grabowski Aoki (2012).

sociais. Aliado a isto, surgiram novas visões sobre o papel dos governos, principalmente aqueles de países em desenvolvimento. Para a mesma autora, política pública pode ser definida como “o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação, e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (Souza, 2006:26).

De acordo com Hofling (2001:31), políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação”, na medida em que o mesmo implanta um projeto de governo, “através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Segundo a autora, o Estado não pode ser reduzido à burocracia e aos organismos estatais; nesse sentido, comprehende que as políticas públicas são de responsabilidade do Estado, na medida em que sua implementação e manutenção depende de um “processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada”.

As linhas de crédito investigadas podem ser consideradas políticas públicas/sociais na medida em que “se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (Hofling, 2001:31).

De acordo com Santiago (2012), no processo de desenvolvimento econômico brasileiro no século XX, percebe-se um padrão de crescimento guiado quase que exclusivamente pelo fortalecimento das estruturas produtivas baseadas nas grandes plantas industriais e no centralismo do Estado. A execução de projetos com baixo poder de inclusão dos segmentos sociais historicamente desfavorecidos, aliada à incapacidade de transformação de tal realidade socioeconômica, fez com que o país se tornasse um dos líderes mundiais no *ranking* da desigualdade social. Diante desse contexto surgem espaços para que diversas instituições públicas, privadas ou do terceiro setor canalizem seus esforços para a valoração de territórios, promovendo seus componentes e os atores sociais que neles se encontram.

O mesmo autor destaca que o desenvolvimento local é caracterizado pela superação da visão que atrela o desenvolvimento exclusivamente a aspectos econômicos, ligado à expansão do estoque de capital presente em determinado território. Dessa forma, propõe um novo modelo de relações interinstitucionais, arregimentado pela cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil organizada, que deve adotar a postura do protagonismo local. Trata-se, portanto, da busca por processos de gestão compartilhada em territórios específicos.

Essa reflexão nos remete ao conceito de desenvolvimento local que deve ser representado pela combinação do fortalecimento institucional dos governos locais, do impulso à participação cidadã na cooperação público-privada, do avanço da democracia e do fomento às bases produtivas locais, micro, pequena e média empresa. Nessa compreensão de desenvolvimento deve-se incorporar a visão do capital empresarial, ou seja, do estímulo às atividades empreendedoras, de alterações culturais que promovam o empreendedorismo, por meio das quais as relações assistenciais e de submissão, tão presentes no Brasil, possam ser superadas. Trata-se, nesse aspecto, de criar novos padrões conceituais ligados à cultura e à economia (Santiago, 2012).

Para Dowbor (1999:8), não é mais possível analisarmos a sociedade como um sistema de interesses organizados em torno somente das atividades econômicas. O capitalismo é um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir. Sobretudo gera milhões de desempregados, dilapida o meio ambiente e remunera mais especuladores do que os produtores.

Dados do MTE (2012) demonstram que houve uma melhora na situação do emprego no Brasil. Apesar dessa melhora em 2010, 2011 e 2012, é necessário tecer reflexões das fragilidades encontradas por muitos empregos que oscilam significativamente decorrentes de crises financeiras globalizadas e trazer luz à reflexão de como projetar políticas públicas para resolver a situação dos muitos que ainda estão desempregados.

Segundo Dowbor (2007:62), o Brasil vive um paradoxo de imensos recursos subutilizados, de necessidades prementes nos mais diversos setores, enquanto milhões de pessoas estão desempregadas. Trata-se de encontrar caminhos para que essas pessoas possam ser incluídas a partir de programas de incentivo à geração de emprego e renda.

Muitos empreendimentos nascem de dificuldades vivenciadas na vida profissional, como baixos salários e desemprego. A produtividade das grandes empresas aumentou, entretanto, a mão de obra diminuiu. Essa escassez de emprego e o desejo de um negócio próprio contribuíram para o surgimento das economias informais e microempresas.

As micro e pequenas empresas funcionam como um elemento de estabilização social, elas têm a característica de “autoemprego”, pois em períodos de recessão, quando há um aumento do desemprego, muitas pessoas buscam como única alternativa abrir seu próprio negócio (Sebrae, 2008).

A grande maioria dos brasileiros abre o seu negócio não porque teve uma ideia inovadora, mas porque precisa sobreviver (Feldmann, 2011).

O empreendedorismo de necessidade refere-se a indivíduos que na ausência de oportunidades de emprego, com características adequadas às suas competências, optam pelo autoemprego não por uma oportunidade de negócio e sim pela ausência de alternativas para a sua sobrevivência. O indivíduo é empurrado na direção do autoemprego, vendo-o como um refúgio das condições desfavoráveis do mercado de trabalho. Nos países desenvolvidos essas situações são apoiadas e promovidas por políticas ativas de emprego, pois reduzem o desemprego e aliviam o sistema de proteção social pública (Hespanha, 2009:251).

Segundo Spink (2009:228), a informalidade aumentou significativamente nos últimos 10 anos e, apesar de uma melhora recente nos empregos formais e protegidos, é difícil imaginar uma situação em que a maioria das pessoas esteja na condição do pleno emprego.

Pessoas, comunidades, organizações, redes, frentes, agências públicas e privadas podem intervir: abrindo ou fechando portas, oferecendo opções e acessos, permitindo que certos fluxos continuem e outros parem (Spink, 2009:234).

Diante desse contexto, espera-se que o papel do Estado seja o de formulador de políticas públicas de enfrentamento das desigualdades e exclusões sociais.

#### **4.2 Políticas de geração de trabalho e renda, acesso ao crédito e o papel das instituições**

As políticas públicas voltadas para a geração de trabalho e renda em seus princípios buscam atingir trabalhadores formais e informais; entretanto, nem sempre há uma compreensão do público-alvo a ser atingido (Barone e Sader, 2008:1263-1264).

Segundo Zouain e Barone (2007:379), os pequenos negócios urbanos e rurais, formais e informais sofrem de escassez de capital, gerando baixa produtividade e baixo rendimento.

Para Costanzi (2010), as garantias exigidas criam um círculo vicioso de exclusão social e certamente impossibilitariam o acesso ao crédito por parte do público-alvo, por isso, seria fundamental que a liberação do empréstimo ocorresse sem essas exigências ou obstáculo tradicional. A troca das garantias reais pelos chamados colaterais sociais como o aval solidário ou incentivos à adimplência, como o crédito progressivo, são soluções mais eficientes e inteligentes.

Para Moreira (2010:5), “a obtenção de crédito é um dos maiores problemas da pequena produção, ao lado do excesso de burocracia e de impostos e das dificuldades de acesso à tecnologia e ao conhecimento”. Nada menos de 95% dos pequenos empreendimentos estão fora dos empréstimos bancários. O mesmo autor salienta ainda que: “no Brasil, banco não opera com o pequeno”. Ressaltando ainda que, “se o empreendedor é um grande empresário, fala com o presidente e até com o dono do banco, se é um empresário de pequeno porte, muitas vezes nem o gerente o recebe”.

Algo contraditório está acontecendo com o universo de 5,8 milhões de micro e pequenas empresas registradas no Brasil. Pois apesar de elas gerarem 53 milhões de empregos, são responsáveis por apenas 20% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse índice é um dos índices mais baixos do mundo. Na grande maioria dos países as micro e pequenas empresas têm uma participação muito maior no PIB. Na Itália e Espanha, por exemplo, elas respondem por mais da metade dos seus respectivos PIBs (Feldmann, 2011).

Como exemplo de política de geração de trabalho e renda, temos o FAT, que é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. O FAT é composto por recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). A CF/88 em seu art. 239 determina que esses recursos sejam destinados ao custeio do programa do seguro-desemprego, do abono salarial e pelo menos 40% ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, esses últimos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O FAT está estruturado em torno de dois programas: o programa do seguro desemprego e os programas de geração de emprego e renda. Os programas de geração de emprego e renda estão voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia, e associam crédito e capacitação para que se gere emprego e renda.

Os recursos extraorçamentários do FAT são depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas, Banco do Brasil, Banco do

Nordeste do Brasil (BNB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco da Amazônia (Basa), BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Para Andrade e Deos (2009:51), “as instituições financeiras públicas foram criadas pelo Estado para fornecer as modalidades de crédito que as instituições financeiras privadas não têm interesse em prover”. Os autores relatam que uma justificativa para a operação de um banco público é corrigir supostas falhas de mercado, estruturando mercados onde o setor privado reluta em atuar, sendo assim uma peça central para os objetivos e as estratégias de políticas públicas.

Um banco público como banco de fomento é aquele que promove linhas de fomento e de crédito de longo prazo, atendendo segmentos e setores em condições diferenciadas daqueles que os agentes financeiros privados oferecem. O direcionamento do crédito é um aspecto importante de sua atuação, o banco público está atrelado a uma determinada orientação de política econômica ou de política pública em geral, voltada explicitamente à promoção de desenvolvimento socioeconômico, com vistas à escolha de políticas setoriais e sociais (Andrade e Deos, 2009).

A Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O objetivo da nova autarquia federal era ser o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. No início dos anos 1980 foi marcado pela integração das preocupações sociais à política de desenvolvimento. Em 1982, passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2010).

A partir do século XXI começou a consolidação da vertente social na missão do BNDES, que é promover a competitividade da economia brasileira, de forma agregada à sustentabilidade, à geração de emprego e renda e à redução das desigualdades sociais e regionais (BNDES, 2011).

O Badesc é uma sociedade de economia mista, de capital autorizado, criada pela Lei nº 4.950, de 11 de novembro de 1973, e instalada oficialmente em 1º de agosto de 1975, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do estado de Santa Catarina, mediante a prática da aplicação de recursos financeiros no âmbito de sua competência, definida pela legislação federal pertinente.

Dentre os objetivos do Badesc, o seu estatuto social lhe confere a execução da política estadual de desenvolvimento econômico e o fomento das atividades produtivas mediante operações de crédito com recursos próprios e fundos institucionais, bem como aqueles oriundos de repasses de agências financeiras nacionais e internacionais. Sua missão é fomentar o desenvolvimento econômico e social de Santa Catarina, de forma sustentável, através de financiamentos de médio e longo prazo.

Para o setor privado o Badesc disponibiliza a linha de crédito do BNDES/Finame, que está disponível para empresas de qualquer porte (Badesc, 2012).

O Banco do Brasil é uma instituição que repassa recursos tanto do Proger como do BNDES/Finame. Tem como missão ser um dos principais agentes do desenvolvimento econômico e social do país. Em sua política institucional apresenta-se como responsável a incentivar a

economia e o desenvolvimento, atuando de forma responsável para promover a inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda (Banco do Brasil, 2010).

Em 17 de julho de 1972, por iniciativa do BNDE e do Ministério do Planejamento, foi criado o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (Cebrae). Em 9 de outubro de 1990, o Cebrae foi transformado em Sebrae pelo Decreto nº 99.570, que complementa a Lei nº 8.029, de 12 de abril. A entidade desvinculou-se da administração pública e transformou-se em uma instituição privada, sem fins lucrativos e de utilidade pública (Sebrae, 2012).

Em suas políticas de apoio, o Sebrae, por meio de parcerias com o setor público e privado, promove programas de capacitação, estímulo ao associativismo, desenvolvimento territorial e acesso a mercados. Trabalha pela redução da carga tributária e da burocracia para facilitar a abertura de mercados e ampliação de acesso ao crédito, à tecnologia e à inovação das micro e pequenas empresas.

#### **4.3 As linhas de crédito públicas Proger e BNDES/Finame**

O Proger corresponde a um conjunto de linhas de crédito que visa à abertura ou expansão de negócios que gerem emprego e renda. O recurso disponível do Proger vem do FAT. Os programas de geração de emprego e renda do FAT-Proger compõem-se de um conjunto de linhas de crédito disponíveis para interessados em investir no crescimento ou modernização de seu negócio ou obter recursos para o custeio de sua atividade. Enfatizam o apoio a setores intensivos em mão de obra e prioritários das políticas governamentais de desenvolvimento, além dos programas destinados a atender necessidades de investimento em setores específicos, objetivando aumentar a oferta de postos de trabalho e a geração e manutenção da renda do trabalhador (MTE, 2012).

Os interessados devem dirigir-se diretamente a uma das agências dos bancos credenciados, onde poderão obter maiores informações sobre a elaboração do projeto de investimento e a documentação necessária para habilitação ao crédito, e apresentar a proposta de crédito. Serão consideradas a viabilidade das propostas, a capacidade de pagamento e as garantias oferecidas. Esse fluxo pode sofrer pequenas variações, conforme entendimento entre os agentes envolvidos no processo (MTE, 2012).

Não existe uma tabela fixa de taxas de juros para o Proger e elas podem ser negociadas conforme a instituição financeira e o entendimento dos agentes dessas instituições, mas no geral o Proger não ultrapassa a taxa de 12% ao ano.

Na sequência serão apresentadas as diferentes modalidades de financiamento do Proger, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego.

Proger Urbano — Investimento — Micro e Pequenas Empresas: Apoio financeiro para investimento ou investimento com capital de giro associado. Público-alvo: micro e pequenas empresas industriais, comerciais e de serviços com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões. Teto financiável: até R\$ 400 mil. Taxa de juros: taxa de juros de longo prazo (TJLP)

acrescida de *spread* bancário de até 5,33% ao ano. Prazos: até 96 meses, com até 36 meses de carência.

Proger Urbano — Investimento — Cooperativas e Associações: financiar investimento e capital de giro associado para cooperativas e associações e seus membros. Público-alvo: cooperativas, inclusive as de crédito e associações, micro e pequenos empreendedores, profissionais autônomos e micro/pequenas empresas organizadas em cooperativas e associações. Teto financiável: até R\$ 1 milhão respeitado o teto individual, projetos individuais até R\$ 100 mil por cooperado. Taxa de juros: TJLP acrescida de *spread* bancário de até 4% ao ano. Prazos: até 96 meses, com até 36 meses de carência.

Proger Urbano — Investimento — Profissional Liberal: financiar investimento e capital de giro associado para profissionais liberais. Público-alvo: profissional liberal de nível médio e superior, inclusive recém-formado. Teto financiável: Até R\$ 10 mil, podendo a Caixa financiar até R\$ 30 mil para aquisição de equipamento de saúde. Taxa de juros: TJLP acrescida de *spread* bancário de até 6% ao ano. Prazos: até 36 meses, com até 6 meses de carência.

Proger Urbano — Investimento — Professor: apoio financeiro mediante abertura de crédito fixo, objetivando a atualização profissional e permanência no mercado de trabalho. Público-alvo: professores do ensino fundamental e médio, em sala de aula, redes pública e privada, renda bruta de até R\$ 2 mil. Teto financiável: até R\$ 3 mil. Taxa de juros: TJLP acrescida de *spread* bancário de até 3% ao ano. Prazos: até 36 meses, sem carência.

Proger Turismo — Investimento — Micro e Pequenas Empresas: financiar investimento ou investimento com capital de giro associado para empresas da cadeia produtiva do setor de turismo, em atividades preestabelecidas pelo MTE e pelo MT, de acordo com tabela CNAE. Público-alvo: micro e pequenas empresas da cadeia do setor turismo com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões. Teto financiável: até R\$ 400 mil. Taxa de juros: TJLP acrescida de *spread* bancário de até 5,33% ao ano. Prazos: até 120 meses com até 30 meses de até carência.

Proger Urbano — Capital de Giro — Micro e Pequenas Empresas: apoio financeiro mediante abertura de crédito, para capital de giro puro, em empreendimentos que proporcionem geração/manutenção de emprego e renda. Público-alvo: micro e pequena empresa com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões. Teto financiável: até R\$ 100 mil. Taxa de juros: taxa de juros pré-fixada de até 2,72% ao mês. Prazos: até 18 meses, sem carência.

Proger Exportação: estimular exportação em condições compatíveis com o mercado internacional, inclusive fase pré-embarque. Público-alvo: micro e pequenas empresas exportadoras com faturamento bruto anual até R\$ 5 milhões, constituídas sob leis brasileiras, com sede e administração no país. Teto financiável: R\$ 250 mil. Taxa de juros: TJLP acrescida de *spread* bancário de até 9,94% ao ano. Prazos: até 12 meses com até 6 meses de carência (MTE, 2012).

Segundo Costanzi (2010), o Proger deveria englobar novos mecanismos de acompanhamento que permitam incrementar o grau de integração do programa com as demais políticas públicas de trabalho e renda, ampliar a capacitação gerencial e a assistência técnica atualmente disponível aos beneficiários do Proger e, por fim, incrementar o grau de articulação entre o Ministério do Trabalho e Emprego, agentes financeiros, governos estaduais e comissões de emprego.

Por outro lado, o BNDES (2010) apresenta em sua política institucional de desenvolvimento, como uma de suas prioridades, apoiar trabalhadores autônomos e micro, pequenas e médias empresas de todo o país, pelo seu importante papel na criação de empregos e geração de renda. O BNDES possui, como uma de suas linhas de crédito, o BNDES/Finame que se destina a financiar a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados no BNDES.

Não existe uma tabela fixa de taxas de juros para o BNDES/Finame, na medida em que elas podem ser negociadas conforme a instituição financeira e o entendimento dos agentes dessas instituições, mas no geral o BNDES/Finame não ultrapassa a taxa de 12% ao ano.

O produto BNDES/Finame divide-se em linhas de financiamento, com objetivos e condições financeiras específicas para melhor atender as demandas dos clientes, de acordo com a empresa beneficiária e os itens financiáveis. As linhas disponíveis para o BNDES Finame são:

Micro, Pequenas e Médias Empresas — aquisição de bens de capital (MPME BK), apoio à aquisição de máquinas e equipamentos nacionais novos, exceto ônibus e caminhões, para micro, pequenas e médias empresas. Taxa de juros: custo financeiro + remuneração do BNDES + remuneração da instituição financeira credenciada.

Micro, Pequenas e Médias Empresas — aquisição de ônibus e caminhões (MPME Ônibus e Caminhões), apoio à aquisição de ônibus e caminhões, para micro, pequenas e médias empresas, e para transportadores autônomos de cargas. Taxa de juros: custo financeiro + remuneração do BNDES + remuneração da instituição financeira credenciada.

Bens de Capital — Comercialização — aquisição de bens de capital (BK Aquisição), apoio à aquisição de máquinas e equipamentos nacionais novos, exceto ônibus e caminhões, para média-grandes e grandes empresas. Taxa de juros: custo financeiro + remuneração do BNDES + taxa de intermediação financeira + remuneração da instituição financeira credenciada.

Bens de Capital — Comercialização — aquisição de ônibus e caminhões (BK Aquisição Ônibus e Caminhões), apoio à aquisição de ônibus e caminhões, para média-grandes e grandes empresas. Taxa de juros: custo financeiro + remuneração do BNDES + taxa de intermediação financeira + remuneração da instituição financeira credenciada.

Bens de Capital — produção de bens de capital (BK Produção), apoio à produção de máquinas e equipamentos fixos, para empresas de qualquer porte. Taxa de juros: custo financeiro + remuneração do BNDES + taxa de intermediação financeira + remuneração da instituição financeira credenciada.

Bens de Capital — concorrência internacional (BK Concorrência Internacional), apoio à aquisição e produção de máquinas e equipamentos, exceto ônibus e caminhões, que demandem condições de financiamento compatíveis com as ofertadas para congêneres estrangeiros em concorrências internacionais. Taxa de juros: custo financeiro + remuneração do BNDES + Taxa de intermediação financeira + remuneração da instituição financeira credenciada.

Tanto o Proger como o BNDES/Finame são políticas de investimento estatal de incentivo à geração de emprego e renda, que têm por objetivo o fomento econômico e social. Entretanto, para acessar essas linhas de crédito existe uma série de dificuldades encontradas pelos grupos empresariais a quem se destinam essas políticas. Dessa forma, a política que tem como fundamento uma inclusão causa uma exclusão desses grupos.

#### **4.4 Dificuldades e perspectivas de acesso às linhas de crédito Proger e BNDES/Finame, pelas microempresas no município de Chapecó (SC)**

Os dados apresentados a seguir correspondem às informações obtidas com a aplicação dos questionários às microempresas e com as entrevistas realizadas com os agentes responsáveis pelas instituições de financiamento e de apoio investigadas.

**Quadro 2  
Aplicação dos questionários às microempresas sobre Proger,  
BNDES/Finame e Cheque especial**

	PROGER	BNDES/Finame	Cheque Especial
Conhecem	33%	38%	96%
Não Conhecem	67%	62%	4%
Acessam	5%	5%	45%
Não Acessam	95%	95%	55%

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao conhecimento por parte das microempresas investigadas sobre a linha de crédito Proger, verifica-se que a maioria (67%) não a conhece. Ao cruzarmos os dados sobre o conhecimento e o grau de escolaridade dos respondentes constatamos que não houve significativa relevância nessa relação, na medida em que em todos os níveis de escolaridade a maioria desconhece a linha.

Sobre o acesso se constatou que a grande maioria (95%) não acessa o Proger e somente 5% acessam. Nesse caso, mesmo considerando o baixo índice de acesso, a relação entre o grau de escolaridade e o acesso demonstrou que 80% dos respondentes possuem escolaridade acima de superior incompleto. Nenhum dos participantes da pesquisa que apresentou escolaridade inferior a 2º grau incompleto acessa o Proger.

No que diz respeito à questão levantada sobre o fato de as empresas que possuem um maior faturamento terem mais facilidade em acessar as linhas de crédito pesquisadas, ela não foi significativa neste caso, pois se verificou, ao contrário, que a maioria das empresas, ou seja, 80% que acessam o Proger possuem faturamento bruto de até R\$ 250 mil ao ano. Em relação a esse aspecto é preciso considerar que a maioria das empresas pesquisadas (87%) possui faturamento bruto de até R\$ 250 mil ao ano.

Em relação à variável tempo de atuação das empresas no mercado, constatou-se que a maioria das empresas que acessam a referida linha está no mercado há mais de 6 anos. Em relação ao porte da empresa no que diz respeito à quantidade de funcionários, constatou-se que esse aspecto não é determinante na questão do acesso ao Proger, pois 80% possuem de 1 a 10 funcionários.

No que diz respeito ao conhecimento sobre o BNDES/Finame, verificou-se que 62% dos participantes da pesquisa não conhecem a referida linha e apenas 38% dos pesquisados

a conhecem. Observa-se que nesse caso o grau de escolaridade influenciou no conhecimento sobre a linha de crédito em relação ao observado para a linha Proger. Dos respondentes que possuem escolaridade acima de pós-graduação incompleta, a maioria conhece o BNDES/Finame e nenhum dos participantes que possuem escolaridade do ensino fundamental conhece.

Em relação ao acesso, a grande maioria (95%) não acessa o BNDES/Finame e somente 5% acessam. O acesso ao BNDES/Finame foi significativo em relação aos participantes com nível de escolaridade maior, pois todos os que acessam a referida linha possuem escolaridade acima de 2º grau completo. Nenhum dos participantes da pesquisa que apresentou escolaridade inferior a 2º grau incompleto acessa essa linha.

Em relação à variável faturamento não se observa grande grau de relevância em relação ao acesso ao crédito para as empresas que possuem faturamento maior; ao contrário, nesse estudo se verificou que o faturamento bruto anual não é um fator relevante para o acesso a essa linha de crédito.

No que diz respeito ao tempo de atuação das empresas no mercado, nenhuma delas que atua no mercado a menos de dois anos acessa a linha de crédito. Constatamos, portanto, neste estudo que o fator tempo em que a empresa está atuando no mercado influenciou no acesso ao crédito. O porte da empresa no que diz respeito à quantidade de funcionários não foi significativo no acesso à referida linha, pois a maioria possui de 1 a 10 funcionários.

Em relação às dificuldades encontradas para acessar as linhas Proger e BNDES/Finame verificou-se que a falta de informação é o principal obstáculo para o acesso a essas linhas; em seguida foram apontadas como fatores inibidores do acesso: a burocracia, garantias exigidas e dificuldade de comprovação de renda.

No que diz respeito aos dados obtidos com a aplicação dos questionários, de uma maneira geral podemos considerar que se confirma a questão de que a maioria das microempresas não conhece e não acessa as linhas de crédito pesquisadas. Constatou-se, portanto, que esses resultados estão associados principalmente à falta de informações, burocracia, garantias exigidas e dificuldade de comprovação de renda.

Constatou-se que o acesso a outras linhas de crédito, como o cheque especial, revela uma realidade oposta em relação aos dados obtidos na análise das linhas de crédito públicas Proger e BNDES/Finame. Ao contrário, a linha de crédito cheque especial é uma linha conhecida (96%) e significativamente acessada (45%) pelas microempresas. O grau de dificuldade está mais associado às taxas elevadas do que à ausência de informação e questões burocráticas, conforme identificado na análise relativa às linhas foco deste estudo. Isso se justifica porque essa linha é altamente divulgada e o seu acesso facilitado, apesar das altas taxas de juros. A facilidade encontrada pelos clientes se deve à desburocratização e a poucas garantias exigidas, diferentemente das linhas de crédito públicas.

Se, por um lado, identificou-se que existem dificuldades para acessar as linhas de crédito públicas Proger e BNDES/Finame, por outro, as instituições financeiras facilitam o acesso a linhas menos burocráticas, embora com taxas elevadas, o que revela a fragilidade das microempresas em planejar de forma adequada projetos de longo prazo e com custos menos onerosos.

A inexperiência do empresário em lidar com as operações burocráticas no dia a dia de uma empresa, tais como impostos, fluxo de caixa, financiamentos, carga tributária, além de falta de planejamento na constituição do empreendimento são fatores que podem levar ao fechamento de uma empresa em seus primeiros anos de vida (Sebrae, 2010b).

Para Feldmann (2011), uma forma de estimular o empreendedorismo é dando-lhe condições de criar e manter o seu próprio negócio; isso significa eliminar a burocracia, facilitar o acesso ao crédito, reduzir taxas de juros e capacitar os agentes.

Algumas falas dos representantes das instituições de apoio e financeiras investigadas afirmam que as empresas de médio e maior porte, principalmente do setor industrial e transportes, têm mais facilidade em acessar essas linhas de crédito. Embora não tenhamos elementos concretos além das percepções desses agentes para tecer conclusões mais definitivas, é possível pressupor e levantar reflexões para outras investigações de que o faturamento é um fator relevante principalmente no que diz respeito às garantias exigidas e à comprovação de renda; além disso, são aquelas que dispõem de mais recursos humanos para atender a burocracia e elaborar os projetos necessários para acessar este tipo de crédito.

Estas questões são importantes para compreendermos as especificidades das microempresas, que possuem uma estrutura organizacional em que os conhecimentos, na maior parte das vezes, são gerados pelo aprendizado tácito; e, diferentemente das grandes empresas, são julgadas por algumas perspectivas por não “inovarem”, atribuindo-se essa “falta de iniciativa” somente ao empresário, desconsiderando que a inovação depende de fatores estruturais, como o acesso à informação e ao crédito.

Nesse sentido, Dallabrida (2010:122), se referindo à importância das redes de relações entre os atores econômicos em um determinado território, destaca que “enquanto uma grande empresa tem maior capacidade para gerar inovações (...) a pequena empresa é mais dependente dessa rede de relações que tem com o entorno, para avançar no caminho da inovação”.

A capacidade de inovação tecnológica e social de uma microempresa depende, portanto, das condições institucionais que são geradas em uma região, com base em modelos de desenvolvimento não atrelados apenas ao crescimento econômico, mas a “novo modelo de relações interinstitucionais”, que tenha como base a “cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil organizada” (Sebrae, 2012).

Em relação ao auxílio e apoio para acessar as linhas de crédito, os dados demonstram que 66% das microempresas pesquisadas não contam com uma rede de apoio específica que as auxilie na obtenção de informações e acesso ao crédito. Esses auxílio e apoio podem ser observados devido às ações pontuais de algumas instituições ligadas aos setores de atuação dessas microempresas. Das 99 microempresas participantes, 17 referiram-se à Acic como uma instituição de apoio que auxilia na obtenção de informações e acesso ao crédito, 16 relataram receber apoio do Sebrae, somente quatro afirmaram contar com o auxílio de consultores e ou empresas de consultoria, uma afirmou que recebe apoio de seu gerente bancário e uma recebe esse auxílio de uma cooperativa de crédito.

No que diz respeito aos benefícios que o acesso às linhas de crédito traz para as microempresas e para o desenvolvimento econômico e social do município, se referem de uma

maneira geral à possibilidade de aumento de compras para as empresas a preços mais baixos, em função das taxas reduzidas e flexibilidade nos prazos e formas de pagamentos. Destaca-se também que o acesso possibilita a quitação de débitos, oportunidade de negociar com fornecedores, maior facilidade de compra, oportunidade de comprar à vista, tranquilidade para administrar a empresa, crescimento da empresa, reformas e melhorias na infraestrutura, aquisição de novos equipamentos, ampliação da empresa, implementação de novos negócios e novos produtos, auxílio em tempos de crise, aceleração e crescimento. Também foi destacada a importância de manter o capital de giro, na medida em que a falta de capital de giro é um dos maiores responsáveis para a sobrevivência das microempresas.

Dentre os vários benefícios citados se destaca também a possibilidade de as microempresas se manterem no mercado, a criação de empregos que por efeito geraria mais impostos que retornam ao poder público e que deveriam ser aplicados em melhorias para a vida da população.

Em relação aos dados obtidos com as entrevistas realizadas com os representantes das instituições de apoio e financeiras investigadas (Acic, Badesc, Sebrae e Banco do Brasil), podemos concluir que, das instituições investigadas, as que mais se aproximam da realidade das microempresas foco deste estudo são a Acic e o Sebrae. Embora longe do ideal, as formas de apoio dessas instituições às microempresas auxiliam os microempresários de Chapecó, em relação a informações, cursos e apoio na gestão do acesso ao crédito.

Para Sarfati (2013), as políticas públicas no Brasil historicamente não priorizam as MPEs; hoje, o principal ator de incentivo a essas empresas é o Sebrae.

Já as instituições financeiras, Banco do Brasil e Badesc, que são as responsáveis pelo repasse dos recursos das linhas de crédito investigadas, demonstraram um distanciamento em relação às necessidades e à realidade das microempresas foco deste estudo. Observamos que, nas falas dos entrevistados, as formas de apoio dessas instituições referem-se somente ao apoio às microempresas através de taxas, prazos diferenciados e melhoramento do sistema de tecnologia interno. Consta-se, portanto, que, do ponto de vista do discurso institucional, o apoio às microempresas está relacionado mais especificamente com as taxas e prazos diferenciados do que propriamente com as estratégias específicas de apoio ao crédito.

Embora os representantes das instituições de apoio e financeiras não associem diretamente as dificuldades encontradas pelas microempresas para acessar as linhas de crédito públicas ao papel das agências públicas e outras da sociedade civil, mas principalmente à capacidade de organização de planejamento dos microempresários, os dados demonstram que as empresas que conseguem acessar o Proger e o BNDES/Finame, por exemplo, estão atuando há mais tempo no mercado, e embora o número dos que acessam não seja significativo diante do universo pesquisado, esse indicador significa que essas empresas adquiriram ao longo dos anos um capital social sobre essas linhas e os caminhos de como acessá-las, através das informações que foram adquirindo junto a essas instituições. Nesse sentido, consideramos fundamental o papel dessas instituições na disseminação sobre as informações e caminhos para acessar essas políticas, como forma de estimular o desenvolvimento de economias locais e regionais.

Para Feldmann (2011), a falta de informação constitui um dos principais obstáculos às microempresas, e a grande maioria desconhece a existência de linhas de financiamento especiais. Disseminar informações importantes ajuda na permanência e sobrevivência das micro e pequenas empresas.

Os entrevistados afirmam que, além do desconhecimento sobre o Proger e o BNDES/Finame por parte dos microempresários de Chapecó, existem dificuldades associadas a “como acessar, onde acessar e conseguir essa informação”; entretanto, para os mesmos “cabe aos microempresários buscar essas informações”. Essa visão está muito associada a abordagens clássicas da administração e da economia, que associam o crescimento econômico simplesmente a iniciativas individuais dos empresários.

A questão mais premente nas falas dos agentes das instituições se refere principalmente “à falta de informação sobre as linhas de crédito”; entretanto, essa lacuna estaria mais relacionada “à não busca de informação por parte dos microempresários” do que propriamente com a ausência de divulgação por parte das instituições de apoio e financeiras, conforme relatos do representante do Sebrae e Banco do Brasil. Eses discursos não coincidem com os dados obtidos na pesquisa de campo, na medida em que praticamente 75% dos respondentes apontaram a falta de informação e a burocracia como as principais dificuldades para acessar as linhas de crédito públicas. A falta de informação e a burocracia neste caso não estão desassociadas, pois em nossa avaliação a burocracia é uma condicionante da falta de informação e vice-versa.

## 5. Considerações finais

Como pudemos observar, a maioria das microempresas não acessa porque não possui conhecimento sobre as linhas de crédito públicas, e é justamente neste processo de conhecimento que ocorre a “desburocratização” e o domínio dos mecanismos para acessar tais linhas. Nesse sentido, a falta de assessoria e apoio constitui um sério obstáculo para o conhecimento e, consequentemente, para o acesso, muito mais do que a falta de garantias e comprovação de renda, que supostamente as microempresas não teriam em comparação com as empresas de médio e grande porte.

Essa questão nos remete a uma reflexão de La Rovere e Shehata (2006:10), ao afirmarem que nas ações de políticas públicas identifica-se uma tendência que se refere “ao tratamento coletivo das empresas que atuam em um mesmo ambiente e que realizam atividades afins”. As autoras estão se referindo às mudanças ocorridas em relação às políticas de apoio às micro e pequenas empresas com vistas ao desenvolvimento local, em que o foco não está voltado para a empresa (unidade) e sim para o conjunto (aglomerado ou arranjo), mais especificamente para as políticas de fomento voltadas para *clusters* e arranjos produtivos locais.

Observa-se, portanto, nas falas dos representantes das instituições de apoio e financeiras que a limitação de informação passa a ser um problema apenas da empresa e dos empresários que “não vão atrás da informação”, que “não se informam”, que “não se planejam”, que “não buscam ajuda”.

A “falta de organização e planejamento” das microempresas pode ser observada mais uma vez nas falas dos representantes das instituições investigadas. Essa questão está relacionada, como pudemos perceber em diferentes falas, com uma forma de cultura organizacional não respeitada pelas instituições financeiras, com uma forma de “anacronismo”, ou seja, uma forma “arcaica” de gerir os negócios e finanças, razão do “insucesso” no mercado, da “falta de espírito competitivo”, da “ausência de iniciativa” para pensar atividades “inovadoras”, jargão tão presente no discurso das instituições financeiras e de fomento e critérios obrigatórios para a liberação de crédito.

Por outro lado, não identificamos em nenhum momento nessas falas a importância do planejamento estatal e do papel das instâncias governamentais e outros agentes representativos da categoria dos microempresários na busca de condições mais adequadas, realistas e menos burocráticas que possam gerar conhecimento, informação e consequentemente capacidades organizativas e institucionais para a geração e o acesso às linhas de crédito públicas.

Zica, Martins e Chaves (2008) ressaltam que, embora alguns esforços estejam sendo envidados nos últimos anos para a expansão do crédito com melhores condições de acesso e de custos reduzidos, ainda é grande a carência no segmento das micro e pequenas empresas que lhes auxilie em seu fortalecimento e sua sobrevivência.

Segundo Flory (2010), mudanças conceituais podem nos ajudar grandemente a formular políticas públicas focadas no público adequado e efetivas em suas realizações. A mudança na definição e as formas de se encontrar e estimular o empreendedor podem desenhar uma nova forma de se formular e gerenciar políticas públicas de apoio.

As percepções das microempresas e dos representantes das instituições de apoio e financeiras sobre os benefícios que o acesso ao crédito traz para as empresas e para o município destacam questões pontuais e estruturais, pois se trata de uma alternativa importante para a sobrevivência das empresas e a manutenção das mesmas no mercado. De uma maneira geral, podemos afirmar que os benefícios que o acesso às linhas de crédito públicas Proger e BNDES/Finame trazem às microempresas são de ordem econômica e social; essa geração de trabalho e renda é um poderoso instrumento de políticas públicas de desenvolvimento que visem a diminuição dos processos migratórios, combate ao desemprego e redução das desigualdades, na medida em que se propõem a promover o fortalecimento, a sobrevivência e a ampliação das microempresas.

Essas questões vão ao encontro de algumas perspectivas teóricas sobre desenvolvimento mais recentes, que reconhecem nessas políticas estratégias de inovação “como elemento-chave de competitividade de empresas, países e regiões”, na medida em que a promoção e o incentivo às micro e pequenas empresas através de políticas públicas constituem um importante fator na “geração de renda e emprego” (La Rovere e Shehata, 2006:9-10).

A investigação sobre o acesso às linhas de crédito públicas Proger e BNDES/Finame por parte das microempresas em Chapecó demonstrou que no universo investigado existem mais dificuldades do que perspectivas concretas de que essas linhas se constituam em políticas de inclusão social.

O baixo índice de acesso das microempresas investigadas demonstra que há muito que se avançar em relação à constituição de uma rede de apoio que possa servir como mediadora dessas políticas de desenvolvimento para o município e região.

As dificuldades em acessar essas linhas de crédito públicas evidenciam que essas políticas se desvirtuaram de seus caminhos originais e, embora tenham ampliado o seu “leque” de possibilidades e modalidades de crédito e financiamento, ainda paira um grande desconhecimento por parte das microempresas em relação a elas.

A falta de informações, estrutura e assessoria dos públicos-alvo a serem atingidos por essas políticas, que geralmente não sabem como formular os projetos complexos exigidos e não possuem garantias, demonstra a necessidade de reformular as diretrizes de exigências necessárias para se ter acesso ao crédito.

Em Chapecó, além de existir uma frágil articulação entre os diferentes agentes investigados e outros que não fizeram parte desta pesquisa, não se identificou nesta pesquisa a articulação dessas políticas com outras políticas públicas. Tampouco identificamos no processo de pesquisa materiais didáticos, cartilhas, fôlder explicativos que possam servir como ferramenta de apoio às microempresas no acesso a tais linhas de crédito.

## Referências

- ANDRADE, Rogerio P. de; DEOS, Simone. A trajetória do Banco do Brasil no período recente, 2001-2006: Banco público ou banco estatal “privado”? *Revista de Economia Contemporânea*, v. 13, n. 1, p. 47-79, jan./abr. 2009.
- AOKI, Vanessa Cristina Grabowski. Análise das linhas de crédito públicas — Proger e BNDES Finame acessadas pelas microempresas no município de Chapecó-SC: dificuldades e perspectivas. Dissertação (mestrado) — Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2012.
- BADESC. 2012. Disponível em: <[www.badesc.gov.br/](http://www.badesc.gov.br/)>. Acesso em: 28 mar. 2012.
- BANCO DO BRASIL. 2010. Disponível em: <[www.bb.com.br/portalbb/page3,102,2685,0,0,1,6.bb?codigoNoticia=1546&codigoRet=1312&bread=1&codigoMenu=643](http://www.bb.com.br/portalbb/page3,102,2685,0,0,1,6.bb?codigoNoticia=1546&codigoRet=1312&bread=1&codigoMenu=643)>. Acesso em: 20 jul. 2010.
- BANCO DO BRASIL. 2012. Disponível em: <[www.bb.com.br/portalbb/page3,102,2685,0,0,1,6.bb?codigoNoticia=1546&codigoRet=1312&bread=1&codigoMenu=643](http://www.bb.com.br/portalbb/page3,102,2685,0,0,1,6.bb?codigoNoticia=1546&codigoRet=1312&bread=1&codigoMenu=643)>. Acesso em: 7 mar. 2012.
- BARONE, Francisco M.; SADER, Emir. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 6, p. 1249-1267, nov./dez. 2008.
- BNDES. 2010. Disponível em: <[www.bnDES.gov.br/](http://www.bnDES.gov.br/)>. Acesso em: 2 jul. 2010.
- BNDES. 2012. Disponível em: <[www.bnDES.gov.br/](http://www.bnDES.gov.br/)>. Acesso em: 4 abr. 2012.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988*. 33. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

CARVALHO, Carlos E.; ABRAMOVAY, Ricardo. Diagnóstico da oferta e da demanda de serviços financeiros. In: SANTOS, Carlos Alberto dos. (Org.). *O sistema financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas*. Brasília: Sebrae, 2004. p. 14-45.

CATTANI, Antonio D. Riqueza e desigualdade. *Caderno CRH*, v. 22, n. 57, p. 547-561, set./dez. 2009.

COSTANZI, Rogério N. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <[www.mte.gov.br/pnmpo/microcredito\\_ambito\\_politicas\\_publicas\\_trabalho\\_renda.pdf](http://www.mte.gov.br/pnmpo/microcredito_ambito_politicas_publicas_trabalho_renda.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque. *Desenvolvimento Regional*: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não? Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

DOWBOR, Ladislau. Redes de apoio ao desenvolvimento local: uma estratégia de inclusão produtiva. In: OLIVEIRA, Roberto Véras de (Org.). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil*. São Paulo: A + comunicações, 2007. p. 41-72.

DOWBOR, Ladislau. Tendências da gestão social. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 8, n. 1, p. 3-16, 1999.

FELDMANN, Paulo. A pequena empresa como fonte de desenvolvimento. SEBRAE/SC. Artigos para MPE's, 2011. Disponível em: <[www.sebrae-sc.com.br/newart/default.asp?materia=19791](http://www.sebrae-sc.com.br/newart/default.asp?materia=19791)>. Acesso em: 29 jul. 2011.

FLORY, Henrique. O empreendedorismo de baixa renda. SEBRAE/SC. Artigos para MPE's, 2010. Disponível em: <[www.sebrae-sc.com.br/newart/default.asp?materia=18341](http://www.sebrae-sc.com.br/newart/default.asp?materia=18341)>. Acesso em: 20 ago. 2010.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HESPANHA, Pedro. Microempreendedorismo. In: CATTANI, Antonio David. et al. (Org.). *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 248-254.

HOFLING, Eloisa de M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

LA ROVERE, Renata L.; SHEHATA, Lucy D. Políticas de apoio à micro e pequenas empresas e desenvolvimento local: alguns pontos de reflexão. *Revista Redes Santa Cruz do Sul*, v. 11, n. 3, p. 9-29, set./dez. 2006.

MAXIMIANO, Antonio Cezar A. *Administração para empreendedores: fundamentos da criação e da gestão de novos negócios*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. MDIC. *Desenvolvimento tecnológico e inovação nas microempresas e empresas de pequeno porte: fatores de influência*.

- Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Brasília, 2007. Disponível em: <[www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1202923119.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1202923119.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2012.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Disponível em: <[www.mte.gov.br/fat/historico.asp](http://www.mte.gov.br/fat/historico.asp)>. Acesso em: 2 jul. 2010a.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Disponível em: <[www.proger.mte.gov.br/portalproger/pages/sobreproger.xhtml](http://www.proger.mte.gov.br/portalproger/pages/sobreproger.xhtml)>. Acesso em: 15 jul. 2010b.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Disponível em: <[www.mte.gov.br/rais/2010/arquivos/Resultados\\_Definitivos.pdf](http://www.mte.gov.br/rais/2010/arquivos/Resultados_Definitivos.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2012.
- MOREIRA, Sergio. Microcrédito, ocupação e renda. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Disponível em: <[www.mte.gov.br/pnmpo/microcredito\\_ocupacao\\_renda.pdf](http://www.mte.gov.br/pnmpo/microcredito_ocupacao_renda.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2010.
- RECEITA FEDERAL. *Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005*. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leis/2005/lei11196.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leis/2005/lei11196.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2010.
- SANTIAGO, Carlos Eduardo P. *Metodologia de capacitação de agentes promotores do desenvolvimento local*. SEBRAE. Artigos para MPE's, 2012. Disponível em: <[www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/B7D9A608B56A6EACC832576BA006F2E94/\\$File/NT00043A06.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/B7D9A608B56A6EACC832576BA006F2E94/$File/NT00043A06.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2012.
- SARFATI, Gilberto. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. *Rev. Adm. Pública*, v. 47, n. 1, p. 25-48, jan./fev. 2013.
- SEBRAE. Disponível em: <[www.sebrae.com.br/](http://www.sebrae.com.br/)>. Acesso em: 30 mar. 2012.
- SEBRAE. *A competitividade nos setores de comércio, de serviços e do turismo no Brasil: perspectivas até 2015: tendências e diagnósticos*. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas, 2008. Disponível em: <[www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/26DEECA1D363F802832574E90063304C/\\$File/NT0003A276.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/26DEECA1D363F802832574E90063304C/$File/NT0003A276.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2011.
- SEBRAE. *Critérios e conceitos para classificação de empresas*. Disponível em: <[www.sebrae.com.br/uf/goias/indicadores-das-mpe/classificacao-empresarial/integra\\_bia?ident\\_unico=97](http://www.sebrae.com.br/uf/goias/indicadores-das-mpe/classificacao-empresarial/integra_bia?ident_unico=97)>. Acesso em: 15 maio 2010a.
- SEBRAE. *Fatores condicionantes e taxas de sobrevivência e mortalidade das micro e pequenas empresas no Brasil*. Disponível em: <[www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/8F5BDE79736CB99483257447006CBAD3/\\$File/NT00037936.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/8F5BDE79736CB99483257447006CBAD3/$File/NT00037936.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2010b.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPINK, Peter K. Microcadeias produtivas e a nanoeconomia: repensando o trabalho decente. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, v. 12, n. 2, p. 227-241, 2009.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

ZICA, Roberto M. F.; MARTINS, Henrique C. Sistema de garantia de crédito para micro e pequenas empresas no Brasil: proposta de um modelo. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 1, p. 181-204, jan./fev. 2008.

ZICA, Roberto M. F.; MARTINS, Henrique C.; CHAVES, Alessandro F. B. Dificuldades e perspectivas de acesso ao sistema financeiro nacional pelas micro e pequenas empresas. São Paulo: Egepe Mackenzie, 2008. Disponível em: <<http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/subarea2?OpenForm&AutOfFramed&jmm=GEST%C3%83O%20FINANCEIRA>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

ZOUAIN, Deborah M.; BARONE, Francisco M. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. 2, p. 369-380, mar./abr. 2007.

Vanessa Cristina Grabowski Aoki é mestre pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). E-mail: vanessacga@unochapeco.edu.br.

Rosana Maria Badalotti é doutora em ciências humanas e professora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). E-mail: rosana@unochapeco.edu.br.

