



## O papel das associações empresariais da indústria na criação do antigo CEBRAE

Vanessa Tavares Dias<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente texto analisa os motivos que levaram à institucionalização do antigo CEBRAE no âmbito do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral do governo ditatorial de Garrastazu Médici (1969-1974). A investigação aponta para a relação entre a criação da agência e a tentativa do Executivo de dar respostas ao pleito do capital privado nacional da indústria que, à época, encontrava-se sub-representado nos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Procuramos apresentar o movimento e a articulação do empresariado local que, sob a contenção seletiva da sociedade civil, encontrava espaço amplo para organizar eventos, congressos e, ainda, duplicar entidades de representação com o fito de disputar papel decisório nos projetos econômicos. Por conseguinte, a institucionalização da agência, assim como o seu propósito de defender as pequenas e as médias empresas, é compreendida à luz da organização bem-sucedida da burguesia interna naquele contexto.

Palavras-Chave: CEBRAE, sociedade civil, burguesia interna.

Recebido em 23/10/2016

Aceito para publicação em 03/02/2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.25067/s.v1i21.14461>

### Introdução

O Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), atual Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), foi criado em 1972 dentro do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG) do governo de Garrastazu Médici (1969-1974). Esteve à frente da elaboração da agência o então ministro da pasta João Paulo dos Reis Velloso, acompanhado por um grupo de agentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Reis Velloso

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pelo IESP-UERJ (Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro). Professora adjunta da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). E-mail para contato: [vanessa.dias@unifal-mg.edu.br](mailto:vanessa.dias@unifal-mg.edu.br).

operou seguindo o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)<sup>2</sup>, norteado por diretrizes mais amplas de racionalização e “modernização” do sistema político-administrativo e econômico do Estado. A criação do antigo CEBRAE, por conseguinte, fez parte de um conjunto de ações voltadas para a reorganização e crescimento da burocracia estatal. Seu papel particular, inicialmente, seria o de transferir ferramentas da administração de empresas, especialmente criadas em institutos de pesquisa estadunidenses, a proprietários e a gestores de pequenas e médias empresas, com o fim de elevar a racionalidade e a eficiência técnica do setor (DIAS, 2012).

Durante a sua gestão, Reis Velloso retomou o projeto de desenvolvimento iniciado no governo Costa e Silva e manteve a mesma lógica de incentivo à formação técnica. Contudo, o agente inaugurou projetos que buscavam incentivar o desenvolvimento de tecnologia “nativa”, tanto para eliminar o hiato tecnológico entre nações (MOREL, 1979), quanto para estabelecer “democratização” e incorporação dos conhecimentos tecnológicos pela indústria privada nacional (LEAL FILHO, 1998). Além desses objetivos, ele pretendia incrementar novos setores da economia e incentivar a formação de uma infraestrutura de pós-graduação para formação de quadros. De acordo com Leal Filho (1998), um dos fundadores do CEBRAE, durante o período em que o ex-ministro esteve à frente da pasta, a geração de tecnologia começou a ser tratada como uma variável importante para o planejamento e o desenvolvimento econômico. O ministro teria assumido o desafio de aliar tecnologia produzida no país à empresa nacional, quando a maior parte dos recursos tecnológicos não era produzida no território brasileiro (LEAL FILHO, 1998).

A fundação do antigo CEBRAE estava inserida num projeto mais amplo de “modernização” do Estado e de desenvolvimento econômico nacional. Em vista disso, ainda que comprometidos com o capital externo para colocar em prática uma série de projetos, os agentes do Executivo buscavam alterar a lógica da dependência direta, investindo em grupos sociais e empresariais locais. Desta feita, a agência em tela foi criada como parte desse

---

<sup>2</sup> O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), justificados pelos Atos Complementares números 43 e 76 de 1969, estabeleciam que cada novo governo deveria criar um plano de desenvolvimento para os anos seguintes e para o primeiro ano de seu sucessor. O governo Médici foi responsável, em 1970, pela criação do documento Metas e Bases para Ação do Governo que, por sua vez, foi complementado em 1971 pelo I PND. Foi durante a gestão deste programa de ação que o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG) instituiu o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEBRAE) (GREMAUD; PIRES, 1999).

esforço, com a função particular de atingir novos setores da economia dominados pela empresa nacional e de transferir conhecimento técnico e tecnológico para as empresas de médio e pequeno porte.

O propósito de sua criação tem sido explicado como sendo o resultado da importância que as pequenas e médias empresas (doravante PME) adquiriram ao longo do tempo para a economia do país (CAMPOS, 2003), levando os governos, desde Juscelino Kubitschek (1956-1961), a implantar grupos de trabalho e políticas públicas voltadas para estas empresas (CAMPOS, 2003; MANCUSO, 2002; DINIZ e BOSCHI, 1979). Todavia, como o Estado capitalista não pode ser compreendido num vazio social, porque atravessado pelos conflitos de classe, a análise do processo de criação da agência aqui analisada não se esgota na observação das mudanças dos projetos políticos e econômicos de governos e os consequentes reflexos na reconfiguração do aparato estatal. Diversamente de uma análise que se ocupa exclusivamente das decisões políticas que partem do Estado para a sociedade - ou “de cima para baixo” - a institucionalização de uma agência de Estado aparece, em nossa análise, como resultado do movimento, pressão e articulações engendradas por diferentes grupos sociais e frações da classe na esfera da sociedade civil, ou do Estado em sentido mais amplo.

Este trabalho, que remonta à fase de criação do CEBRAE, procura demonstrar que a ênfase dada pelo Executivo do governo Médici, particularmente pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG), às ações voltadas para o fortalecimento do capital nacional é resultado da disputa intra-classe do bloco capitalista que ocupava o poder. Assim sendo, a institucionalização da agência e o respectivo interesse em desenvolver a pequena e a média empresa são compreendidos aqui como consequências da organização bem-sucedida do empresariado “nacional”, que ocorre dentro de um fenômeno mais amplo de complexificação da sociedade civil, num dado momento histórico.

O artigo apresentará, inicialmente, as políticas econômicas implementadas pelos governos em fins dos anos 60 e início dos anos 70, com o objetivo de expor os motivos que provocariam determinada organicidade da burguesia interna, unida em torno de interesses comuns. Em seguida, o texto transcorrerá sobre a articulação das associações classistas na sociedade civil no mesmo período em que houve a incorporação, pelo MPCG, de ações de modernização de interesse imediato dessa burguesia. Por fim, apresentaremos algumas conclusões possíveis.

O empresariado de capital nacional no projeto de internacionalização econômica

Nos anos de 1960 e 1970, as PME, tanto da produção de bens quanto da prestação de serviços, já atuavam na economia do país, realizando diversas atividades e fabricando uma variedade de produtos necessários para a grande empresa. Além de supridoras de insumos, serviços e bens intermediários, eram também consumidoras e, ainda, comercializavam os produtos confeccionados pelas grandes (RATTNER, 1979). No entanto, verificava-se à época que, em muitos casos, as PME não detinham *know-how*, não tinham acesso à tecnologia, a pesquisas e a padrões de qualidade que permitissem que elas fornecessem produtos e serviços de maneira eficiente às necessidades das grandes empresas. Segundo pesquisas do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) feitas à época, havia grande desigualdade entre a empresa privada nacional e a estrangeira em termos de acesso à tecnologia, financiamento e capitalização (REIS VELLOSO Apud D'ARAÚJO e CASTRO, 2004).

Mesmo diante do interesse particular das grandes empresas na melhoria da operacionalidade das pequenas e médias, o modelo de desenvolvimento implementado pelos governos a partir de 1964 não as favorecia. Pelo contrário, entre 1964 e 1968, quando tem início a implantação de um tipo de modelo econômico de submissão do país aos interesses externos – consolidando o que já se iniciara nos anos cinquenta (MENDONÇA, 1986) -, algumas medidas particulares, como o estancamento do crédito, atingiram tanto a grande burguesia industrial de capital interno, levando ao aumento dos índices de falências e concordatas (IANNI, 2009), como acabariam *por arrasar as pequenas e médias empresas, quase todas nacionais, forçando a concentração e a desnacionalização (...)* (WERNECK SODRÉ, 1987, p.95).

A pouca atenção dada aos pequenos e médios empreendimentos obedecia a um projeto favorável à concentração de capital e à eficiência econômica como sinônimo de grande empresa. Seguia-se a fixação sempre do mínimo para determinadas categorias, sobretudo empresas financeiras, bancos de investimento e seguradoras; mas também alguns setores industriais, agrícolas e comerciais (WERNECK SODRÉ, 1987). A pequena empresa, em consequência, foi sendo gradativamente debelada diante da incapacidade de seus proprietários de assumirem altos impostos, como Imposto sobre a Produção Industrial (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM)

(MENDONÇA, 1986). Esse aspecto associado à pouca influência dos pequenos e médios empresários<sup>3</sup> na administração do Estado, permitiu o avanço do processo de oligopolização no país (MENDONÇA, 1986).

Entre 1968 e 1973, o país viveu o chamado “milagre econômico”. O período marca crescimento generalizado das empresas, inclusive das pequenas e médias, com aumento de capital, de instalações e de escalas de produção (RATTNER, 1979). No entanto, malgrado a expansão econômica durante esses anos, e o otimismo e a adesão por parte da burguesia interna, persistia, desde pelo menos o início dos anos sessenta, a diferença nos índices de crescimento de setores dominados pelas empresas de capital nacional, por um lado, e pelas empresas estrangeiras, por outro. Isso se devia, segundo Rattner (1979), tanto à própria dinâmica da evolução da indústria (grau de substituição de importações conseguido em cada ramo, crescimento da população, introdução de inovações, produtos e processos), como à política econômica implantada pelo governo empresarial-militar em favor das multinacionais. A disparidade entre os setores também poderia ser explicada, como observam Diniz e Boschi (1978), pelas políticas econômicas que, frequentemente, deixavam de lado as prerrogativas que beneficiavam o empresariado local, com objetivo de barganhar com o capital multinacional aspectos dentro do projeto de internacionalização.

A importância das PME, tanto para o capital estrangeiro como para o capital nacional associado às empresas multinacionais, estava vinculada, primeiramente, ao projeto mais amplo de incentivo à industrialização do Brasil; em segundo lugar, parecia ter relação estreita com o incremento e a melhoria da eficiência de alguns ramos particulares da economia que pudessem auxiliar a expansão de suas empresas. Por este motivo, agências multilaterais e outras de apoio financeiro e técnico empenharam-se em conceder recursos, por intermédio de agências do Estado, para serem utilizados em projetos de apoios diversos às PME. As agências internacionais concediam empréstimos e, em contrapartida, estabeleciam certos critérios para a execução de políticas de crédito e de desenvolvimento tecnológico voltadas para setores selecionados (DIAS, 2012; LEAL FILHO, 1998).

Além do capital multinacional, também tinham interesse no desenvolvimento das PME frações da burguesia interna, associadas ou não ao capital multinacional, tanto da indústria quanto do comércio. Este bloco

---

<sup>3</sup> Segundo Soares (1982), os pequenos e médios empresários começaram a se organizar e constituir organismos de representação no final da década de 1970.

econômico se sentia desprestigiado pelo modelo de desenvolvimento implantado pelos governos desde, pelo menos, 1964. Todavia, o seu descontentamento não era absoluto, na medida em que alguns setores se beneficiavam, entre outros fatores, do capital e da tecnologia trazidos pelas multinacionais. Naquele momento, conforme Ianni (2009), o empresariado “nacional” encontrava na associação com o capital estrangeiro uma alternativa para enfrentar dificuldades quanto às normas de crédito, de tributação e fiscais da época. As empresas de capital multinacional tinham facilidades para obter capital de giro, e a Instrução nº 289, da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), de 1965, que criara condições especiais para as empresas que dispunham desse capital, permitiam também às empresas locais associadas a possibilidade de manter seu funcionamento e expansão. A insatisfação da burguesia interna, portanto, voltava-se para as políticas econômicas que, naquele contexto, acabavam favorecendo exclusivamente empresas ou conglomerados estrangeiros, setores dominados por eles ou, ainda, setores que não eram totalmente dominados pelo capital externo, mas sobre os quais as multinacionais tinham algum grau de atuação ou interesse (DIAS, 2012).

Além da insatisfação do empresariado local, que se sentia pouco representado nos projetos econômicos, havia ainda setores desse mesmo empresariado que consideravam que o desenvolvimento das PME poderia agir como contraponto à expansão das empresas públicas e ao fortalecimento do Estado enquanto parte do capital produtivo. Em linhas gerais, houve, naquele período, uma mudança das funções do aparelho do Estado, que passou a captar poupança interna, a produzir e a redistribuir recursos e a gerir os ativos financeiros. A poupança interna era conseguida por meio de mecanismos de arrecadação compulsória, através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Banco Nacional de Habitação (BNH), Programa de Integração Social (PIS) e Programa do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (MENDONÇA, 1986; MARTINS, 1985; RATTNER, 1979), além dos recursos gerados pela exportação de produtos agrícolas e pela Loteria Esportiva (MARTINS, 1985), através dos quais o Estado respondia pela acumulação de capital.

Quanto à função de redistribuição de recursos, constatou-se no período uma mudança do setor produtivo estatal. Para a manutenção do ritmo de acumulação, eram necessários, entre outros aspectos, investimentos em indústria pesada e em infraestrutura, como siderurgia, química básica e energia. Esses setores necessitavam de altos recursos para investimento e careciam de um período de maturação muito longo, o que não os tornava atraentes para o setor privado, sendo, portanto, assumidos pelo Estado. Nesse

momento, o aparelho estatal estabeleceu duas táticas para alcançar recursos para investimento nesses setores estratégicos. Apelou para um alto padrão de endividamento externo e, ao mesmo tempo, buscou transformar as empresas estatais em lucrativas. Esse fenômeno, conforme apontam Oliveira (1989) e Mendonça (1986), não apenas redefiniu o caráter das empresas estatais, como consolidou um sólido bloco capitalista que passou, desde então, a disputar internamente recursos produtivos e mercado com frações do empresariado privado.

A crescente participação do aparelho de Estado na poupança e na formação de capital propiciou a expansão do setor público nas indústrias de base e de outros setores diversos, tais como transporte, comunicação e saneamento. *A expansão e diversificação das empresas públicas (...) processa-se a um ritmo mais rápido do que o das empresas privadas nacionais* (RATTNER, 1979, p. 24), e tal fenômeno acabou propiciando certa convergência entre corporações transnacionais e as empresas estatais, sendo estas responsáveis por investir na infraestrutura necessária para receber as “economias externas” no país. Essa convergência de interesses deixava de fora grande parcela do empresariado “nacional” do setor privado. Desta feita, os empresários desse setor, como observado anteriormente, entendiam a necessidade de desenvolver as PME como antídoto para a estatização, concentração de poder na mão do bloco capitalista estatal e sua aliança com o capital estrangeiro, aspectos que acabavam por tornar a burguesia interna sub-representada dentro do bloco.

### Organização da burguesia interna e criação do CEBRAE

No final dos anos de 1960 e início dos de 1970, grupos sociais diversos, vinculados a associações classistas dos ramos comercial e industrial, organizaram entidades, sob a liderança dos industriais de capital nacional, com o fito de interferir politicamente na condução da economia do país. A função dessas novas agências parecia ser, grosso modo, desenvolver programas voltados para as PME com vistas a auxiliá-las em aspectos gerenciais e tecnológicos, em treinamento de consultores e, sobretudo, na assistência ao setor para adquirir recursos públicos. Essas entidades, localizadas em diversos estados da federação, foram criadas de maneira mais ou menos coordenada, com o propósito estreitamente vinculado à causa das pequenas e médias empresas. No mesmo período, agências e órgãos da sociedade política e

governos estaduais se mobilizaram para instituir entidades voltadas para o desenvolvimento das pequenas e médias indústrias locais. Em alguns casos, entidades com a mesma função foram criadas pelo próprio CEBRAE logo após a sua criação e a constituição do seu Conselho Deliberativo (CD), em 1972, revelando a complexidade desse processo.

Segundo Boschi (1979) e Diniz e Boschi (1978), no período após 1964, a duplicação de entidades empresariais de representação era fenômeno comum no interior do empresariado detentor capital interno, que tinha como prática organizar as chamadas “associações paralelas” em relação aos sindicatos, às federações e, num nível mais abrangente, às confederações. Isso se devia, entre outros aspectos, à crise de representatividade dos órgãos de classe, que não conseguiam interferir nos níveis mais altos de tomada de decisões. As associações que se multiplicaram em fins dos anos de 1960 e início de 1970, para as quais gostaríamos aqui de chamar a atenção, assumiam uma função “educativa” voltada para os pequenos e os médios empresários, cujos empreendimentos eram cooperadores da indústria e do comércio. Essas entidades prestavam atendimento jurídico e administrativo, assim como ensinavam pequenos e médios empresários a formular projetos, que fossem compatíveis com o formato estabelecido pelos bancos de desenvolvimento, para captação de recursos públicos (DIAS, 2012).

Entre as entidades que foram criadas antes da institucionalização do CEBRAE no Executivo estavam os Núcleos de Assistência Industrial e de Assistência Empresarial (NAI e NAE) nos estados do Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte, criados a partir de 1967; o Instituto de Desenvolvimento Econômico Gerencial do Estado da Guanabara (IDEG), fundado em 1969; o Centro de Desenvolvimento Industrial, da Bahia (CEDIN), em 1970; o Instituto de Desenvolvimento Industrial do Espírito Santo (IDEIES), em 1971; e quatro agências fundadas em 1972: o Instituto Paranaense de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (IPAG); o Instituto Brasileiro de Assistência Gerencial de Santa Catarina (IBAGESC); o Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Rio Grande do Sul (IDERGS); e o Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais (CEAG/MG) (DIAS, 2012).

O CEBRAE foi constituído, logo de início, por esta rede descentralizada de entidades de assistência gerencial mencionadas acima. Uma vez instituído, a burguesia interna continuou articulando-se em diferentes estados, com vistas a criar novas entidades com a mesma função de



atendimento às PME. O propósito dessa articulação era inscrever a agência no âmbito do ministério, com o fim de interferir ao máximo nas políticas econômicas, buscando espaço de representatividade e de decisão<sup>4</sup> (DIAS, 2012).

Verifica-se que um conjunto de entidades de apoio gerencial às pequenas e médias empresas foi criado às vésperas da instituição do CEBRAE, revelando que a criação da agência no Estado começou a ser gestada na sociedade civil, a partir de um processo de organicidade do empresariado privado de capital nacional. É possível observar, igualmente, que após o Centro ser instituído, novas entidades, com a mesma função, foram sendo criadas em diferentes estados e, paulatinamente, sendo integradas à agência ministerial. Este fenômeno permitiu um duplo processo: acolhimento de interesses de uma parte do empresariado distribuído pelo território nacional; e integração deste mesmo empresariado em uma agência de Estado (DIAS, 2012).

É possível identificar que as associações empresariais, que integravam o *pool* de entidades que formaram o antigo CEBRAE, tinham fortes ligações com a fração industrial do bloco empresarial. Além do capital industrial, instituições internacionais, com interesses particulares no desenvolvimento regional, participaram também da formação dessas entidades. O CEBRAE, por exemplo, credenciou algumas instituições situadas na área da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), denominados: Núcleos de Assistência Industrial (NAI) e de Núcleos de Assistência Empresarial (NAE). Sua fundação foi resultado da articulação de uma série de órgãos e agências do Estado, especialmente a SUDENE, secretarias de estados e municípios, universidades e centros de pesquisa – além de entidades estrangeiras, sobretudo a United States Agency for International Development (USAID) e universidades estadunidenses (DIAS, 2012). É importante lembrar que, de acordo com análises de Oliveira (1987), a interferência estrangeira e,

---

<sup>4</sup> As agências foram sendo credenciadas gradativamente. As agências associadas entre julho e setembro de 1972 foram: IDEG, IBAGESC, CEAG/MG, IDEIES, CEDIN, NAE/CE, IPAG e NAI/PB. Nos dois anos seguintes, novas entidades se juntaram à rede: Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe – CONDESE (1973), IDERGS (1973), NAI/PE (1973), NAE/MA (1973), Centro Goiano de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa – CEGEM (1973), CEAG/SP (1973), Comissão de Desenvolvimento do Estado do Amazonas – CODEAMA (1973), Núcleo de Assistência Gerencial do Piauí - NAG/PI (1973), NAE/RN (1974), CEAG/PA (1974) e CEAG/AC (1974). Também fora credenciada a Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CDNL) (MANCUSO, 2002). Contudo, não conhecemos ao certo a data do seu credenciamento desta última agência (DIAS, 2012).

particularmente, o golpe de 1964 tornaram o Nordeste um lugar interessante para a expansão do capital industrial da fração hegemônica do centro sul. Muitos empresários acorreram para aqueles estados com vistas, entre outros aspectos, a diversificar o seu capital. Os NAI e NAE constituíam-se agências auxiliares ao desenvolvimento industrial da região. Já a USAID chegou ao nordeste com objetivo concreto de *minar a própria autoridade da SUDENE, oferecendo ajuda diretamente aos governos estaduais julgados capazes de se contraporem politicamente às forças populares rotuladas de ‘radicais’* (OLIVEIRA, 1987, p. 122). A finalidade da USAID era garantir a construção da hegemonia em escala nacional da burguesia industrial comprometida com o capital internacional e, ao mesmo tempo, fazer frente à “ameaça comunista”. (DIAS, 2012)

O Instituto de Desenvolvimento Econômico Gerencial do Estado da Guanabara (IDEG), instituição credenciada assim que o Conselho Deliberativo (CD) do CEBRAE foi constituído, foi criado em 1969 pela Federação das Indústrias e pelo Centro Industrial do Rio de Janeiro, com o propósito particular de defender o desenvolvimento industrial do antigo estado da Guanabara. A instituição ainda trazia um conteúdo pedagógico voltado para defesa e difusão de interesses da empresa privada de capital nacional. Carone (1978) destaca como funções do IDEG: analisar o funcionamento das entidades representativas das classes empresariais; defender a participação da empresa privada na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento nacional; conscientizar sobre a necessidade do desenvolvimento nacional como fator imprescindível para o fortalecimento da empresa brasileira, com vistas a incrementar aspectos como assistência, pesquisa e informações tecnológicas. Por fim, também faziam parte de seus objetivos realizar estudos e pesquisas, fornecer assistência técnica e gerencial, assim como treinamento a dirigentes executivos e oferecer apoio tecnológico, sempre privilegiando pequenas e médias empresas alocadas no antigo estado da Guanabara.

O CEDIM/BA foi criado pela Lei nº 2.785 de 24 de janeiro de 1970<sup>5</sup>. O Poder Executivo, na figura do governador do estado da Bahia, autorizou a sua instituição sob a forma de Fundação, na qualidade de órgão descentralizado, instituído dentro da estrutura da Secretaria da Indústria e Comércio. Sua função primeira era apoiar a empresa industrial, especialmente as empresas de

---

<sup>5</sup> Publicada no D.O.E, em 28/01/1970.

[http://www2.casacivil.ba.gov.br/nxt/gateway.dll/legsegov/leiordec1970/leiordec1970/leiordec1970jan/lo19702785.xml?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www2.casacivil.ba.gov.br/nxt/gateway.dll/legsegov/leiordec1970/leiordec1970/leiordec1970jan/lo19702785.xml?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0) .

pequeno e de médio porte localizadas no interior. Como funções derivadas, a agência deveria assessorar o governo do Estado na formulação de políticas públicas e no planejamento de programas para o desenvolvimento industrial da Bahia, novamente com especial atenção às PME do interior; trabalhar em colaboração com os demais órgãos de desenvolvimento, em particular a SUDENE e o Banco do Nordeste do Brasil; levar informações para empresários sobre as políticas, programas e incentivos oferecidos pelo governo para desenvolvimento do setor industrial, assim como assessorá-los na obtenção de recursos e apoios diversos; orientar empresários na identificação de oportunidade de investimentos na indústria, inclusive, pela colaboração de estudos de viabilidade técnica e econômica e preparação de projetos de implantação e pedidos de financiamento a serem submetidos aos Bancos de Desenvolvimento; auxiliar empresários tanto em aspectos técnicos como administrativos; auxiliar as indústrias na obtenção de financiamento de médio e longo prazo, preparando pedidos de financiamento, acompanhando sua tramitação e controlando o bom uso e aplicação específica dos recursos assim obtidos; transmitir às indústrias as técnicas modernas de administração e produção; organizar programas de treinamento para os quadros administrativos e técnicos; promover o estudo das possibilidades de industrialização das matérias-primas locais; e, por fim, estabelecer e manter biblioteca especializada para divulgação de informações de interesse para empresários industriais.

A história do Instituto Brasileiro de Assistência Gerencial de Santa Catarina (IBAGESC) é um pouco distinta. Sua fundação deveu-se à iniciativa do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), que vinha, desde 1969, estruturando-se para assistir proprietários de pequenos e médios negócios. Naquela data, agentes do Banco demandaram uma visita de técnicos do programa de cooperação entre o BNDE e o Massachusetts Institute of Technology (BNDE/MIT) para a realização de uma consultoria relativa às formas de comunicação entre o banco e os empresários daquele setor. Em 1970, o Banco assumiu a função de assistência gerencial como uma de suas atividades-fim. Consta como uma de suas primeiras ações a realização do I Curso de Treinamento em Assistência Gerencial, do qual participaram profissionais de Bancos de Desenvolvimento de outros estados: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Banco do Nordeste do Brasil, Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia e Investbanco – Banco de Investimento Industrial S/A, de São Paulo. Outros projetos levados à frente pela instituição foram apoiados pelo BNDE, Superintendência do Desenvolvimento da Região

Sul (SUDESUL), Fundação Ford e USAID (CUNHA, 1998).

Em 1972, ano de fundação da agência, Roberto Procópio de Lima Netto, diretor do BNDE e membro fundador do CEBRAE, solicitou ao diretor do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Ary Canguçu de Mesquita, a constituição urgente de uma agência para assinar o convênio com o CEBRAE. Naquele momento, os quadros do BRDE estabeleceram contato com várias entidades do estado para proceder a instituição do IBAGESC. Entre os órgãos e entidades que fundaram a agência, estavam Universidade Federal de Desenvolvimento de Santa Catarina (UFDESC), Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul, Fundação Educacional da Região de Blumenau, Fundação Educacional do Oeste de Santa Catarina, e Fundação Educacional de Joinville. Os recursos financeiros da agência viriam do CEBRAE, BRDE, UDESC, Fundação Ford, USAID, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e CISE<sup>6</sup> (CUNHA, 1998).

As poucas informações que recolhemos sobre o Instituto de Desenvolvimento Industrial do Espírito Santo (IDEIES/ES) estão em seu sítio oficial. De acordo com essa fonte, o IDEIES teria sido criado em agosto de 1971, com o apoio da Confederação Nacional das Indústrias (CNI). A proposta era que a instituição se tornasse um órgão técnico de suporte do Sistema da Federação das Indústrias do Espírito Santo – Sistema Findes – e funcionasse como um braço técnico do parque industrial capixaba<sup>7</sup>.

Também só obtivemos informações sobre o CEAG/MG através do sítio do SEBRAE/MG<sup>8</sup>. Segundo as informações ali publicadas, a agência foi criada em 1972, em Belo Horizonte, pela Fundação João Pinheiro e pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). Sua função, conforme aponta o sítio, era orientar e apoiar a recuperação de pequenas e médias empresas com problemas de gestão ou em processo de falência.

Segundo o que foi exposto, poder-se-ia avaliar que agentes do Estado realizavam esforços, em fins dos anos sessenta e início dos setenta, com vistas a apoiar as PME. Essas iniciativas parecem ter sido lideradas pelo setor industrial e envolveram a criação de diversas agências, apoiadas, sobretudo, por instituições industriais estaduais. Tal fenômeno aconteceu, em parte, no

<sup>6</sup> Não encontramos o significado da sigla CISE.

<sup>7</sup> [www.ideies.org.br](http://www.ideies.org.br). Acesso em: 23 de out. de 2016

<sup>8</sup> [http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mg/quem\\_somos?codUf=14](http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mg/quem_somos?codUf=14). Acesso em 23 de out. de 2016.

período anterior ao surgimento do CEBRAE, demonstrando um movimento complexo de grupos sociais e da fração industrial no Estado, com interesses articulados em âmbito nacional, ainda que fragmentados regionalmente.

Além da criação dessas novas entidades, outro importante acontecimento parece ter sido decisivo para a fundação do CEBRAE. Em março de 1972, alguns meses antes de a entidade ser criada, a burguesia interna realizou o III Congresso do CONCLAP – cuja sigla significa, para Dreifuss (1981), Conselho Nacional das Classes Produtoras, e para Mathias (1993), Conselho Superior das Classes Produtoras. Ainda que o evento não tenha tido o mesmo alcance que congressos anteriores e posteriores, que deixaram amplos registros<sup>9</sup>, especialmente os congressos de 1945 e 1977, ele foi responsável, segundo Mancuso (2002), por uma agenda de demandas do empresariado “nacional”, entre as quais constava a necessidade de se apoiar a pequena e a média empresa. A revista da Confederação Nacional da Indústria (CNI) da época, de acordo com Delgado (2007), informa que a preocupação central do encontro, revelada por seu documento final, *Carta da Guanabara*, foi a crescente concentração da propriedade das grandes empresas nas mãos do Estado e do capital estrangeiro. Cunha (1998), em livro que trata da trajetória do SEBRAE catarinense, afirmará que o próprio ministro participou do congresso e teria sido ele a encerrá-lo, anunciando a iniciativa do governo federal de incluir assistência e treinamento empresarial como objetivos da política econômica.

Conforme a análise de Dreifuss (1981), o CONCLAP foi uma associação classista com o papel particular de agregar diversos grupos sociais e frações da burguesia, entre elas as frações industrial, comercial e agrícola. Além da função de associação e de representação, o Conselho era responsável pela realização de importantes fóruns para o bloco empresarial. Suas bandeiras tinham como princípio atacar o comunismo, defender a empresa privada, a estabilidade financeira e monetária e também o capital estrangeiro. No período anterior a 1964, a entidade possuía um caráter extremamente sofisticado em termos de presença política da classe dominante, com alta representatividade do capital nacional associado ao capital multinacional. Segundo o mesmo autor, o CONCLAP, no Rio de Janeiro, englobava a Associação Comercial do Rio de Janeiro, o Centro de Indústrias do Rio de Janeiro, o Centro de Seguros

---

<sup>9</sup> Segundo Delgado, este congresso teve pouca repercussão, o que é percebido pela pouca importância dada ao encontro nas publicações da Confederação Nacional da Indústria (CNI). (DELGADO, 2007).

e Estudos de Capitalização, a Associação de Bancos do Estado da Guanabara, a Associação Brasileira de Relações Públicas, a Associação Brasileira de Propaganda, o Clube de Diretores Lojistas do Rio de Janeiro, a Associação de Empregados do Comércio e a Associação de Proprietários de Imóveis, entre outros. Ainda segundo Dreifuss (1981), os membros do CONCLAP-Rio tinham uma ligação estreita com a Escola Superior de Guerra.

Teria partido dessa Associação, segundo Mathias (1993, p. 300), uma campanha para demandar *uma justa equiparação, para fins de incentivos, assistência e ajuda oficiais, entre as pequenas e médias empresas comerciais e de serviços com o âmbito industrial*. De acordo com o mesmo autor, tal campanha

*foi coroada de êxito com a criação do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e à Média Empresa – CEBRAE – complementada pelo convênio de 16 de maio de 1973, entre a Associação Comercial do Rio de Janeiro e o Instituto de Desenvolvimento do Estado da Guanabara – IDEG – “com vistas à assistência às Pequenas e Médias Empresas, comerciais e de serviços” (Ibid., p. 309).*

Em 1972, foi realizado, também, o II Congresso de Bancos de Desenvolvimento, onde foram apresentados os objetivos do Programa Sul-Brasileiro de Treinamento e Assistência Gerencial (PAG). Segundo Cunha (1998), o ex-ministro do Planejamento João Paulo Reis Velloso teria participado do evento, tendo apresentado a proposta de inclusão de atividades de assistência gerencial entre as atividades dos bancos, proposta que teria sido plenamente aceita pelos presentes. A promessa, no entanto, vinha consolidar algo que já era desenvolvido pelo menos pelo BRDE, cujas ações alcançavam todos os estados da região sul do país.

É importante ressaltar que os Bancos de Desenvolvimento regionais, grande parte criada ao longo das décadas de 1960 e 1970, tinham papel estratégico como doadores de crédito para o empresariado local. O seu surgimento pode ser entendido como resultado da dinamização econômica nas Unidades da Federação (UF) e pelas iniciativas de governos de realizar ações de planejamento e distribuição de recursos para o empresariado de cada região (COSTA NETO, 2004). Vale lembrar que os Bancos de Desenvolvimento também participavam da estrutura descentralizada do BNDE e eram responsáveis pela distribuição de fundos especiais, vindos do Banco, como,

por exemplo, o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (FIPEME).

Em linhas gerais, o surgimento de diversas instituições nos estados com a função de assistência e treinamento de pequenos e médios empresários, a organização do congresso da CONCLAP, a articulação no interior dos Bancos de Desenvolvimento em favor do apoio gerencial, a campanha dos sócios da Associação Comercial do Estado do Rio de Janeiro (ACRJ) pela demanda de direitos equânimes entre comércio e indústria, e a interferência de agências estrangeiras nas políticas econômicas de incentivo às PME revelam uma parte da intrincada relação entre grupos setoriais e frações de classe, formadores do bloco empresarial, que influenciaram diretamente a criação do CEBRAE. Tratava-se de uma conjuntura complexa, quando internamente a burguesia disputava interesses distintos, mas parecia coesa em torno da necessidade de desenvolver as pequenas e médias empresas, especialmente, ainda que não exclusivamente, associadas aos interesses da indústria.

Diante do movimento da burguesia interna, sub-representada no âmbito do planejamento econômico, o Executivo encaminhou algumas respostas que parecem ter levado a certa conciliação de interesses. Em linhas gerais, buscou incluir uma agência no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG), cujo propósito era assistir as pequenas e as médias empresas. Com isso, equilibrava, em certo sentido, os interesses de diferentes frações de classe, que faziam parte da aliança em torno do projeto desenvolvimentista. Ao mesmo tempo, o esforço em constituir a agência materializava no Executivo a organização do empresariado fragmentado no território.

O então ministro Reis Velloso, ao falar sobre a constituição do CEBRAE, fornece algumas pistas que nos fazem crer nesta necessidade de realizar composição de interesses:

*O esquema que se está procurando montar é extremamente flexível, com toda a capacidade de adaptação às peculiaridades de cada região, ao nível de região-estado, e assim se definirá. O ato de constituição do Centro [CEBRAE], órgão de âmbito nacional, para promover o programa, tem caráter aberto, isto é, torna possível a adesão de entidades a nível nacional e nível estadual, ilimitadamente. Afora o apoio técnico e o*

*sentido de promoção geral, o Centro poderá proporcionar ainda cooperação financeira. Ao BNDE, com esse intuito, já estão sendo alocadas, no primeiro ano de operação do programa, as importâncias de trinta milhões de cruzeiros, o que permitiu, aliás, os convênios agora assinados (REIS VELLOSO, Apud SCHMIDT FILHO, 2001, p.21).*

### Considerações finais

O golpe empresarial-militar de 1964 implantou a repressão a grupos e movimentos sociais contrários ao golpe, impedindo-os de organizarem-se e manifestarem-se livremente. As tentativas de manifestação popular foram duramente debeladas pelas forças militares, empecilho para que houvesse, naquele momento, o embate aberto em torno de alternativas ideológicas distintas. Todavia, a repressão política, como vimos no decorrer da análise, não impediu a organização da burguesia interna, que aderiu ao governo empresarial-militar com ampla possibilidade de articulação em torno de interesses comuns.

Ao observarmos o Estado a partir de sua extensão mais ampla de formulação e execução, não deixamos de levar em conta os momentos diferentes que caracterizam a conjuntura política do país. Neste sentido, alternam-se, de um lado, momentos de centralização e controle do Estado das decisões políticas, com opressão violenta lançada contra a classe trabalhadora e os movimentos sociais e, de outro, processo de “abertura” política com a consequente complexificação cada vez maior da sociedade civil. Contudo, não deixamos também de considerar que, mesmo dentro dos limites do autoritarismo empresarial-militar, a classe no poder viveu conflitos e articulações políticas que visavam interesses corporativistas. Isso só era possível porque, mesmo diante do autoritarismo, a contenção da sociedade civil era seletiva e, por conseguinte, não impediu a associação do bloco burguês.

Como procuramos demonstrar através da análise, o CEBRAE não parece ter origem exclusiva no Estado, em seu sentido restrito. A sua criação revela a tentativa do Executivo de dar conta do pleito de agentes econômicos, especialmente a fração industrial do bloco empresarial, organizados no âmbito do Estado em sua dimensão mais ampliada. Naquele período, os empresários detentores de capital nacional não estavam representados, ou estavam sub-representados, no âmbito das políticas econômicas dos governos ditatoriais, das quais faziam parte a associação particular entre capital produtivo estatal e



multinacionais, crescimento de setores dominados por empresas estrangeiras e incentivo à oligopolização. Da mesma forma, o empresariado “nacional” privado pleiteava uma agência que fosse capaz de incorporar as suas demandas, tanto voltadas para interesses corporativos, como para a defesa de um modelo econômico no qual este mesmo empresariado ocupasse alguma função decisória.

A inscrição do CEBRAE no âmbito do ministério permitiu que um conjunto de interesses diversos de uma fração econômica do país passasse a ter representação dentro do Executivo. Com o tempo, a agência foi ampliando ainda mais o número de entidades membros das agências cooperadoras, fortalecendo a sua base de apoio e buscando universalizar a bandeira da importância das pequenas e médias empresas. Todo o empenho da burguesia interna, nos anos 60 e 70, acabou por consolidar uma agência que, mesmo atravessando diferentes conjunturas, continua até os dias atuais sendo reconhecida como especialista no assunto que envolve as empresas de pequeno porte.

#### Referências

- BOSCHI, Renato Raul. **Elites industriais e democracia**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- CAMPOS, Marilene de Souza. **A Empresa como Vocação: o SEBRAE e o Empreendedorismo na Cultura da Informalidade como Problema Público**. Tese de Doutorado. IUPERJ, 2003.
- CARONE, Edgard. **O Centro Industrial do Rio de Janeiro e a sua importante participação na economia nacional (1827-1977)**. Rio de Janeiro: CIRJ/Cátedra, 1978.
- COSTA NETO, Yttrio Corrêa. **Bancos Oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em [https://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livros\\_bancos\\_oficiais.pdf](https://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livros_bancos_oficiais.pdf). Acesso em: 01 de out. de 2016.
- CUNHA, Idaulo José. **SEBRAE Catarinense: Uma história, uma conquista**. Florianópolis: SEBRAE/SC, 1998.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Tempos Modernos: João Paulo dos Reis Velloso. Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.
- DELGADO, Ignacio Godinho. O Regime Militar, a Previdência Social e o Empresariado. **Revista Eletrônica de História do Brasil**. Juiz de Fora, volume 9, número 1, jan-jun, 2007.

- DIAS, Vanessa Tavares. **Criação e Trajetória de uma Agência no Âmbito do Estado Integral**: o caso do SEBRAE. Tese de doutorado, IESP-UERJ, 2012.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. Apoio à Pequena e Média Empresa na Política do BNDE: Ideologias, avaliação e poder. **Relatório Técnico**. Rio de Janeiro: Convênio CEBRAE – PNTE/IUPERJ, 1979, mimeo.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.
- DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado**: Ação Política, Poder e Golpe de Classe. Petrópolis: Vozes, 1981.
- GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel Pires. “Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, A. (org.) **Planejamento no Brasil II**. Ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.
- LEAL FILHO, Alexandre Henriques. Entrevista [31 de novembro de 1998]. Convênio FGV/FINEP de história oral.
- MANCUSO, José Humberto. **SEBRAE 30 anos Parceiro dos Brasileiros**. Brasília: SEBRAE Nacional, 2002.
- MARTINS, Luciano. **Estado, Capitalismo e Burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MATHIAS, Herculano Gomes. **Comércio. 173 Anos de Desenvolvimento**. História da Associação Comercial do Rio de Janeiro (1820-1993). Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1993.
- MENDONÇA, Sonia. **Estado e Economia no Brasil**: opções de desenvolvimento. 3ª edição. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MOREL, Regina Lúcia de Moraes. **Ciência e Estado**: a política científica no Brasil. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia da Dependência Imperfeita**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião**: Sudene, Nordeste e Conflitos de Classes. 5ª edição. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1987.
- RATTNER, Henrique. A Evolução da Economia Brasileira entre 1963 e 1976: Panorama Geral e a Situação da Pequena e Média Empresa. In: RATTNER, H.; DURAND, J. C. G.; RODRIGUES, L. M.; MICELI, S. (orgs.). **Pequena e Média Empresa no Brasil**. 1963/1976. São Paulo: Edições Símbolo, 1979.
- SCHMIDT FILHO, Dival Pires. **Capacitação e Desenvolvimento Sócio-Econômico**: Reinvenção do SEBRAE. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, 2001.
- SOARES, Walmer Jacintho. **Pequenas e Médias Empresas no Brasil**: Política econômica e participação política. Dissertação de Mestrado. IUPERJ, 1982.
- WERNECK SODRÉ, Nelson. **Brasil**: Radiografia de um modelo. 7ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.

**The role of industrial entrepreneur associations for the set-up of the old  
CEBRAE**

**ABSTRACT**

This text analyzes the motives that led to the institutionalization of the former CEBRAE, under the Ministry of Planning and General Coordination during the dictatorial government of Garrastazu Médici (1969-1974). The investigation suggests a relationship between creating an agency and the Executive's attempt to respond to the demands of National Capital Industry, which, at that time, was under-represented in the National Development Plan. The aim of this text is to present the movement and articulation of local entrepreneurs who, under the selective contention of civil society, found ample space in which to organize events, symposiums, and even duplicate representative entities in order to dispute the decision-making role in national economic projects.

Keywords: CEBRAE, civil society, local bourgeoisie.