

Políticas Públicas de Empreendedorismo no Brasil: Levantamento e Análise

Éder Bezerra¹
Glessia Silva²
Cândido Borges³
Luana Tondolo⁴

Resumo: Este trabalho apresenta uma análise feita a partir do levantamento das políticas públicas de empreendedorismo no Brasil. Busca-se apresentar um panorama do perfil das políticas de empreendedorismo do país, categorizando-as conforme um modelo adaptado de Lundström e Stevenson (2005). Considerando o foco da política, elas são classificadas em oito tipos: (1) promoção da cultura empreendedora; (2) educação empreendedora; (3) redução das barreiras de entrada e saída; (4) financiamento; (5) suporte ao empreendedor; (6) suporte a grupos específicos; (7) infraestrutura pública; e (8) tecnologia e inovação. Como principais resultados, destacam-se a existência de um número maior de políticas de financiamento e de suporte ao empreendedor, ao passo que ainda existem poucas políticas de incentivo à cultura e educação empreendedora.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Empreendedorismo. Brasil. Levantamento.

1 Introdução

Após a década de 90 as sociedades acompanharam um processo de mudança nos padrões de competição dos mercados, marcada pela desverticalização da estrutura de grandes empresas e aumento expressivo de pequenos empreendimentos como importantes geradores de renda e competidores em potencial (SANABIO; DAVID, 2006). Tal mudança fez com que o desenvolvimento econômico, por vezes dependente da presença de grandes empresas, passasse a contar com outro agente de desenvolvimento, as micro e pequenas empresas (MPEs), tendo na figura do empreendedor o principal motor para esse desenvolvimento, uma vez que, como coloca a OCDE (2010), este é capaz de gerar valor econômico por meio da identificação de novos negócios ou expansão dos já existentes, identificando produtos, processos ou serviços que possam ser explorados economicamente.

A alta flexibilidade e capacidade de adaptação desses empreendimentos fizeram com que empresas desse porte se disseminassem rapidamente nos mais variados países e servissem como via de desenvolvimento econômico e social, tanto no que diz respeito à geração de renda, emprego, inovação, como no desenvolvimento de localidades antes pouco representativas e com baixo potencial econômico, significando para muitos

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Sergipe. Email: ederdaniilo@live.com

² Mestra em Administração pela Universidade Federal de Sergipe. Professora da Universidade Federal de Sergipe. Email: glessia@ig.com.br

³ PhD em Administração de Empresas pela HEC Montreal, Canadá. Professor da Universidade Federal de Goiás. Email: candidoborges@gmail.com

⁴ Graduanda em Administração pela Universidade Federal de Goiás. Email: luanatondolo@gmail.com

cidadãos e comunidades uma oportunidade de inserção social (GOMES; ALVES; FERNANDES, 2013).

Dado esses aspectos, as micro e pequenas empresas alcançaram um patamar de desenvolvimento elevado ao longo dos anos, representando atualmente cerca de 99% do total de empresas brasileiras, 20% do PIB nacional, 51,6% dos empregos formais não agrícolas gerados no Brasil e quase 40% da massa salarial do país (SEBRAE, 2011), apresentando resultados similares em diversos países, o que têm feito com que ações tenham sido desenvolvidas em prol de melhores resultados por parte dessas organizações, que possam ser revertidas em crescimento econômico e social.

É nesse contexto que o empreendedorismo ganha força e passa ser inserido como uma das estratégias dos países que querem alcançar melhores desempenhos, resultando em ações de estímulo ao ato de empreender e na criação de suporte para os empreendimentos que já estão no mercado, demandando, portanto, ações articuladas de fomento e manutenção da atividade empreendedora (SARFATI, 2013).

Visando possibilitar essas ações, surgem as políticas públicas de empreendedorismo, definidas pelo documento elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC (2012), como o conjunto de atividades governamentais traduzido em planos, programas, projetos ou ações voltadas ao esforço de viabilizar a criação de novos negócios ou o desenvolvimento de negócios existentes. Essas políticas permitem o planejamento, execução, monitoramento e controle das ações voltadas ao empreendedorismo, possibilitando a criação e implementação de ações em conformidade com as necessidades locais e objetivos governamentais e a identificação de negócios em potencias, que possam contribuir para o fortalecimento da economia (SARFATI, 2013).

Em virtude da necessidade de uma boa articulação entre a política, as ações a serem desenvolvidas, a localidade e o governo, alguns modelos de políticas públicas de empreendedorismo ganharam destaque, como o modelo de Lundström e Stevenson (2005), e recentemente no Brasil se têm os aspectos propostos por Sarfati (2013) no estudo em que compara as políticas públicas entre diferentes países e a classificação feita pelo estudo do MDIC (2012), no intuito de estabelecer dimensões ou parâmetros que permitam identificar o foco da política, o qual determina as ações que serão desenvolvidas, a finalidade da política, bem como o motivo de sua existência.

No modelo de Lundström e Stevenson (2005) as políticas públicas de empreendedorismo são categorizadas segundo o seu foco. Estes autores propõem seis categorias de políticas: políticas que visam promover a cultura empreendedora; políticas de desenvolvimento da educação empreendedora; políticas de redução das barreiras de entrada e saída; políticas de financiamento; políticas de suporte ao empreendedor; e políticas de suporte a grupos específicos. Nos apontamentos feitos pelo MDIC (2012), que considera os aspectos que impactam diretamente o ambiente empreendedor, se tem: ambiente econômico; marco regulatório; governança; infraestrutura; internacionalização; disseminação, capacitação, educação; desoneração tributária e desburocratização; investimento, financiamento e crédito; tecnologia e inovação; cultura empreendedora e perfil do empreendedor; empreendedorismo por segmentos populacionais específicos. E, por fim, na proposta de Sarfati (2013): promoção da cultura e educação empreendedora; desenvolvimento da indústria de incubadoras e venture-capital; programas de promoção à inovação (pesquisa e desenvolvimento); e programas de fomento à internacionalização.

Todos esses estudos denotam a importância do estabelecimento de políticas que de fato possam impulsionar e promover o empreendedorismo e o papel do governo como gestor dessas políticas, envolvendo, como apontado por Höfling (2001), o governo e a sociedade em geral. Como chama a atenção Sarfati (2013), nos resultados de seu estudo, as políticas públicas de empreendedorismo devem ser adequadas ao cenário econômico social vivenciado por cada localidade, de modo a refletir as pretensões de crescimento e desenvolvimento almejadas pelos diversos governos e as peculiaridades que se deseja alcançar com cada política em específico.

Nesse contexto, conhecer o foco de uma política pública de empreendedorismo permite compreender quais ações estão sendo tomadas e consideradas prioritárias no que diz respeito à prática empreendedora de uma determinado país ou localidade, bem como quais estão sendo pouco exploradas ou desconsideradas no contexto empreendedor. O problema é que existem poucos estudos que discutem ou avaliam as políticas públicas de empreendedorismo no Brasil (Borges *et al.*, 2013) e a literatura ainda não apresenta este tipo de análise. Qual é o foco das políticas públicas de empreendedorismo no Brasil? Quais áreas estão sendo negligenciadas por estas políticas? São questões que ainda carecem de resposta.

Este artigo visa responder essas duas questões. Ele tem por objetivo levantar as políticas públicas de empreendedorismo praticadas no Brasil e classificá-las conforme o modelo adaptado de Lundström e Stevenson (2005). Este trabalho contribui de duas formas para o avanço dos conhecimentos sobre as políticas públicas de empreendedorismo no Brasil. Primeiro, ele propõe a inclusão de duas novas categorias no modelo de Lundström e Stevenson (2005). A análise aqui realizada já leva em conta estas duas categorias e a opção se mostrou adequada. Segundo, o trabalho contribui para a identificação de áreas que ainda não são atendidas pelas políticas brasileiras de empreendedorismo.

2 Referencial Teórico

Nesta seção, os principais conceitos de políticas públicas de empreendedorismo são discutidos, e em seguida é apresentado o modelo teórico que norteou esta pesquisa.

2.1 Políticas Públicas de Empreendedorismo

Mintzberg e Jørgensen (1995) observam que no setor público o conceito de políticas públicas ganha a mesma conotação do conceito de estratégia utilizado no setor privado, ou seja, políticas públicas são planos ou guias de ação orientados para o futuro. Segundo os autores, são processos oriundos de um modelo racional em que o conhecimento precede a ação e que, portanto, foram institucionalizados com momentos distintos, primeiro de “formulação” e depois de “aplicação”.

Já Höfling (2001) considera as políticas públicas como o “Estado em ação”, ou seja, o processo de implantação de um projeto de governo através de programas e ações, envolvendo diversos órgãos e agentes tanto do governo quanto da sociedade de maneira geral. E traz, ainda, a perspectiva da política pública social, para explicar como o Estado interfere nas relações sociais buscando diminuir desigualdades sociais causadas pelo modelo econômico vigente.

Seguindo perspectiva semelhante, Souza (2006) argumenta que qualquer teoria que busque explicar políticas públicas deve também explicar os desdobramentos causados pelas interações entre Estado, política, economia e sociedade. Assim, na definição da autora, a política pública é campo do conhecimento multidisciplinar que procura simultaneamente colocar o governo em ação, analisar esta ação e, se necessário, propor as devidas mudanças nessa ação. Souza (2006) enfatiza especialmente que se trata de um tema que tem despertado o interesse de pesquisadores de diversas disciplinas, desde a antropologia, sociologia e ciência política, até os estudos em econometria, gestão, e ciências sociais aplicadas. O surgimento desse campo de estudos, como defende a autora, parte do pressuposto de que as ações do governo podem tanto ser formuladas cientificamente, quanto analisadas por pesquisadores independentes.

Nos estudos sobre empreendedorismo, o trabalho de Lundström e Stevenson (2005) ganhou destaque por explorar o estado da arte da pesquisa sobre políticas de empreendedorismo, além de apresentar um quadro de análise que leva em consideração o foco da política, enquadrando estas em seis diferentes categorias, a saber: (1) promoção da cultura empreendedora; (2) educação empreendedora; (3) redução de barreiras de entrada e saída; (4) financiamento; (5) suporte ao empreendedor; e (6) suporte a grupos específicos.

Lundström e Stevenson (2005) também consideram três fatores críticos que levam que indivíduos a se tornarem empreendedores: (a) motivação; (b) habilidade e (c) oportunidade. Desse modo, definem política de empreendedorismo como uma ação do governo voltada às fases iniciais do processo empreendedor, que seja criada e implementada para lidar com aspectos ligados aos três fatores críticos citados anteriormente, e que tenham como objetivo principal encorajar mais pessoas a verem o empreendedorismo como uma opção de carreira.

Storey (2006) aponta que outra importante contribuição do trabalho de Lundström e Stevenson (2005) é a separação que é feita entre políticas para pequenas empresas e políticas de empreendedorismo que, embora possuam características em comum, têm diferenças quanto ao seu foco. Assim, o autor destaca que a principal característica de uma política de empreendedorismo é ter o foco nos indivíduos ou grupos de indivíduos que podem potencialmente criar novos negócios, ao passo que as políticas para pequenas empresas têm seu foco nos negócios já estabelecidos.

Seguindo perspectiva baseada em parte nas dimensões propostas por Lundström e Stevenson (2005), Audretsch e Beckmann (2007) definem uma política de empreendedorismo como a tentativa deliberada do Estado, através de incentivos, para criar uma “economia empreendedora”, ou seja, uma economia baseada no conhecimento, inovação, e criatividade, onde cada vez mais novas firmas são criadas para explorar oportunidades num mercado cada vez mais aberto.

A importância do tema está evidenciada em Zahra e Wright (2011), que sinalizam a necessidade de uma mudança no foco da pesquisa em empreendedorismo, que precisa, entre outras coisas, ser capaz de conectar os seus resultados e recomendações ao debate sobre a formulação de políticas públicas. E, mais recentemente, em Borges *et al.* (2013) é possível notar que ainda existe uma grande carência de trabalhos sobre empreendedorismo que tenham em suas conclusões algum tipo de recomendação para formuladores e executores de políticas públicas de empreendedorismo.

2.2 Modelo de Lundström e Stevenson (2005)

O modelo de Lundström e Stevenson (2005) parte de uma análise da literatura sobre políticas públicas de empreendedorismo, cujos resultados apontam que os esforços e ações governamentais giram em torno de seis categorias principais de objetivos. Segundo esses autores, as políticas de empreendedorismo podem ser classificadas entre políticas que: (1) promover a cultura empreendedora; (2) desenvolver a educação empreendedora; (3) reduzir as barreiras de entrada e saída; (4) prover acesso ao financiamento; (5) disponibilizar suporte aos empreendedores; e (6) apoiar grupos específicos (como mulheres empreendedoras). Para fins desta pesquisa, além das seis dimensões propostas por Lundström e Stevenson (2005), foram inseridas as categorias (7) infraestrutura pública e (8) tecnologia e inovação, propostas pelo documento do MDIC (2012).

A fim de prover uma maior compreensão acerca do que trata tais categorias, estas serão discriminadas a seguir.

2.2.1 Promoção da Cultura Empreendedora

A promoção da cultura empreendedora diz respeito às ações que visam criar um ambiente que valorize o empreendedorismo, buscando conferir maior visibilidade ao empreendedorismo perante a sociedade e melhor disseminar a prática empreendedora. Tal estímulo permite fazer com que mais pessoas se sintam encorajadas a optar pelo empreendedorismo e criem novos negócios.

Dentre os objetivos destacados no modelo de Lundström e Stevenson (2005) que permitem classificar as políticas públicas de empreendedorismo em tal dimensão, estão: melhorar a visibilidade do empreendedorismo perante a sociedade; aumentar a consciência sobre o empreendedorismo, fazendo com que suas ações sejam conhecidas; apresentar casos de sucesso que permitam demonstrar situações claras de êxito na ação empreendedora; estimular atitudes favoráveis em relação ao empreendedorismo e seu papel na sociedade; gerar interesse em explorar o empreendedorismo como uma opção de carreira a ser seguida; e aumentar o suporte da sociedade para o empreendedorismo.

Como apontam Gomes, Alves e Fernandes (2013), ações articuladas do governo possibilitam a criação de um ambiente favorável à prática empreendedora, de modo que cada instância governamental deve buscar ações específicas que permitam o alcance desse objetivo global. Em adição, os autores salientam que a prática empreendedora constitui um importante motor para a economia e desenvolvimento social, sendo em alguns casos, fator decisivo para explicar diferentes contextos numa mesma localidade ou entre diferentes países. Aliado a isso, a forma como a sociedade encara o empreendedorismo e como o governo se articula a favor da formação de uma boa imagem quanto à prática empreendedora, exerce influência direta no grau de empreendedorismo de uma localidade e no quanto a atividade empreendedora é como prática profissional.

Aliado a isso, Vieira, Oliveira e Pereira (2012) enfatizam que a promoção do empreendedorismo pode estimular a melhor exploração de oportunidades de negócio, via o fortalecimento de ações que fortaleçam a visão empreendedora. Desse modo, os resultados do estudo destes autores apontaram que ações voltadas à promoção do

empreendedorismo permitem aos empreendedores melhor se estabelecerem no mercado e à região maior nível de desenvolvimento.

2.2.2 Educação Empreendedora

A categoria educação empreendedora, diz respeito à inserção do empreendedorismo no sistema educacional. Entre os exemplos de ações que se enquadram nesta categoria, pode-se destacar: ajudar os estudantes a formarem competências e habilidades empreendedoras; introduzir o conceito de empreendedorismo no currículo de todos os níveis escolares, a fim de fazer com que o empreendedorismo seja considerado como carreira desde o ensino básico; e engajar professores como parceiros no empreendedorismo, estimulando-os a atuarem junto aos alunos na formação de competências e habilidades empreendedoras (LUNDSTRÖN; STEVENSON, 2005).

Tais ações permitem tornar o empreendedorismo uma prática comum à sociedade desde sua base educativa, assim como ocorre com as demais profissões, dando, portanto, maior prestígio à prática empreendedora, e auxiliando na formação de possíveis futuros empreendedores, os quais desde cedo terão subsídio social e conhecimento acerca do que significa a atividade empreendedora, bem como quais os desafios a serem enfrentados na atuação no mercado.

Isso pode ser corroborado por meio do estudo de Pereira e Machado (2013), no qual os autores encontraram como resultados ser importante a disseminação da cultura empreendedora desde cedo, uma vez que na escola é possível auxiliar na formação de competências e habilidades que serão úteis na prática empreendedora no futuro ou na melhor visualização da prática empreendedora pela sociedade. Além disso, obteve-se ainda, que ações voltadas à educação empreendedora, de forma geral podem ser feitas por meio de exemplos de empreendedores, que possibilitem melhor associar o campo teórico aprendido com o contexto prático de mercado, além de visitas técnicas em empresas que sejam consideradas exemplos de empreendedorismo e encorajamento quanto ao exercício da atividade.

2.2.3 Barreiras de Entrada e de Saída

A categoria barreiras de entrada e saída trata da diminuição de barreiras legais e fiscais que possam dificultar a atividade empreendedora. Tais barreiras exercem forte influência nos micro e pequenos empreendimentos e no empreendedor, de maneira geral, tendo em vista que estes não conseguem muitas vezes arcarem com altas cargas tributárias, enfrentam forte pressão do mercado para competirem e não dispõem de tantos recursos financeiros para traçarem algumas ações inerentes ao mercado ou melhor se articularem diante dos aspectos legais e fiscais que incidem sobre o negócio.

Dentre os objetivos dispostos no modelo de Lundström e Stevenson (2005) para a categorização das políticas públicas de empreendedorismo nessa dimensão, estão: facilitar os critérios e requisitos de entrada de empresas, visando aumentar o número de novos entrantes no mercado; aumentar as oportunidades de mercado para novas empresas; diminuir o peso da saída e o estigma de fracasso, a fim de incentivar o empreendedor a apostar em seu negócio; reduzir a carga regulatória para iniciantes e novas empresas; diminuir os custos de mão de obra e aumentar a flexibilidade; reduzir a

carga administrativa decorrente de novas regras para pequenas empresas existentes; reduzir a carga tributária; facilitar a transferência de posse de empresas familiares; estimular investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D); estimular investimentos informais e de capital de risco; e simplificar a declaração de impostos.

Acerca da importância desses aspectos, Caron e Nascimento (2013) discorrem sobre as dificuldades enfrentadas pelo empreendedor brasileiro no que diz respeito aos aspectos fiscais e legais inerentes ao seu negócio. Como resultados, os autores encontraram que as barreiras fiscais e legais do Brasil fazem com que os empreendedores tenham dificuldade em atuarem no comércio exterior e em conquistarem maior expressão e solidez no negócio, além de servirem como fatores impeditivos ao crescimento e desenvolvimento do país, que embora seja a 8ª economia do mundo, ocupa a 58ª posição no ranque de competitividade.

2.2.4 Financiamento

As políticas de financiamento tratam da disponibilização de recursos financeiros que possam impulsionar o empreendedorismo. De acordo Van de Vrande *et al.* (2009), os pequenos empreendimentos detêm pouco recursos se comparados às grandes empresas, o que afeta seu poder competitivo e, por consequência, seu desempenho e até permanência no mercado.

Sendo assim, os objetivos que versam a categoria financiamento no modelo de Lundström e Stevenson (2005), são: melhorar o acesso a financiamentos para todos os grupos de empreendedores, em todos os estágios de desenvolvimento do negócio, especialmente nos estágios iniciais; reduzir riscos e custos de empréstimos às pequenas empresas; alavancar investimentos do setor privado; aumentar a oferta de capital de risco e investidores anjos.

O impacto de tais ações para o empreendedorismo pode ser exemplificado mediante o estudo realizado por Lopes *et al.* (2011), em que os autores investigaram a importância do financiamento concedido pelo Banco da Gente, que disponibiliza linhas de financiamento específicas para pequenos empreendimentos e para os microempreendimentos. Os resultados apontaram que tais linhas são essenciais no desenvolvimento destes negócios, uma vez que permitem melhorias nos empreendimentos e maior suporte financeiro para a introdução de novos processos, produtos, serviços, bem como novas oportunidades de negócio.

2.2.5 Suporte ao Empreendedor

As políticas categorizadas como de suporte ao empreendedor dizem respeito a informações e ações de capacitação e consultoria que permitam ao empreendedor maior domínio de suas atividades. Tal dimensão é definida pelos objetivos dispostos no estudo de Lundström e Stevenson (2005): reduzir assimetrias de informações; melhorar o alcance de serviços de informações e aconselhamento para cada estágio de desenvolvimento da empresa; melhorar a qualidade dos serviços para iniciantes; e atender às necessidades das pessoas em diferentes estágios de desenvolvimento.

Tal dimensão se faz importante por agir especificamente nas ações internas desempenhadas pelos empreendedores no gerenciamento e condução de seu negócio, permitindo-lhes maior domínio do empreendimento. Aliado a isso, Baron e Shane

(2006), discorrem que a maior causa da mortalidade de micro e pequenos empreendimentos em todo o mundo está relacionada a problemas gerenciais, especificamente relacionados a problemas na capacidade do empreendedor de conduzir o seu negócio.

2.2.6 Suporte a Grupos Específicos

As políticas de suporte a grupos específicos têm por objetivo utilizar o empreendedorismo como via de desenvolvimento social e econômico de localidades ou grupos menos favorecidos ou prioritários, no intuito de possibilitar a superação de limitações oriundas das próprias características desses grupos e dos aspectos excludentes que versam o próprio desenvolvimento em seu contexto histórico e cultural. O apoio ao empreendedorismo por mulheres, por exemplo, se enquadra nessa categoria.

No estudo de Lundström e Stevenson (2005), esta dimensão foi analisada levando em consideração alguns objetivos, os quais se mostraram presentes em sua análise, sendo eles: elevar a quantidade de negócios de grupos ainda sub-representados e que, portanto, necessitam de apoio; refletir os diferentes grupos sociais no emprego autônomo; introduzir novas pessoas no mercado de trabalho, conferindo-lhes oportunidade de inserção; contribuir para a redução da taxa de desemprego; possibilitar que determinados grupos tenham acesso no início do empreendimento a financiamentos e capacitação; ampliar o alcance das ações do governo de suporte a empreendimentos; e fazer com que o empreendedorismo possa ser uma atividade acessível a todos.

Por serem políticas ditas “afirmativas”, suas ações, como aponta Garba (2012), ao analisar o papel das políticas públicas de empreendedorismo na Nigéria, têm o poder de modificar realidades e conceder maior possibilidade de inserção social e qualidade de vida aos menos favorecidos, servindo de base à redução de desigualdades e problemas sociais, tais como miséria, preconceito, exclusão, além de permitir a tais grupos meios de se inserirem num contexto empreendedor.

Em pesquisa realizada por Silva *et al.* (2013), os autores analisaram o gerenciamento de empreendimentos periurbanos de agricultura familiar e as políticas públicas de empreendedorismo que versam sobre esses empreendimentos, a fim de tecerem uma abordagem crítica acerca de tais ações. Conforme os autores, tais empreendimentos apresentam formas peculiares de exercerem suas práticas, dada às características dos agricultores familiares, o que exige que as políticas públicas de empreendedorismo sejam desenvolvidas dentro do contexto no qual serão aplicadas, a fim de melhor exercerem sua função principal, de permitir a estes grupos específicos melhor se inserirem no contexto empreendedor.

Os resultados do estudo de Silva *et al.* (2013) apontam para um descompasso entre as ações das políticas públicas de empreendedorismo e os agricultores familiares. Entretanto, os autores enfatizam que quando bem articuladas tais políticas permitem uma melhoria na qualidade de vida e maior possibilidade de desenvolvimento para estes grupos.

2.2.7 Infraestrutura Pública

A categoria infraestrutura pública agrupa as políticas que visam desenvolver infraestrutura que sirva para o auxílio e alavancagem de novos negócios. Dentre os componentes desta dimensão estão obras ou disponibilização de serviços relacionados a estradas, telecomunicações, energia, segurança, mão de obra qualificada, reformas e ampliação.

De acordo com o documento do MDIC (2012), as ações voltadas à infraestrutura visam garantir maior possibilidade de desenvolvimento da prática empreendedora, criando um cenário espacial adequado e acessível ao desenvolvimento de novos negócios e negócios já existentes.

2.2.8 Tecnologia e Inovação

A categoria tecnologia e inovação trata de políticas que têm por objetivo explorar a inovação e as tecnologias que surgem como via de desenvolvimento para os empreendimentos, articulando ações que permitam ao empreendedor melhor desenvolver o seu negócio ou buscar novas perspectivas.

Dentre os objetivos dispostos no documento do MDIC (2012) no que concerne a essa dimensão, estão: fazer com que a inovação sirva como vetor de desenvolvimento local; disponibilizar bolsas de extensão tecnológica que permitam maior inserção na área e pesquisadores nas empresas, no intuito de auxiliarem o empreendedor a buscar na pesquisa um caminho de desenvolvimento do negócio perante o mercado; ampliar os investimentos do governo em inovação; possibilitar aos empreendimentos uma maior segurança no que diz respeito à proteção da propriedade intelectual, a fim de fomentar o desenvolvimento de inovações; conceder meios para viabilizar projetos inovadores na pós-graduação e na extensão; valorizar o intra-empendedorismo como gerador de inovação; valorizar a cultura e especificidades tradicionais de grupos ou localidades, por meio de inovações que favorecem as potencialidades já existentes; e valorizar empreendimentos relacionados ao uso sustentável da biodiversidade.

Nesse sentido, tais políticas permitem uma maior adequação e proatividade aos empreendimentos, que os buscarem novos ou melhorados processos, produtos e serviços podem garantir sua permanência no mercado ou se inserirem no ambiente de negócios com algum grau de diferenciação.

De acordo com Póvoa (2011), a inovação constitui um importante motor de desenvolvimento e promoção social, sendo uma importante via de ação do governo frente aos empreendimentos. Dentre as tendências apontadas pelo autor no que diz respeito às políticas de inovação estão o incentivo por uma maior aproximação entre academia e mercado e exploração da inovação, além das cinco perspectivas apontadas mediante a análise das práticas da OCDE: “maior integração entre os agentes do sistema de inovação; maior foco na promoção do empreendedorismo; novas formas de governança das políticas de inovação; ênfase na formação de talentos; e concentração de esforços para a superação de desafios globais” (PÓVOA, 2011, p. 133).

3 Procedimentos Metodológicos

Este trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa documental de natureza quantitativa, com caráter descritivo, uma vez que o objetivo foi a identificação e caracterização das políticas públicas de empreendedorismo presentes no Brasil.

Para tanto, foi feito um levantamento das políticas de empreendedorismo por meio dos sites de 39 ministérios, secretarias e órgãos do governo federal. Todos os órgãos do governo federal com status de ministério fizeram parte da pesquisa. Os sites de consulta de cada órgão foram escolhidos de acordo com lista fornecida pelo Palácio do Planalto em seu site oficial.

Na primeira fase da pesquisa, foi construído um protocolo de levantamento das políticas de empreendedorismo, que detalhava os procedimentos a serem seguidos na coleta dos dados. E então, entre os meses de janeiro e setembro de 2013, os sites de todos os ministérios e secretarias especiais com status de ministério foram consultados em busca de políticas de empreendedorismo.

Paralelamente, foi construído um formulário de classificação das políticas públicas pesquisadas. Nesse formulário, as características das políticas foram divididas em quatro categorias principais, a saber: (a) aspectos gerais da política; (b) características do público-alvo; (c) características das ações da política; e (d) classificação da política, segundo seu foco. Para essa classificação da política segundo o seu foco foi utilizado um modelo adaptado de Lundström e Stevenson (2005).

Na tabela 1 é possível observar cada uma das categorias de classificação das políticas e sua descrição.

Tabela 1 – Categorias de Políticas de Empreendedorismo

Categoria	Foco da Política
Cultura Empreendedora	Valorização do empreendedorismo na sociedade
Educação Empreendedora	Difusão do empreendedorismo no sistema educacional e preparação de estudantes para a carreira empreendedora
Barreiras de Entrada e Saída	Diminuição das barreiras de entrada ou de saída para as novas empresas
Suporte ao Empreendedor	Capacitação e consultoria para empreendedores
Financiamento	Financiamento de novos negócios
Suporte a Grupos Específicos	Apoiar o empreendedorismo em grupos sub-representados no mercado ou prioritários
Infraestrutura Pública	Desenvolver infraestrutura pública necessária ao desenvolvimento de novos negócios
Tecnologia e Inovação	Promover o desenvolvimento e difusão de tecnologias e inovações

Fonte: Adaptada de Lundström e Stevenson (2005)

Cada política foi analisada inicialmente com um formulário individual e, posteriormente, as informações de todas as políticas foram consolidadas em planilha do Microsoft Excel.

A planilha consolidada foi dividida em três outras planilhas. A planilha denominada ‘Quadro Comparativo’ reunia as informações qualitativas referentes à análise individual de cada política, contendo: (1) nome; (2) tipo; (3) descrição e objetivo; (4) órgão responsável e agentes envolvidos; (5) datas de criação e

implementação;(6) forma de acesso;(7) status atual;(8) indicativos de impacto;(9) mecanismos de acompanhamento;(10) resultados obtidos;(11) público-alvo; (12) setor de acordo com a CNAE/IBGE;(13) tipo de apoio oferecido; e (14) foco da política. Além dessa planilha, duas planilhas quantitativas, uma de lançamento de valores e outra de tabulação, foram criadas para gerar tabelas com frequências e porcentagens na etapa de quantificação da pesquisa.

4 Resultados e Discussão

Um total de 101 políticas de empreendedorismo do governo federal foi levantado nesta pesquisa. O quadro 1 oferece exemplos da classificação que foi feita a partir do levantamento das políticas de empreendedorismo analisadas nesta pesquisa.

Quadro 1 – Exemplos de Políticas Analisadas e suas Classificações

Nome	Tipo	Órgão	Objetivo	Foco
Programa Nacional de Microcrédito	Programa	Ministério da Fazenda	Elevar o padrão de vida da população de baixa renda e a geração de empregos no âmbito do Brasil sem Miséria, dando oportunidade de novos negócios, estimulando o empreendedorismo e a bancarização	Financiamento e Suporte a Grupos Específicos
Programa do Artesanato Brasileiro	Programa	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	O PAB tem como principal objetivo a geração de trabalho e renda e a melhoria do nível cultural, profissional, social e econômico do artesão brasileiro	Promoção da Cultura Empreendedora, Suporte ao Empreendedor e Suporte a Grupos Específicos
Projeto Primeira Exportação	Projeto	Secretaria de Comércio Exterior	Aumentar a base exportadora brasileira através da inclusão de pequenas e médias empresas no mercado internacional, por meio do acompanhamento sistematizado do processo de internacionalização das empresas	Suporte ao Empreendedor
Programa de Capacitação em Projetos Culturais	Programa	Ministério da Cultura	Capacitar, de forma continuada, agentes culturais dos setores público e privado, no intuito de atender à demanda do setor cultural, e para que estes dominem a elaboração e desenvolvimento das etapas do negócio cultural	Promoção da Cultura Empreendedora, Educação Empreendedora, Suporte a Grupos Específicos
Programa Nacional Trabalho	Programa	Secretaria de Políticas para as	Alterar de modo significativo a inter-	Suporte a Grupos Específicos

e Empreendedorismo da Mulher		Mulheres	relação presente nos processos de desenvolvimento local e as condições de vida das mulheres no que diz respeito à ambiência produtiva, à autonomia econômica e financeira e à posição ocupada por elas no mercado de trabalho	
Garantia-Safra	Ação	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Possibilitar um ambiente de tranquilidade e segurança para o exercício da atividade agrícola no semi-árido brasileiro	Financiamento, Suporte a Grupos Específicos
Logística de Transportes	Programa	Ministério do Turismo	Macroprograma do Plano Nacional de Turismo que implementa estratégias relativas à logística de transportes, e busca fortalecer empresas nacionais, além de ampliar a conectividade aérea internacional	Infraestrutura Pública

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa (2013).

O que se nota a partir do quadro 1 é que essas políticas possuem, na maior parte dos casos, tanto um foco principal quanto um foco num grupo a ser atendido. O quadro exemplifica apenas uma parte das políticas levantadas, mas esse padrão de objetivos, apoio e foco foi encontrado na maioria das políticas de empreendedorismo analisadas na pesquisa. Ocorre também que certos órgãos, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, possuem programas com públicos-alvo específicos e bem delimitados, como, por exemplo, os agricultores familiares e artesãos; ao passo que órgãos de apoio afirmativo, tais como a Secretaria de Políticas para as Mulheres, desenvolvem ações com foco em grupos específicos e populações sub-representadas.

Como evidenciado por Sarfati (2013), para que uma política pública de empreendedorismo seja efetiva se faz necessário o seu enquadramento dentro do contexto econômico e social da localidade ou país a ser afetado, no intuito de trazer de fato resultados que promovam crescimento e desenvolvimento via o empreendedorismo. Nesse sentido, as políticas públicas de empreendedorismo levantadas nesta pesquisa apresentam tanto um foco principal quanto um foco num grupo a ser atendido por refletir as necessidades de desenvolvimento do país.

A tabela 2 apresenta o quantitativo de políticas em cada uma das categorias do modelo adaptado de Lundström e Stevenson (2005). Como indicado no parágrafo precedente, algumas políticas de empreendedorismo analisadas foram classificadas em mais de uma categoria, de forma que o número total de marcações supera o número total de políticas.

Tabela 2 – Classificação do Foco das Políticas Públicas de Empreendedorismo

Dimensão	f	%
----------	---	---

Cultura Empreendedora	12	11,88
Educação Empreendedora	9	8,91
Barreiras de Entrada e Saída	6	5,94
Financiamento	46	45,54
Suporte ao Empreendedor	34	33,66
Suporte a Grupos Específicos	28	27,72
Infraestrutura Pública	9	8,91
Tecnologia e Inovação	34	33,66
Total de Marcações	178	176,24
Total de Políticas	101	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa (2013).

Embora pareça existir uma preocupação de que as políticas de empreendedorismo tenham um enfoque no suporte a grupos específicos (27,72%), tais como mulheres, jovens e desempregados ou pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, e no suporte ao empreendedor (33,66%), ainda existem poucas políticas públicas cujo objetivo esteja ligado à promoção da cultura empreendedora (11,88%) e à educação empreendedora (8,91%), que são aspectos importantes para que a população de maneira geral passe a ver o empreendedorismo como opção de carreira.

Os resultados demonstram que boa parte das políticas públicas de empreendedorismo no Brasil mantém um interesse maior em dar subsídios para que os negócios já existentes permaneçam no mercado. Da mesma forma, se por um lado existe um número considerável de políticas com o enfoque no financiamento (45,54%) e no apoio em tecnologia e inovação (33,66%), que pode favorecer as empresas já existentes, há menos políticas cujo objetivo seja reduzir as barreiras de entrada e saída (5,94%), que seriam especialmente importantes para o empreendedor potencial, e também são poucas as políticas que deixam explícita a intenção de implantar ou melhorar a infraestrutura pública existente (8,91%).

Esses aspectos podem estar relacionados ao fato de que os micro e pequenos empreendimentos têm se desenvolvido mais intensamente nos últimos anos (SEBRAE, 2011), de forma que os benefícios por eles conquistados e o reconhecimento quanto a sua importância também são relativamente recentes, fazendo com que as ações desempenhadas pelo governo pareçam ter nesse primeiro momento um caráter mais direcionado à permanência desses empreendimentos no mercado, acompanhadas por ações mais modestas de incentivo a criação de novos negócios e formação de empreendedores no mercado, o que pode ser desenvolvido posteriormente quando se alcançar uma maior solidez na atuação dessas empresas no ambiente de negócios.

Como evidenciado por Baron e Shane (2006), a maior causa de mortalidade das micro e pequenas empresas está relacionada a falhas na gestão, de modo que ações que visem melhorar a condução do negócio podem garantir a permanência dessas empresas no mercado. Tal afirmativa, somada ao fato que 33,66% das políticas públicas de empreendedorismo são de suporte ao empreendedor e 45,54% de financiamento, reforçam a argumentação feita no parágrafo anterior, indicando, portanto, uma tendência no Brasil para políticas a priori mais direcionadas à manutenção desses empreendimentos no mercado.

Aliado a isso, o resultado apontado pela dimensão tecnologia e inovação (33,66%) corrobora os achados de Póvoa (2011), de que a inovação pode ser usada como motor de desenvolvimento na criação de políticas públicas, além de indicar de que o país, assim como diversos outros países, está buscando na inovação o suporte de que necessita para crescer.

5 Considerações Finais

Esta pesquisa teve como objetivo principal fazer um levantamento das políticas de empreendedorismo no Brasil e classificá-las conforme um modelo adaptado de Lundström e Stevenson (2005). Foram levantadas 101 políticas de empreendedorismo no país.

Pode-se dizer que as políticas de empreendedorismo no Brasil têm um enfoque maior nas questões relacionadas ao apoio financeiro a empreendedores e empreendimentos (45,54%) e no apoio tecnológico e de inovação (33,66%), e que existe uma preocupação de que estas políticas também atendam a grupos específicos e minorias (27,72%) e ao empreendedor de maneira geral (33,66%), mas ainda existem poucas políticas que podem contribuir diretamente com o aumento do número de empreendedores no Brasil, especialmente aquelas políticas de redução de barreiras de entrada e saída (5,94%) e de infraestrutura pública (8,91%). Do mesmo modo, ainda são poucas as políticas de promoção da cultura empreendedora (11,88%) e de educação empreendedora (8,91%), que seriam primordiais para que o empreendedorismo fosse visto como opção de carreira por mais pessoas.

Tal resultado chama a atenção para o baixo número de políticas de atendimento ao empreendedor potencial, e sugere que apesar da existência de várias políticas de apoio técnico e financeiro, não há ainda no país uma política de promoção do empreendedorismo pensada como mecanismo articulado e necessário ao desenvolvimento da cultura empreendedora do brasileiro. Nota-se, ainda, a existência de um grande número de políticas cujo foco está no apoio a grupos específicos e minorias, tais como jovens, mulheres, e pessoas em situação de vulnerabilidade, o que demonstra que o empreendedorismo se mostra como um vetor de desenvolvimento econômico e inclusão social, daí a importância das políticas de empreendedorismo como mecanismo de legitimação das ações do governo.

Desse modo, entende-se que os responsáveis pela criação das políticas de empreendedorismo devem levar em consideração a relevância dos empreendedores em potencial e o baixo número de políticas a estes direcionadas, a fim de que mais políticas de promoção da cultura empreendedora e de educação empreendedora sejam criadas.

Agradecimentos

Agradecemos ao CNPq pelo auxílio financeiro que possibilitou a realização desta pesquisa.

Referências

- AUDRETSCH, D. B.; BECKMANN, I. A. M. From small business to entrepreneurship policy. In: AUDRETSCH, D. B.; GRILO, I.; THURIK, A. R. (Eds). **Handbook of Research on Entrepreneurship Policy**. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, 2007.
- BARON, R. A.; SHANE, S. A. **Empreendedorismo: uma visão do processo**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.
- BORGES, C.; NAJBERG, E.; FERREIRA, V. R. S.; COSTA, C. S. Perfil das Recomendações dos Pesquisadores Brasileiros às Políticas Públicas de Empreendedorismo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 5, n. 1, p. 01-19, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Proposta de Teses e Diretrizes para a Política Nacional de Empreendedorismo e Negócios: Consulta Pública** (Coord. Ednalva Fernandes Costa de Moraes). Brasília, DF, 2012, 68 p.
- CARON, A. F. B.; NASCIMENTO, D. E. As dificuldades para o empreendedor internacionalizar sua pequena empresa: influência do custo Brasil. **Caderno da Escola de Negócios**, v. 1, n. 10, p. 36-50, 2013.
- GARBA, A. S. Entrepreneurship, public policy and poverty reduction in Nigeria. **International Journal of Business and Social Research (IJBSR)**, v. 2, n. 2, 2012.
- GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A., FERNANDES, R. J. R. **Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2013.
- HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.
- LOPES, A. C. V.; SCHULTER, C. B.; BINOTTO, E.; ANDRADE, S. A.; BUSANELO, E. C. Microcrédito e os microempreendimentos: um estudo no Banco da Gente do Mato Grosso do Sul. **Revista FACEF Pesquisa, Desenvolvimento e Gestão**, v. 14, n. 03, 2011.
- LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. **Entrepreneurship Policy: Theory and Practice**. New York: Springer, 2005.
- MINTZBERG, H.; JØRGENSEN, J. Una estrategia emergente para la política pública. **Gestión y Política Pública**, v. 4, n. 1, p. 25-46, 1995.
- OECD. **SMEs, entrepreneurship and innovation**. Paris: OECD Publishing, 2010.
- PEREIRA, J. A.; MACHADO, V. S. A mulher empreendedora como parte da disseminação da educação empreendedora: um estudo nos colégios particulares da cidade de Jandaia do Sul – PR. **Caderno de Administração**, v. 21, n. 01, 2013.
- PLANALTO DO GOVERNO. **Lista dos Ministérios da Presidência da República**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>>. Acesso em: 05 de set., 2013.
- PÓVOA, L. M. C. Tendências das políticas de inovação da OCDE. **Economia & Tecnologia**, v. 27, out./dez., 2011.
- SANABIO, M. T.; DAVID, M. V. Globalização e seus impactos nas Micro e Pequenas Empresas - MPEs. In: **III SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2006.

- SARFATI, G. 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. **Revista de Administração Pública**, vol. 47, n. 01, pp. 25-48, jan./fev. 2013.
- SEBRAE. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2010-2011**. 4. ed. /Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Org.); Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos [responsável pela elaboração da pesquisa, dos textos, tabelas e gráficos]. –Brasília, DF; DIEESE, 2011.
- SILVA, J. K. L.; SOUZA, M. P.; MENEGUETTI, N. F. S. P.; MACIEL, L. A. P.; ASSUNÇÃO, A. **Revista Científica da Faculdade de Educação e Meio Ambiente**, v. 4, n. 1, p. 89-105, 2013.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- STOREY, D. J. Evaluating SME Policies and Programmes: Technical and Political Dimensions. In: CASSON, M.; YEUNG, B.; BASU, A; WADESON, N. (Eds.). **The Oxford Handbook of Entrepreneurship**. New York: Oxford University Press, 2006.
- VAN DE VRANDE, V.; JONG, J. P. J.; VANHAVERBEKE, W.; ROCHEMONT, M. Open innovation in SMEs: trends, motives and management challenges. **Technovation**, v. 29, n. 6-7, 2009.
- VIEIRA, D. M.; OLIVEIRA, D. A. F. B.; PEREIRA, B. A. O programa de incubadoras da universidade estadual de Goiás – PROIN/UEG: a capilaridade da UEG e sua importância na promoção do empreendedorismo em Goiás. **Revista de Administração da UEG**, v. 3, n.1, jan./jun., 2012.
- ZAHRA, S. A.; WRIGHT, M. Entrepreneurship's Next Act. **Academy of Management Perspectives**, v. 25, n. 4. p. 67-83, 2011.