

# Percepções sobre políticas para a promoção do empreendedorismo no Brasil e suas implicações para a discussão sobre capacidades estatais

## *Perceptions on policies for the promotion of entrepreneurship in Brazil and its implications for discussion on state capacities*

Renata Lèbre La Rovere\*

Guilherme Santos\*\*

Ligia Inhan Matos\*\*\*

### Resumo

A discussão sobre o papel do empreendedor para o desenvolvimento tem se centrado em duas visões principais. A primeira considera que a atividade empreendedora resulta de capacidades individuais dos empreendedores. A segunda ressalta a importância do contexto para o pleno desenvolvimento da atividade empreendedora. Apesar das duas visões implicarem em diferentes políticas de apoio ao empreendedorismo, elas podem ser consideradas complementares. O objetivo deste artigo é, a partir da discussão da importância das competências individuais e do contexto para o empreendedorismo, mostrar como os empreendedores percebem as atuais políticas de apoio ao empreendedorismo e qual a agenda de políticas públicas de apoio ao empreendedorismo no Brasil. O artigo se encerra com uma discussão sobre que capacidades estatais são necessárias para o desenho de políticas de apoio ao empreendedorismo que combinem apoio a capacidades individuais, atendimento às expectativas dos empreendedores e reforço do contexto empreendedor.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo; políticas de apoio ao empreendedorismo; capacidades estatais; percepções de empreendedores.

### Abstract

*The literature on the importance of the entrepreneur for economic development has two main visions: the first stresses the individual capabilities of entrepreneurs for entrepreneurial activity, while the second considers that the context where entrepreneurs are inserted is the relevant factor to be analyzed. Although those visions can be viewed as complementary, they imply in different policies to support entrepreneurship. The aim of this paper is to discuss how individual capabilities and context are important for entrepreneurship, how Brazilian entrepreneurs perceive the role of present policies to support entrepreneurship and what is the present agenda of public policies to support entrepreneurship. The article ends with considerations on which state capacities are necessary to design policies that combine support for individual capabilities, meet entrepreneurs' expectations and reinforce the entrepreneurial context.*

**Keywords:** Entrepreneurship; policies to support entrepreneurship; state capacities; perceptions of entrepreneurs

\* Professora do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. <http://orcid.org/0000-0001-5912-5500>. E-mail: [Renata@ie.ufrj.br](mailto:Renata@ie.ufrj.br)

\*\* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas Estratégicas e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ (PPED/ IE-UFRJ). <https://orcid.org/0000-0001-6038-4745>. E-mail: [guilhermedeoliveirasantos.gos@gmail.com](mailto:guilhermedeoliveirasantos.gos@gmail.com)

\*\*\* Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas Estratégicas e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ (PPED/ IE-UFRJ). <https://orcid.org/0000-0002-7631-3877>. E-mail: [ligia.inhan@gmail.com](mailto:ligia.inhan@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

A discussão sobre o papel do empreendedor para o desenvolvimento tem se centrado em duas visões principais. A primeira, cujo autor de destaque é Mark Casson ([1982], 2003), define o empreendedor como “a pessoa que se especializa em tomar decisões sobre a alocação ótima de recursos escassos” (CASSON, 2003, p.20). Para Casson, os autores que seguem a tradição da economia neoclássica, segundo a qual a firma deve alocar recursos escassos respondendo a sinais de mercado, centram sua análise nas condições materiais que moldam a ação do empreendedor. Assim, a teoria neoclássica não oferece uma explicação satisfatória para a função econômica do empreendedor, pois apesar de explicar o equilíbrio competitivo, ela é falha em explicar o processo que leva a atingir o equilíbrio. Ele sugere que a função econômica do empreendedor deve ser explicada a partir de dois pressupostos: o primeiro é o reconhecimento de que as habilidades individuais diferem, portanto, o empreendedor teria um conjunto de habilidades próprias que o leva a empreender: “a essência do empreendedorismo é ser diferente” (CASSON, 2003, p. 14). O segundo pressuposto é de que a produção envolve não apenas a mobilização de recursos escassos, mas também a criação de mercados. Vista sob esta perspectiva, a ação empreendedora se materializa através de instituições que permitem a redução de custos de transação dos mercados, possibilitando assim a sua expansão.

A segunda visão, que pode ser representada pelas ideias de Pierre- André Julien (2010), enfatiza a importância do ambiente no qual os empreendedores estão inseridos. Para este autor, as diversas teorias sobre empreendedorismo “concentram-se de forma exagerada no comportamento individual de cada empreendedor ou em territórios ou épocas” (p.21). Julien mostra a importância de se levar em consideração o princípio da variedade requerida, uma vez que o empreendedor toma decisões em um ambiente complexo. As principais abordagens a se levar em consideração, além da econômica, são as abordagens antropológica e psicológica, sociológica e geográfica. Julien faz uma crítica direta à visão de Casson ao observar que, mesmo apontando a importância das instituições, este autor não abandona a ideia de racionalidade plena que está presente na ortodoxia econômica. Como veremos na próxima seção, existem estudos sobre o raciocínio empreendedor que mostram que não apenas sua racionalidade é limitada como também sustentam a tese de que a ação empreendedora afeta diretamente o ambiente e sofre diretamente sua influência. Assim, as relações a considerar ao estudar o empreendedorismo não são apenas entre o empreendedor e a firma como sugerido por Casson. O ambiente é fundamental porque “toda organização é um sistema aberto que tira seus recursos do ambiente (...) o ambiente, ou melhor, o meio, não é passivo, mas se desenvolve em conjunto com o empreendedor e a sua empresa, e esse desenvolvimento não é geral ou global, mas específico a cada território” (JULIEN, 2010, p.28).

A dicotomia entre as duas visões pode se refletir em propostas diferentes de fomento ao empreendedorismo. Aqueles autores que elegem características individuais do empreendedor como as mais importantes para o sucesso do seu negócio tendem a propor políticas centradas na educação empreendedora, enquanto os que enfatizam a importância do ambiente tendem a propor medidas facilitadoras para a atividade empreendedora tais como redução da burocracia para abrir um negócio, fomento a *start-ups* e investidores-anjo.

Na verdade, ambas as políticas são importantes, porque, como demonstrado por Langlois (1996), o sucesso de um empreendimento depende não apenas de circunstâncias históricas e institucionais que conformam o ambiente de negócios como também de características individuais do empreendedor. Este autor lembra que o próprio Joseph Schumpeter, cujas ideias servem de base para a tradição heterodoxa, primeiro enfatizou as características individuais do empreendedor e de pequenas empresas (no que se convencionou chamar de Schumpeter I), para depois reforçar o papel da disponibilidade de recursos e de elementos do ambiente de inovação, tais como os laboratórios de pesquisa (Schumpeter II).

A questão que se coloca então é que capacidades estatais são requeridas para desenvolver políticas de apoio ao empreendedorismo, as quais devem combinar políticas de reforço às habilidades pessoais dos empreendedores com políticas de promoção do ambiente de negócios e de inovação.

## MÉTODO DE ANÁLISE E ESTRUTURA DO ARTIGO

Para buscar respostas à questão de pesquisa colocada na introdução, os autores deste artigo realizaram os seguintes procedimentos: em primeiro lugar, uma síntese das principais questões que permeiam a literatura sobre empreendedorismo e capacidades estatais com base em referências bibliográficas selecionadas. Em segundo lugar, os autores procederam a uma análise dos resultados de duas pesquisas diferentes conduzidas nos últimos anos. A primeira pesquisa foi realizada no âmbito dos estudos do *International Consortium for Entrepreneurship Research* (ICIER), que desenvolveu um estudo comparativo sobre o empreendedorismo na Itália e nos países BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China)<sup>1</sup>. Esta pesquisa buscou identificar as percepções dos empreendedores sobre as políticas de apoio ao empreendedorismo nos cinco países supramencionados. Nestes países, foi solicitado aos empreendedores, por meio de um questionário com perguntas fechadas, que classificassem, por grau de importância, os fatores que levam ao sucesso do negócio, divididos em cinco grupos: atributos pessoais, contexto sociocultural, políticas governamentais, acesso a finanças e acesso a oportunidades para desenvolver conhecimento e capacitação. Em cada país foram entrevistados grupos de pelo menos 50 empreendedores, e a análise das perguntas fechadas foi complementada por entrevistas em profundidade com empresários, representantes do Governo e especialistas no assunto.

Os resultados desta pesquisa, publicados em La Rovere, Ozório e Melo (2015), levaram a outra pesquisa, desta vez em parceria com a Herriot-Watt University<sup>2</sup>, onde se busca identificar as percepções dos formuladores de políticas de apoio ao empreendedorismo em países desenvolvidos (Reino Unido, Japão e Canadá) e países em desenvolvimento selecionados (Brasil e Colômbia).

No Brasil, foi realizada pesquisa qualitativa baseada em sete entrevistas semiestruturadas em profundidade feitas junto a gestores de instituições-chave na operacionalização de políticas de apoio às empresas e ao empreendedorismo no país, sendo elas: BNDES<sup>3</sup>, FINEP<sup>4</sup>, SEBRAE<sup>5</sup> e IEL<sup>6</sup>. À época das entrevistas, os participantes selecionados ocupavam postos de direção e gerências nestas instituições, atuando em diferentes áreas relacionadas ao suporte às pequenas e médias empresas e ao empreendedorismo, tais como: acesso a crédito e capital de risco, financiamento, inovação, apoio à gestão, e educação empreendedora. Depois de transcritas, as entrevistas foram analisadas com auxílio do *software* ATLAS.ti por meio da técnica de Análise de Conteúdo, a partir das categorias “Ambiente” e “Agenda” e suas respectivas palavras-chave.

Este artigo está assim dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção discute a ligação entre habilidades individuais e a importância do contexto para o empreendedor. A segunda seção mostra os resultados da pesquisa do ICIER sobre o Brasil que mostra as percepções dos empreendedores brasileiros sobre a importância das habilidades individuais e do contexto para o sucesso do empreendimento. A terceira seção traz os resultados preliminares da pesquisa que mostra as percepções dos formuladores de política no Brasil sobre a importância de políticas educacionais e de políticas favoráveis ao ambiente de inovação. A quarta seção discute quais capacidades estatais seriam importantes para a definição da agenda de políticas de apoio ao empreendedorismo no Brasil. A quinta seção traz conclusões e implicações para futuros estudos.

## **EMPREENDEDORISMO, COMPETÊNCIAS INDIVIDUAIS E CONTEXTO**

Conforme as recentes pesquisas de Sarasvathy (2001, 2015), a literatura moderna sobre empreendedorismo tem tentado entender, em primeiro lugar, o comportamento do empreendedor como fator fundamental do empreendedorismo e, em segundo lugar, como esse conjunto de ações comportamentais com efeitos materiais e imateriais irá provocar um novo estado de desenvolvimento local, seja ele interno à firma, seja externo.

Sobre o comportamento do empreendedor Sarasvathy (2015) observou dois tipos de raciocínio dos empreendedores: o raciocínio *causal*, que parte de um objetivo e busca alcançar este objetivo, e o raciocínio *effectual*, (eficaz ou de efetuação em português) que a partir da avaliação dos recursos disponíveis vai definindo

objetivos de acordo com os recursos. Empreendedores utilizam ambos os tipos de raciocínio muito bem, sendo que ao abrir novos negócios os empreendedores normalmente utilizam o raciocínio de efetuação. As diferenças entre o raciocínio causal e o raciocínio de efetuação se exprimem na ação empreendedora e na forma pela qual os empreendedores visualizam o futuro. Ao utilizar o raciocínio causal, o empreendedor trabalha com coleta de informações, análise competitiva e retorno esperado do investimento. Já no raciocínio de efetuação, o empreendedor trabalha com alavancagem de contingências, parcerias estratégicas e perdas que possam ser suportadas. As visões de futuro são também diferentes: no raciocínio causal, o empreendedor supõe que pode controlar o futuro através de previsões e a ação futura se dará por respostas às incertezas do mercado, enquanto que o raciocínio de efetuação não há necessidade de prever o futuro e todos os *stakeholders* são considerados como elementos importantes do mercado.

As diferentes formas de raciocínio explicam por que há também diferentes visões sobre o papel do empreendedor para o desenvolvimento. Os autores neoclássicos, para os quais o empreendedor é um alocador eficiente de recursos baseiam suas observações em empreendedores que adotam o raciocínio causal. Já os autores que reconhecem a força do raciocínio de efetuação irão enfatizar o papel do contexto para as motivações do empreendedor e a criação de novos negócios.

Diversos autores vêm analisando como as ações do empreendedor afetam o desenvolvimento da empresa e do local onde ela se situa. Segundo Julien (2010), o ambiente influencia diretamente a carga de motivação determinante para um indivíduo se tornar empreendedor. É a partir da sua história, do seu território, da sua filiação, da sua escola, do seu grupo social, que se carrega *da cultura* empreendedora (ou à sua oposição). Essa regra vale tanto para aqueles que criam empresas novas, que se lançam no mercado como autônomos, que assumem uma empresa já constituída ou que transformam a empresa em que trabalham.

Neste mesmo sentido, Pinho e Thompson (2016) fazem um levantamento sobre os aspectos estruturais para criação de novos negócios que influenciam na tomada de decisão do indivíduo. Eles pontuam quatro perspectivas de identificação determinantes para que os indivíduos sejam capazes de criar seus negócios: 1) perspectiva psicológica, que ressalta a importância das motivações individuais, expectativas, traços de personalidade e fatores cognitivos; 2) perspectiva econômica, que evidencia o peso da racionalidade econômica; 3) perspectiva organizacional e de recursos, que salienta a importância dos recursos e capacidades da nova empresa e por fim, 4) perspectiva sociológica e institucional, que ressalta o ambiente cultural como um fator primordial de influência para a decisão do indivíduo para empreender. Desta forma, eles afirmam que o empreendedorismo é uma das formas de empoderamento dos indivíduos e das organizações.

Entretanto, essa cultura empreendedora que se enraíza na personalidade do indivíduo, pode não se apresentar antes que determinadas circunstâncias detonem o

comportamento empreendedor. De Clercq *et al.* (2013), sugerem que fatores externos, tais como surgimento de um ambiente econômico desfavorável ou a perda do emprego, podem ser detonadores do movimento empreendedor. Porém os mesmos autores pontuam que mesmo nesses casos, nem todos se lançam para abrir um novo negócio. Tais decisões de empreender envolvem questões individuais, tais como fatores sociais, características demográficas, fatores cognitivos e crenças. Variáveis do capital social estão profundamente relacionadas ao empreendedor nascente, devido ao forte amparo originário dos parentes ou amigos mais próximos, facilitando pontes para criação de laços fracos.

Muitas outras situações e ocorrências levam o indivíduo a mudar o rumo das suas atividades econômicas. Esse deslocamento possibilita o desenvolvimento das motivações, criação de habilidades e percepção de oportunidades surgidas somente com o encadeamento do tempo é possível entender o desenvolvimento desses comportamentos não previstos (JULIEN, 2010).

As relações pessoais e uma grande autoconfiança podem ser mais importantes do que capacitações empreendedoras ou mesmo assistência de agências especializadas (DAVIDSSON e HONIG, 2003). Além disso, a experiência pessoal produz influência significativa sobre a capacidade de perceber novas oportunidades, tanto quanto o conhecimento formal ou explícito para a montagem de um negócio. De Clercq *et al.* (2013) entendem que a relevância da continuidade do aprendizado e da paixão pelo trabalho são fatores que influenciam na desejabilidade e na viabilidade de se criar um negócio.

Metcalf (2004) pontua que não é possível se ater à visão padronizada do empreendedor mitológico, que nasce com talento para ter sucesso, nem naquela segundo a qual o empreendedor é um especialista na tomada de decisões. Ao contrário, a natureza intrínseca do empreendedor está no fato de que ele se conecta a novos conhecimentos através dos seus limitados conhecimentos, o que gera incerteza. Além disso, o empreendedor também é influenciado pelo consumidor que pesquisa e toma decisões de consumo seguindo critérios financeiros, sociais e relacionados ao meio-ambiente. Acionistas, trabalhadores, fornecedores que em conjunto trabalham para fornecer conteúdo de conhecimento à atividade empreendedora também se agrupam na nova rede de contatos que gira em torno de um empreendedor ou de um grupo de empreendedores.

As competências dos empreendedores podem ser apresentadas em seis áreas distintas, a saber: a) competências de oportunidades, que é a capacidade de identificação, avaliação e busca de oportunidade de negócios; b) competências de relacionamento, que se referem aos relacionamentos pessoais; c) competências conceituais, que dizem respeito à avaliação das situações de risco que surgem em razão das ações nos ambientes de negócio; d) competências administrativas, que diz respeito à eficiência na alocação dos talentos humanos, recursos físicos, financeiros e tecnológicos do produto ou negócio; e) competências estratégicas, que se relaciona

com a escolha e implementação das estratégias do empreendimento e f) competências de comprometimento, que juntam a habilidade de manter a dedicação do dirigente para o negócio. O desenvolvimento destas competências está associado ao processo de aprendizagem, quando existe uma intencionalidade por parte dos indivíduos de apreender as informações que emergem dentro de um contexto de trabalho ou de pesquisa, ou seja, da experiência. Esse processo de transformação da experiência em conhecimento pode ocorrer de duas formas distintas, seja por meio da exploração de novas oportunidades, seja pela avaliação das velhas certezas. No entanto, independente do estilo adotado pelo empreendedor para essa transformação, ela sofre a influência dos resultados obtidos anteriormente, seus sucessos, insucessos, lógica dominante e orientação da carreira (Zampier e Takahashi, 2011).

A fase atual do capitalismo favorece a troca de conhecimentos através da busca constante da inovação. Portanto, o empreendedorismo está essencialmente relacionado à elevação do nível de conhecimento do empreendedor e daqueles com os quais ele se relaciona para atingir seus fins. Em função disso, os resultados da ação empreendedora, ao mesmo tempo em que partem de uma origem territorial, e de um ambiente interno e externo propício a sua atividade, causam modificações que podem, ou não, melhorar o ambiente empreendedor. A ação empreendedora provoca uma modificação no seu espaço gerando incerteza e novos conhecimentos, bem como o estabelecimento de redes de contatos pelo empreendedor, que, por sua vez, irão provocar novas oportunidades de negócio. Conforme observado por Acs et al. (2005), a atividade empreendedora não se limita a arbitragem de oportunidades; ela também envolve a exploração de oportunidades que não são aproveitadas pelas empresas que já estão no mercado. Estes autores sugerem que os *spillovers* de conhecimento num território promovem a atividade empreendedora. Audrestch e Lehmann (2005) verificaram que estes *spillovers* não apenas ocorrem entre empresas de um mesmo setor, mas também dentro de regiões.

Admitir a relevância do contexto local ou regional para a ação empreendedora não significa afirmar que regiões com contextos semelhantes tenham níveis semelhantes de empreendedorismo. Como observado por Welter e Smallbone (2011, p.121):

"The cognitive principles of entrepreneurial behavior are similar regardless of environment, although the meaning and understanding of institutions is specific to particular cultures and time periods. This may lead to differences in entrepreneurial behavior despite similar contexts."

Assim, ao contrário do que os autores ortodoxos sugerem, o empreendedor não necessariamente estabiliza a economia através de uma alocação de recursos ótima. Ao criar e aproveitar oportunidades de negócio, o empreendedor gera rupturas que podem inclusive atingir os arranjos institucionais vigentes (HWANG e POWELL, 2005).

Para que os benefícios da ação empreendedora se materializem é necessário haver políticas de apoio ao empreendedorismo, entendidas não apenas como fornecimento de linhas de crédito, mas também como iniciativas para gerar e disseminar

conhecimento e inovação e estabelecer instituições facilitadoras. Deixar que o mercado se autorregule não parece ser a melhor alternativa para ambientes inerentemente incertos.

## **A PERCEÇÃO DOS EMPREENDEDORES SOBRE O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como vimos na seção anterior, empreendedores tendem a utilizar um tipo de raciocínio no qual os objetivos vão sendo modificados à medida em que a ação se desenvolve. Este modelo mental os leva a atribuir mais importância às características pessoais e do ambiente para o sucesso do negócio do que às políticas de apoio. Pesquisa recente conduzida nos países BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e na Itália apresentou resultados interessantes para esta questão.

Em todos os países pesquisados, a maior parte dos fatores do contexto sociocultural, isto é, do ambiente – oportunidades de negócios, visão do empreendedorismo enquanto carreira, cultura de criatividade e inovação, presença de negócios familiares e disposição a assumir riscos – foram considerados relevantes. O mesmo pode ser dito dos fatores individuais, listados como habilidade de reconhecer oportunidades, habilidade em assumir riscos, habilidade em organizar recursos para desenvolver um novo negócio.

Já no caso das políticas governamentais ou de apoio aos negócios, o resultado é bem diferente. As seguintes políticas de apoio foram listadas como elementos favoráveis ao sucesso do negócio: desenvolvimento de infraestrutura de transportes e de comunicação; facilidade de obter licenças de funcionamento; facilidade do sistema tributário; programas especiais para *startups*. No Brasil, a maioria dos entrevistados atribuiu baixa importância a todas estas políticas, uma vez que seus resultados são considerados limitados (LA ROVERE, VILARINHOS E SOUZA, 2013). Já os empreendedores russos atribuíram pouca importância às políticas de apoio, com exceção das políticas de infraestrutura de transportes e comunicações (PERVERZEVA, 2013). Na Índia, Manimalaet *al.* (2013) também verificaram baixa relevância atribuída a políticas governamentais, mas na China, as políticas foram em geral consideradas relevantes, inclusive para determinar o tipo de negócio a ser desenvolvido (ZHAO e YANG, 2013). Finalmente, na Itália, país escolhido para comparação com os BRIC tendo em vista sua tradição nas políticas de fomento às pequenas empresas, os empreendedores também atribuíram pouca importância a estas políticas para o sucesso de seus negócios (CORNO *et al.*, 2013).

Assim, com exceção da China, nota-se que os entrevistados percebem uma reduzida eficácia das políticas de apoio ao empreendedorismo nos países pesquisados. Manimalaet *al.* (2013) observam que este resultado pode ser tanto atribuído a um viés da pesquisa, que se centrou em percepções, quanto a falhas nas políticas de apoio. O que nos interessa aqui é constatar que, em países bastante diferentes no que se

refere ao seu grau de desenvolvimento, existe uma percepção em geral negativa da capacidade do Governo em fomentar eficazmente a ação empreendedora.

Portanto, um desafio para a agenda das políticas públicas de apoio ao empreendedorismo é envolver os empreendedores na definição de objetivos e metas de modo a reduzir esta percepção, que como vimos anteriormente pode até afetar o próprio crescimento das oportunidades de negócio nos países. Cabe assim verificar de que modo a agenda das políticas públicas de apoio ao empreendedorismo está sendo construída.

## **A AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO NO BRASIL**

Partindo do pressuposto que o empreendedorismo transcende a esfera individual, sendo igualmente necessário analisar o contexto empresarial e institucional mais amplo em que as empresas e os empreendedores estão inseridos (JULIEN, 2010), e que a compreensão do significado das instituições é específica em culturas e períodos particulares (WELTER E SMALLBONE, 2011), cabe indagar de que maneira os formuladores de política que atuam nas instituições percebem o desenho das políticas de apoio ao empreendedorismo e suas implicações para o desenvolvimento.

Apesar de avanços registrados nas últimas duas décadas, as políticas de apoio ao empreendedorismo no Brasil ainda enfrentam desafios significativos para consolidar um ambiente propício para o florescimento da atividade empreendedora (SARFATI, 2013). A investigação dos principais obstáculos e desafios para a consolidação das políticas de apoio ao empreendedorismo no país, com base na percepção dos atores envolvidos na implementação destas políticas foi feita a partir de entrevistas semiestruturadas e da análise de conteúdo destas entrevistas, utilizando as categorias de análise e palavras-chave descritas no Quadro 1.

Quadro 1: Categorias de análise e palavras-chave utilizadas

<b>Categorias</b>	<b>Palavras-Chave</b>
Ambiente	Crédito
	Tributação
	Regulação
	Arcabouço Jurídico
	Burocracia
	Ambiente de Negócios
Agenda	Educação/Escola
	Criação/Aplicação/Aperfeiçoamento de Instrumentos
	Integração/Cooperação/Informação
	Investimentos
	Reformas
Tecnologia	

Fonte: Elaboração própria

A análise da categoria “Ambiente” buscou captar de que maneira os entrevistados percebem os principais obstáculos e desafios que o ambiente de negócios impõe para as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e para os empreendedores, e de que forma as políticas de apoio às empresas se relacionam com os mesmos. Em última instância, procurou-se entender o contexto mais amplo no qual as empresas e os empreendedores se inserem, através da visão dos *policy-makers* envolvidos na implementação das políticas de apoio às empresas e ao empreendedorismo. Para tanto, foram utilizadas as palavras-chave: ambiente de negócios, crédito, regulação, tributação, jurídica e burocracia, com o objetivo de verificar a impressão dos formuladores ou/e executores de políticas sobre tais aspectos.

A dificuldade de acesso a crédito por parte das pequenas empresas e dos empreendedores no país foi um dos pontos de convergência entre os respondentes. De forma direta ou indireta, todos os entrevistados apontaram esta questão como um dos principais limitadores para o crescimento das empresas, em especial as MPMEs. Esta percepção fica evidente na declaração do entrevistado responsável por supervisionar a área de capital de risco do BNDES:

“O Brasil é um país extremamente conservador para dar crédito para as empresas e o BNDES pode fazer, porque é um banco de fomento e está na nossa política fazer isso e pelo volume de operações que nós temos, por os grandes, nós temos lastro para estar ali, assumir esse risco. Um risco que nós temos que correr mais do que qualquer outro banco, um risco do empreendedorismo, de fazer as empresas crescerem. Mas ainda é um ambiente de crédito muito limitado para essas empresas. Eu digo crédito não só de dívidas, mas de investimento também.” (BNDES 1, 2015).

Outro obstáculo apontado por unanimidade entre os participantes foi a questão tributária. A despeito do reconhecimento que a criação do Simples Nacional<sup>7</sup> trouxe avanços, mantém-se a percepção de que as empresas no Brasil ainda convivem com uma pesada carga tributária, o que prejudica principalmente aquelas que estão iniciando, tornando-se um grande empecilho para a sua consolidação e crescimento. O entrevistado do IEL resume esta visão:

“Isso é uma coisa que a federação nossa defende muito: a redução da carga tributária. Nós temos “n” estudos que mostram o absurdo, que você tem empresas daqui do Rio mais produtivas às vezes que empresas de outros Estados. Só que no final das contas o preço do produto acaba sendo maior, não pela falta de produtividade, mas sim pela carga tributária que acaba encarecendo o preço final do produto, mesmo a empresa aqui instalada sendo mais produtiva”. (IEL, 2015).

Ainda na questão de tributação, outro problema apresentado nas entrevistas é o fato de haver, em certos casos, uma dissociação entre a regulação e os mecanismos de apoio. A entrevistada do BNDES que atua na área de capital empreendedor dá um exemplo para ilustrar esta questão:

“Olha que paradigma, uma empresa para ser investida pelo BNDES, ela tem que ser uma sociedade anônima. Nem uma sociedade anônima pode estar no Simples tributário, então isso é um limitador enorme, eu acho que a carga tributária é um

grande limitador para essas empresas. Mas eu acho que uma revisão (disso) já está acontecendo.” (BNDES 3, 2015).

A questão trabalhista também foi citada como um obstáculo imposto pelo ambiente de negócios brasileiro. De acordo com o gestor do SEBRAE, a forma como a CLT é hoje, onde não se faz nenhuma distinção das exigências de acordo com o tipo e porte da empresa, acaba impactando os pequenos empreendedores, que em muitos casos não possuem condições de atender certas exigências:

“Hoje, talvez, para pequena empresa das mais urgentes (reformas) seria a trabalhista. Fizemos esse Simples que é fiscal tributário. Teria que fazer o “Simples Trabalhista”. Uma pequena empresa tem as mesmas obrigações trabalhistas sociais de uma grande. A legislação, CLT não faz nenhuma distinção. As exigências são as mesmas. Isso é foco de muitos problemas.” (SEBRAE 1, 2015).

Os participantes também enfatizaram como a questão cultural influencia o ambiente de negócios do país. A gestora que atua na área de capital empreendedor do BNDES reforça esta visão por meio da crítica do Brasil enquanto “país da poupança”, onde a grande maioria das pessoas possui um perfil altamente conservador. Em suas palavras:

“Culturalmente o Brasil é um país de poupança, as pessoas colocam o dinheiro na renda fixa, as pessoas tem aversão a risco. Se você pegar dados da bolsa de valores das empresas que cresceram muito desde 2005 para cá, o percentual de investidores estrangeiros é enorme, porque os brasileiros têm medo de botar dinheiro em capital de risco. Brasileiro é poupança, é renda fixa. Acaba criando um ambiente difícil, porque as pessoas não investem, acaba que fica muito o poder público, os bancos públicos e as agências de fomento colocando dinheiro nessas empresas.” (BNDES 3, 2015).

Em relação ao ambiente de negócios, inicialmente cabe destacar uma definição apresentada em uma das entrevistas que ilustra a abrangência e complexidade do mesmo:

“O ambiente de negócios envolve não só a questão tributária, abrir e encerrar um negócio, mas também propiciar ao investidor ter uma proteção do seu investimento, conseguir estimular, por exemplo, o empreendedorismo, a articulação entre o mercado, os empreendedores, incubadoras, parques tecnológicos, universidades, então na verdade a política você não consegue só trabalhar ali no âmbito da empresa.” (BNDES 2, 2015).

Diversos aspectos citados anteriormente – p ex. crédito, tributação, aspectos legais – como barreiras presentes à consolidação do empreendedorismo e inovação contribuem para a impressão verificada nas entrevistas acerca do frágil ambiente de negócios presente no Brasil. Estes achados coadunam-se com a percepção de Sarfati (2013), de que do ponto de vista regulatório, a despeito dos avanços da Lei 123/06<sup>8</sup>, no Brasil ainda é bastante complexo abrir, manter e fechar uma empresa, não configurando até o momento um “ambiente adequado para a execução da atividade empreendedora”.

As políticas de apoio às empresas, portanto, desempenham papel fundamental no sentido de reverter gradualmente tal cenário, possibilitando a existência de um “ecossistema empresarial”, como podemos verificar através do trecho a seguir:

“Então, vemos a política como uma coisa mais ampla, articulando medidas para melhorar o ambiente de negócios, articulando medidas para estimular o empreendedorismo, através da educação também, e também medidas para articular o ecossistema de inovação (...)”. (BNDES 1, 2015).

Desta forma, os problemas mencionados pelos gestores nos parágrafos acima ilustram a necessidade de uma série de reformas microeconômicas para que o Brasil possua uma agenda positiva de apoio às micro, pequenas e médias empresas e ao empreendedorismo. Além destas reformas também é consenso entre os entrevistados a necessidade de haver um cenário macroeconômico que favoreça e possibilite as políticas de apoio e ao empreendedorismo e às MPMEs. Fatores como: taxa de juros, nível de renda e endividamento das famílias, acesso ao crédito, taxa de crescimento do produto, estabilidade e previsibilidade econômica são considerados fundamentais para que as políticas, de fato, se concretizem.

Em síntese, os entrevistados confirmaram a percepção de que o contexto no qual às empresas e empreendedores estão inseridos ainda impõem muitas dificuldades, identificando como principais obstáculos e desafios: a dificuldade de acesso a crédito e financiamento; os entraves impostos pelas questões tributária e trabalhista; a restrição cultural sobre a atividade empreendedora; e a persistente fragilidade do ambiente de negócios como um todo.

Perante este cenário, os entrevistados propuseram uma agenda de médio e longo prazo para o aperfeiçoamento do apoio ao empreendedorismo e às MPMEs brasileiras. Dentre as sugestões destacam-se: a incorporação do empreendedorismo em todos os níveis da educação formal; a necessidade da realização das reformas microeconômicas (fiscal, trabalhista, e tributária); a difusão do acesso à informação sobre os programas e instrumentos de apoio existentes; a ampliação da integração e da cooperação entre os diferentes níveis de governo na implementação das políticas; e finalmente, a melhoria na articulação entre os atores envolvidos na implementação, assim como entre as políticas e instrumentos existentes (SANTOS E ZIDERICH, 2016).

A agenda proposta pelos gestores de políticas públicas, ao mesmo tempo em que ratifica a importância do papel do Estado no apoio ao empreendedorismo e às MPMEs traz à tona a necessidade do desenvolvimento e fortalecimento de capacidades estatais, imprescindíveis para a formulação e implementação de políticas públicas.

## **CAPACIDADES ESTATAIS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO**

No Brasil, a discussão sobre capacidades estatais ganhou força nos últimos anos, a partir do debate sobre os limites postos às políticas desenvolvimentistas pelas

instituições democráticas. Conforme observado por Gomide e Pires (2014), enquanto alguns autores consideram que as instituições democráticas podem ser obstáculos às políticas desenvolvimentistas ao excluir a possibilidade de privilegiar determinados grupos sociais, outros autores apontam que não há necessariamente conflitos entre instituições democráticas e políticas desenvolvimentistas, pois as primeiras, ao garantir a participação dos diversos *stakeholders* no desenho das políticas, levam à adoção de políticas que garantem a promoção do desenvolvimento. Situado neste debate, o conceito de capacidades estatais visa permitir a caracterização da forma de atuação do Estado face aos desafios do desenvolvimento. Assim, as capacidades estatais estão associadas às diversas atividades exercidas pelo Estado (CINGOLANI, 2013), que podem ser abarcadas nas seguintes dimensões: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política (GOMIDE, 2016).

Ao analisar o caso brasileiro, Schneider (2014) aponta que a construção de capacidades estatais tem início na segunda metade do século XX, e cria arranjos institucionais capazes de desenhar políticas desenvolvimentistas. No entanto, ainda segundo este autor, a falta de exigência quanto à reciprocidade dos beneficiários leva a um sucesso maior nas políticas conduzidas pelo Estado, tendo as políticas que dependem de parcerias com a iniciativa privada sido relegadas a um segundo plano. Esta falha na implementação das políticas em parceria com a iniciativa privada pode ajudar a explicar por que empreendedores no Brasil não consideram políticas de apoio relevantes. De fato, duas das políticas de apoio elencadas – infraestrutura de transportes e de telecomunicações e fomento a *startups* – necessitam ser desenhadas e implementadas em parceria com a iniciativa privada.

Ao implementar políticas em parceria com o setor privado, o Estado desenvolve capacidades de coordenação cuja eficácia depende das dimensões administrativa, relacional, legal e política mencionadas acima. Estas dimensões têm especial relevância na agenda sugerida pelos entrevistados para o apoio ao empreendedorismo e às MPMEs no país.

A capacidade *administrativa* está intimamente relacionada ao potencial de implementação de políticas públicas, ao passo que a dimensão *relacional* diz respeito às habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. A primeira é relevante para aperfeiçoar a formulação e implementação das políticas de apoio, que depende em grande medida da articulação entre os diversos atores envolvidos no processo, localizados nas burocracias das diferentes esferas de governo. A última é fundamental na construção de pontes entre a burocracia e os empreendedores e empresários, alvos prioritários das políticas de apoio. Esta comunicação é importante para melhorar o acesso à informação, bem como para formular políticas em sintonia com as necessidades reais do público a qual se destinam.

No entanto, o que se observa no Brasil é a predominância, entre os gestores públicos, de uma cultura autoritária e pouco afeita à avaliação (RAMOS e SCHABBACH, 2012). Esta cultura, além de dificultar a implementação de políticas eficazes devido

à ausência de avaliação, impõe obstáculos ao diálogo entre gestores públicos e os empreendedores e reduz a capacidade de realizar diagnósticos anteriores à formulação das políticas.

A capacidade *política* está relacionada ao poder de agenda dos governos, com ênfase nas competências de planejamento estratégico e fixação de objetivos de longo prazo. Esta dimensão é essencial quando se considera que o apoio ao empreendedorismo e às MPMEs é estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do país, necessitando de planejamento e de ações estruturadas em um horizonte de longo prazo.

Porém, no Brasil, o atual sistema político impede que governos municipais, que conhecem melhor a realidade dos empreendedores por estarem situados no mesmo território, tenham plena autonomia para definir políticas de apoio. Isto porque:

“O formato atual da federação gera uma relação entre governo federal e governos municipais esquizofrênica: os municípios e os estados são autônomos política, administrativa e financeiramente, mas, em sua maioria, dependem, na prática, da transferência de verbas federais e da organização das políticas públicas pelo governo federal (por causa da repartição de competências) para conseguirem cumprir suas obrigações constitucionais.” (OLIVIERI, 2011).

A dimensão *legal* ou regulatória refere-se à capacidade do Estado em definir e garantir as “regras do jogo” que vão balizar as interações entre os atores, bem como em regular a atividade econômica. Tal dimensão é importante para o aprimoramento do ambiente de negócios do país, com destaque para reformas microeconômicas apontadas como urgentes pelos entrevistados, e para a garantia dos direitos de propriedade, com ênfase na propriedade intelectual, fator de grande relevância para as MPMEs de base tecnológica.

Porém, a definição de leis no âmbito federal só promove o desenvolvimento local e cria oportunidades para os empreendedores caso haja uma efetiva articulação entre instituições endógenas e exógenas ao território, como mostrado por Matos (2016).

Chang (2003) e Fiani (2014) argumentam que o Estado, ao implementar políticas desenvolvimentistas, tem capacidade de atuar de forma empreendedora, estabelecendo sua visão de futuro. Para que esta visão se traduza em políticas de apoio ao empreendedorismo, o Estado necessita desenvolver as capacidades estatais mencionadas acima, definindo políticas com objetivos claros e que possam mobilizar empreendedores e gestores públicos das três esferas de Governo, além de empresas privadas.

Além disso, cabe ao Estado buscar reduzir as restrições institucionais à atividade empreendedora. Segundo Khoury e Prasad (2015, p.937) estas restrições podem atingir tanto as instituições formais quanto as informais:

“Country environments with formal institutional constraints can be represented by numerous conditions including ineffectual rule of law, government corruption, exploitation of public funds/resources, the selective application or enforcement of

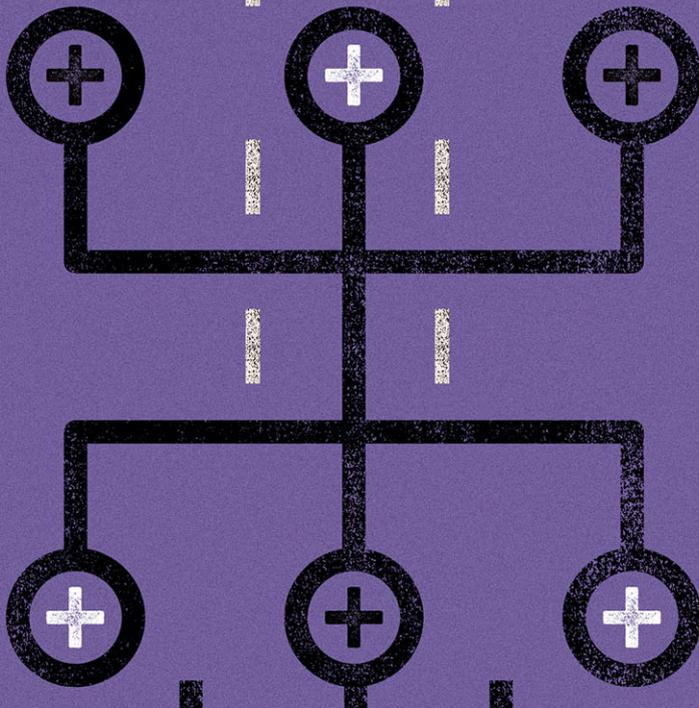
law, inequitable systems of justice according to group-affiliation, limited access to education or public benefits, constrained civil liberties, restricted international trade or market-entry, presence of state-controlled media, or the ongoing risk of political hazards. Institutional constraints are also compromised by an inability for informal institutions to be fully and consistently enacted, such as when there exist restrictions around social engagements or behaviors, collective organization and demonstration, free speech, or designated boundaries to occupational pursuits according to race, gender, religion, family, or nationality”.

A redução destas restrições é importante uma vez que estudos sugerem que o crescimento econômico pode resultar da atividade empreendedora, principalmente o chamado “empreendedorismo de oportunidade”, caso haja instituições formais e informais apropriadas (APARICIO *et al.*, 2016).

## CONCLUSÕES

Este artigo procurou, em primeiro lugar, demonstrar as duas visões predominantes na literatura sobre o papel do empreendedor no desenvolvimento que afetam as políticas públicas de promoção do empreendedorismo.

A visão moderna das competências individuais tem como base o entendimento que há uma retroalimentação do conhecimento individual, da inovação e do desenvolvimento econômico. Esse ciclo virtuoso tem sido alimentado pelas características percebidas nos empreendedores, que se encontra em direta relação com a cultura



empreendedora local, com o grupo social, com a sua história e com as escolhas atuais. Esta visão favorece a percepção, por parte dos formuladores de política, que para promover o empreendedorismo é fundamental o treinamento e capacitação dos empreendedores.

A visão que ressalta o papel do contexto, defendida por vários autores, leva à percepção, por parte dos formuladores de política, que é necessário ir além do treinamento individual, focando também no contexto onde os negócios se desenvolvem. Neste sentido, as políticas de apoio deveriam incluir, além de medidas fiscais e tributárias visando a estimular o ambiente de negócios, iniciativas de articulação das diversas políticas existentes e dos atores envolvidos na atividade empreendedora.

A melhor articulação dos atores envolvidos é importante porque, conforme demonstrado pelos resultados da pesquisa do ICIER apresentados neste artigo, em diversos países os empreendedores percebem as políticas de apoio ao empreendedorismo como sendo pouco eficazes. No Brasil, os resultados da pesquisa qualitativa realizada a partir de entrevistas com os gestores de políticas do BNDES, FINEP, SEBRAE e IEL demonstraram que eles estão conscientes da importância do contexto, tanto que identificaram como principais problemas encontrados no que se refere ao apoio ao empreendedorismo foram: acesso a crédito e financiamento dificultados; alta carga de impostos; entraves de ordem trabalhista; restrição cultural sobre a atividade empreendedora e fragilidade do ambiente de negócios em geral.

A partir desses resultados, discutiu-se a questão das capacidades estatais que influenciam diretamente nas políticas públicas e nas empresas que as recebem. As capacidades políticas, administrativas e legais discutidas na última seção deste artigo podem auxiliar os formuladores de política a clarificar os objetivos, a fim de fazer-se compreender pelos empreendedores, e promover a necessária coordenação entre as diversas políticas de apoio.

Concluindo, os resultados deste artigo sugerem que, do mesmo modo que as visões apresentadas sobre o papel do empreendedor no desenvolvimento são complementares, é necessário considerar que o leque de políticas de apoio ao empreendedorismo envolve não apenas o estímulo às capacidades individuais dos empreendedores como também a promoção das capacidades estatais necessárias para promover o ambiente de negócios e criar um contexto favorável ao empreendedorismo e à inovação.

#### Notas

<sup>1</sup> Quando o consórcio foi formado, em 2010, a África do Sul ainda não tinha ingressado no grupo dos BRICs. Fazem parte do consórcio os professores Fabio Corno, da Universidade Milano Bicocca, Mathew Manimala, do International Institute for Management Bangalore (IIMB/India), Elena Perezenevado Moscow International Higher School Business, Rússia.

<sup>2</sup> Através de parceria com a professora Norin Arshed, da Universidade Herriot-Watt

<sup>3</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (<http://www.bndes.gov.br/>).

<sup>4</sup> Financiadora de Estudos e Projetos (<http://www.finep.gov.br/>).

<sup>5</sup> Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>).

<sup>6</sup> Instituto Euvaldo Lodi (<http://www.portaldaindustria.com.br/iel/>)

<sup>7</sup> O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Default.aspx>)

<sup>8</sup> Ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm). Acesso em: 12 Set. 2019.

## Referências Bibliográficas

**ACS, Z.; AUDRESTCH, D.B; BRAUNERHJELM, P; CARLSSON, B.** *The Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship*. Institute for Development Strategies Report, 2005

**APARICIO, S; URBANO, D; AUDRESTCH, D.B.** Institutional factors, opportunity entrepreneurship and economic growth: Panel data evidence. *Technological Forecasting & Social Change*. N. 102, p.45–61, 2016

**AUDRESTCH, D.B.; LEHMANN, E. E.** Does the Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship hold for regions? *Research Policy*, v. 34, n. 8, October 2005, p. 1191–1202

**CASSON, M.** *The Entrepreneur. An Economic Theory*. Cheltenham, UK; Edward Elgar, 2003.

**CHANG, H-J.** *Globalisation, economic development and the role of the state*. London: Zed Books, 2003.

**CINGOLANI, L.** The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (*Working Paper* n. 53).

**CORNO, F; LAL, R; COLOMBO, S.** Entrepreneurship and New Venture Creation in Italy: Key Issues and Policy Directions. In: LA ROVERE, R.L; OZÓRIO, L.M; MELO, L.J. (eds). *Entrepreneurship in BRICS: Policy and Research to Support Entrepreneurs*. Heidelberg: Springer, 2013

**DAVIDSSON, P; HONIG, B.** The role of social and human capital among nascent entrepreneurs. *Journal of Business Venturing*, v. 18, n. 3, p. 301-331, 2003.

**DE CLERCQ, D; HONIG, B; MARTIN, B.** The roles of learning orientation and passion for work in the formation of entrepreneurial intention. *International Small Business Journal*, v. 31, n. 6, p. 652–676, 2012.

**FIANI, R.** Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas. In: GOMIDE, A.A; PIRES, R.R.C (eds). *Capacidades Estatais e Democracia*. Brasília: IPEA, 2014

**GOMIDE, A. A.** Capacidades Estatais para políticas públicas em países emergentes: (Des) vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (eds). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

**GOMIDE, A.A; PIRES, R.R.C** Capacidades Estatais e Democracia: a Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: GOMIDE, A.A; PIRES, R.R.C (eds). *Capacidades Estatais e Democracia*. Brasília: IPEA, 2014

**HWANG, H; POWELL, W.W.** Institutions and Entrepreneurship. In: ALVAREZ, S.A.; AGARWAL, R; SORENSON, O. (eds). *Handbook of Entrepreneurship Research – Interdisciplinary Perspectives*. V.2. Cap. 9. Heidelberg: Springer, 2005

**JULIEN, Pierre-André.** *Empreendedorismo regional e Economia do Conhecimento*. São Paulo: Saraiva, p. 305, 2010.

**KHOURY, T.A; PRASHAD, A.** Entrepreneurship Amid Concurrent Institutional Constraints in Less Developed Countries. *Business & Society*, v. 55, n. 7, p.934–969, 2016.

**LA ROVERE, R.L.; VILARINHOS, P.; SOUZA, T.B.A.** Entrepreneurship and Venture Creation in Brazil: Key Policy Issues. In: LA ROVERE, R.L; OZÓRIO, L.M; MELO, L.J. (eds). *Entrepreneurship in BRICS: Policy and Research to Support Entrepreneurs*. Heidelberg: Springer, 2013.

**LANGLOIS, R.N.** Schumpeter and Personal Capitalism. University of Connecticut *Working Paper* 1996-05, March 1996.

**MANIMALA, M.M; THOMAS, P; THOMAS, P.K.** Perception of Entrepreneurial Ecosystem in India: Influence of Industrial Versus Personal Context of Entrepreneurs. In: LA ROVERE, R.L; OZÓRIO, L.M; MELO, L.J. (eds). *Entrepreneurship in BRICS: Policy and Research to Support Entrepreneurs*. Heidelberg: Springer, 2013.

**MATOS, L. A.I.** O conhecimento regional do queijo minas artesanal na indicação de procedência Canastra: ensinando o padre a rezar. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016.

**METCALFE, J. S.** The Entrepreneur and the Style of Modern Economics. *Journal of Evolutionary Economics*, v. 14, n. 2, p. 157-175, 2004.

**OLIVIERI, C.** Os Controles Políticos sobre a Burocracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 45(5), Set./out. 2011, p. 1395-1424.

**PEREVERZEVA, E.** Key Elements of the Entrepreneurial Ecosystem Facilitating the Growth of ICT Entrepreneurs in Russia. In: LA ROVERE, R.L; OZÓRIO, L.M; MELO, L.J. (eds). *Entrepreneurship in BRICS: Policy and Research to Support Entrepreneurs*. Heidelberg: Springer, 2013.

**PINHO, J.C.; THOMPSON, D.** Condições estruturais empreendedoras na criação de novos negócios: A visão de especialistas.. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 166-181, 2016.

**RAMOS, M. P; SHABBACH, L.** O Estado da Arte da Avaliação de Políticas Públicas: Conceituação e Exemplos de Avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n.5, set./out. 2012, p. 1271-294.

**SANTOS, G.; ZIDERICH, T.** *Obstáculos, Desafios e Propostas para a consolidação das Políticas de Apoio às Empresas e ao Empreendedorismo no Brasil*. Anais do Seminário de Jovens Pesquisadores, Araraquara, 2016.

**SARASVATHY, S. D.** *What makes entrepreneurs entrepreneurial?* University of Washington School of Business USA. 2001.

**SARASVATHY, S.D; DEW, N.** New market creation through transformation. *Journal of Evolutionary Economics*, v. 15, p. 533-565, 2005

**SARFATI, G.** *Políticas Públicas de Empreendedorismo e de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs): o Brasil em Perspectiva Comparada*. In: GOMES, M. V.; ALVES, M.; FERNANDES, R. J. (Orgs.). *Políticas Públicas de fomento ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas*. São Paulo: Ed. Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-EAESP, 2013.

**SCHNEIDER, B.R.** O Estado Desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas Históricas e Comparadas. In: GOMIDE, A.A; PIRES, R.R.C (eds). *Capacidades Estatais e Democracia*. Brasília: IPEA, 2014.

**WELTER, F.; SMALLBONE, D.** Institutional Perspectives on Entrepreneurial Behaviour in Challenging Environments. *Journal of Small Business Management*, v. 49, n. 1, p. 107-125, 2011.

**ZAMPIER, M.A.; TAKAHASHI, A. R. W.** Competências empreendedoras e processos de aprendizagem empreendedora: modelo conceitual de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. spe1, p. 564-585, 2011.

**ZHAO, Y; YANG, Y.** Entrepreneurship and Venture Creation in China: Focusing on ICT Sectors. In: LA ROVERE, R.L; OZÓRIO, L.M; MELO, L.J. (eds). *Entrepreneurship in BRICS: Policy and Research to Support Entrepreneurs*. Heidelberg: Springer, 2013.

