



Universidade Federal  
de Campina Grande

**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**DARCON SOUSA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO NO BRASIL:**  
**Uma análise da implementação do PRIME pelo Parque Tecnológico da Paraíba**

**CAMPINA GRANDE**

**2013**

DARCON SOUSA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO NO BRASIL:  
Uma análise da implementação do PRIME pelo Parque Tecnológico da Paraíba

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Veras de Oliveira

Campina Grande

2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

S725p

Sousa, Darcon.

Políticas públicas de apoio ao empreendedorismo no Brasil :  
uma análise da implementação do PRIME pelo Parque Tecnológico  
da Paraíba / Darcon Sousa. – Campina Grande, 2013.

306 f. : il. color.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de  
Campina Grande, Centro de Humanidades, 2013.

"Orientação: Prof. Dr. Roberto Veras de Oliveira".

Referências.

1. Políticas Públicas.
  2. Estado.
  3. Desenvolvimento.
  4. Empreendedorismo.
  5. Inovação.
- I. Oliveira, Roberto Veras de.  
II. Título.

CDU 35:658(043)

DARCON SOUSA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO NO BRASIL:

Uma análise da implementação do PRIME pelo Parque Tecnológico da Paraíba

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

TITULARES

Prof. Dr. Roberto Veras de Oliveira (Presidente-PPGCS/UFCG/UFPB)

Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra Sobrinho (PPGCS/UFCG)

Profa.Dra. Ramonildes Alves Gomes (PPGCS/UFCG)

Prof. Dr. Maurício Sardá de Faria (PPGCS/UFPB)

Profa. Dra. Marcia da Silva Costa (PROPAD/UFPB)

Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro (UFF)

CAMPINA GRANDE

2013

Dedico este trabalho à minha querida mãe, chamada de “Dina”, cujo amor abnegado superou as condições desfavoráveis que, desde cedo, apresentaram-se a mim. À minha amada esposa, a quem desde o início, chamo de “Branca”, *comme il est à l'intérieur et à l'extérieur*, e aos meus amados filhos Tércio, Quézia e Queila, o registro de que as trajetórias podem ser, como exceções, diferentes daquilo que os obstáculos anunciavam e recomeçadas quando os erros ameaçam desvirtuá-las.

Agradeço ao *Designer* inteligente, cuja ciência, tão alta para mim, forneceu-me luzes que renovam meu encanto pela vida e meu inconformismo com a realidade. Ao homem, ao professor, ao pesquisador, ao sociólogo e ao orientador, Roberto Veras de Oliveira, pela experiência marcante de ter sido seu aluno em duas disciplinas e seu orientando nesta tese. Por sua integridade moral, respeito ao próximo e excelência acadêmica. Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, pelo ambiente rico, acolhedor e plural que construíram. Aos colegas de jornada, pela convivência fraterna e estimulante. À Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade da UFCG, pela minha liberação para enfrentar um desafio árduo, porém em condições muito favoráveis.

“ O sujeito dos economistas, racional, ocupava-se com seus próprios negócios e estava absorvido pela tarefa de maximizar seus interesses individuais. Tal óptica tende ao fatalismo quanto às evoluções possíveis. Do ponto de vista dessa antropologia, de fato, só podem ser consideradas realistas, providências que ajam sobre os comportamentos individuais por meio de mudanças de estímulo, excluindo-se as mudanças de formato capazes de modificar os jogos aos quais se submetem as condutas dos atores. Os especialistas racionais, assim, considerarão irrealistas o reexame geral do sistema tributário, do direito do trabalho, dos modos de controle dos circuitos financeiros, pois tais medidas pressuporiam ganhadores e perdedores, portanto o questionamento de interesses que, segundo eles, poderiam bloquear a tal ponto as reformas que só seria possível superar esse obstáculo interrompendo o processo democrático.”

*Luc Boltanski e Ève Chiapello*

## RESUMO

O objeto de estudo desta tese foi o Programa Primeira Empresa Inovadora - PRIME, política pública de apoio ao empreendedorismo, lançada pelo governo brasileiro e operacionalizada por instituições previamente credenciadas para selecionar e acompanhar projetos de negócios inovadores. A pesquisa procurou analisar os discursos proferidos para difundir e apoiar esse Programa, os processos e práticas desenvolvidos durante sua implementação e as repercussões que o mesmo teve nos negócios e trajetórias dos empreendedores beneficiados. Além da subvenção econômica, principal mecanismo de suporte aos empreendedores escolhidos, o PRIME mobilizou instituições e consultorias empresariais que se envolveram diretamente no esforço de criar oportunidades econômicas no mercado de produtos e de serviços inovadores. Apesar disso, a hipótese central da pesquisa sustentou que o comprometimento financeiro dos governos com o empreendedorismo representa uma aposta arriscada numa alternativa de política pública para gerar riquezas, cuja lógica e dinâmica se revestem de um grau de complexidade que rejeita as simplificações presentes nos discursos de agentes públicos e privados. Em face disso, a pesquisa adotou os procedimentos metodológicos da observação, da consulta documental e da entrevista com os atores participantes do Programa PRIME, para averiguar a sua implementação no âmbito da coordenação realizada pelo Parque Tecnológico da Paraíba, instituição situada no município de Campina Grande, estado da Paraíba. Os resultados demonstraram que, apesar dos discursos intensamente mobilizados para legitimar o PRIME, a implementação do Programa foi marcada por tensões, conflitos, incongruências e rigidez, em um contexto regional de pouco dinamismo econômico e empresarial, o que comprometeu a eficácia do arranjo institucional desenhado para apoiar os negócios nascentes. A conclusão desta tese também inclui as fragilidades dos projetos de negócio e a ineficácia dos mecanismos utilizados pelo Programa para aperfeiçoá-los ou viabilizá-los, no conjunto dos fatores responsáveis pelo fracasso da maioria absoluta dos empreendimentos planejados, situação excetuada por uns poucos que permaneceram em atividade sem que o PRIME tivesse exercido sobre eles os impactos esperados. Desta forma, mostrou-se malograda a tentativa de se identificar e de fortalecer empreendimentos inovadores através da junção de recursos e competências sociais existentes na região investigada.

Palavras-chave: Estado, Desenvolvimento, Políticas Públicas, Empreendedorismo, Inovação.

## **ABSTRACT**

The object of study in this thesis is PRIME (Programa Primeira Empresa Inovadora, i.e., First Innovative Enterprise Program), a public policy aimed at supporting entrepreneurship that has been launched by the Brazilian federal government and operationalized by institutions previously accredited in order to select and follow innovative business projects. This research sought to analyze discourses intended to promote and support the above mentioned program, the procedures and practices carried out during its implementation and the paths followed by the entrepreneurs that it has benefitted. In addition to economic subvention, the main mechanism for supporting the chosen entrepreneurs, PRIME has mobilized institutions and consulting firms that have been directly engaged in the effort to create economic opportunities in the market of innovative products and services. In spite of that, the central hypothesis of this research was that governments' financial commitment to entrepreneurship represents a risky bet on an alternative of public policies aiming at producing wealth whose logic and dynamic are of a level of complexity that denies simplifications found in public and private agents' discourses. In view of that, the methodological procedures of observation, documental study as well as of interviews with participants in the PRIME program were adopted so as to verify its implementation within the scope of the coordination activity carried out by Paraíba Technology Park, an institution located in the city of Campina Grande, in the Brazilian northeastern state of Paraíba. The results showed that, in spite of discourses intensely mobilized to legitimate PRIME, the implementation of the program has been marked by tensions, conflicts, incongruities and strictness, in a regional context of little economic and business dynamism, thus compromising the efficiency of the institutional arrangement designed to support startup companies. The conclusion in this thesis also includes in the set of factors responsible for the failure of the vast majority of planned enterprises the weaknesses of the business projects as well as the inefficiency of the mechanisms through which the program sought to improve the latter and make them feasible, the exceptions being few ones that have remained in activity without PRIME's having the expected impact on them. Therefore, an attempt to identify and strengthen innovative enterprises through the combination of social resources and competencies found in the studied region turned out unsuccessful.

**Keywords:** State, Development, Public Policies, Entrepreneurship, Innovation.

## RÉSUMÉ

L'objectif de cette thèse est d'étudier le Programme Première Entreprise Innovateur- PRIME, politiques publiques d'appui à l'entrepreneuriat, lancé par le gouvernement brésilien et opérationnalisée par des établissements agréés préalablement pour sélectionner et suivre des projets de recherche innovateurs. La recherche ont cherché à analyser les discours se propager et de soutenir de ce programme, les processus et les pratiques développés au cours de son implantation et des répercussions que lui-même a eu dans les affaires et des trajectoires entrepreneurs bénéficiés. Au-delà de la subventions économiques, le principal mécanisme pour soutenir les entrepreneurs choisis, le PRIME mobilisé des institutions et des entreprises de conseil qui se sont enveloppées directement dans l'effort de créer des opportunités économiques dans le marché des produits et des services innovants. Malgré cela, l'hypothèse centrale de la recherche cherche maintenir que l'engagement financier des gouvernements avec l'entrepreneuriat est une parie risquée dans une alternative politique publique à générer de la richesse, dont la logique et la dynamique se revêtent d'une degré de complexité qui rejette les simplifications présents dans les discours de fonctionnaires publics et privés. En face de cela l'enquête a adopté les procédures méthodologiques d'observation, de la consulte des documents et de l'entrevue avec les principaux acteurs qui participent au programme PRIME, pour vérifier sa mise en œuvre dans le cadre de la coordination réalisée par le Parc Technologique de Paraíba, établissement situé à Campina Grande état Paraíba, Les résultats démontrent que malgré les discours intensément mobilisés pour légitimer le PRIME, la mise en œuvre du programme a été marquée par des tensions, des conflits, des incongruités et des raideurs dans le contexte régional de peu de dynamisme économique et entrepreneurial, ce qui a compromis l'efficacité du dispositif institutionnel dessiné à soutenir les affaires naissantes. La conclusion de cette thèse comprend aussi également les faiblesses des projets d'affaire et de l'inefficacité des mécanisme utilisés par le programme pour les améliorer ou de les rendre possible, dans tous les facteurs responsables de l'échec de la majorité absolue des projets prévus la situation excepté par quelques-uns qui sont restés actifs sans que le PRIME avaient exercé sur eux les impacts attendus. Ainsi on demontre la tentative infructueuse d'identifier et de renforcer projets innovantes à travers la mise en commun des ressources et des compétences sociales existantes dans la région étudiée.

Mots-clés:État, le développement, la politique publique, l'entrepreneuriat, l'innovation

## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	3
LISTA DE TABELAS	4
LISTA DE FIGURAS	5
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
1.INTRODUÇÃO	8
1.1-Exposição do problema e objetivos	8
1.2-Orientações metodológicas	12
1.3-Algumas considerações sobre as condições de realização da pesquisa	16
1.4-Apresentação dos capítulos	17
2.EMPREENDEDORISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS SOCIOLÓGICAS	19
2.1-Weber: a sociedade na perspectiva do indivíduo e a economia na perspectiva social	19
2.2-Schumpeter: a tese do empreendedor como agente da inovação	31
2.3-Granovetter: a imersão da ação econômica e a força dos laços sociais	45
2.4-Construção social de mercados e fomento ao empreendedorismo	57
3.O APOIO AO EMPREENDEDORISMO TRANSFORMADO EM POLÍTICA PÚBLICA EM UM CONTEXTO DE REDISSCUSSÃO SOBRE O PAPEL DO ESTADO	68
3.1-Crise capitalista, globalização e reformas do Estado	68
3.2-As novas concepções de políticas públicas no desenho remodelado do Estado	79
3.3-Modelos de análise e de avaliação das políticas públicas	88
3.4-Entram em cena experiências de políticas públicas de fomento à inovação e ao empreendedorismo	102
3.5-As referências institucionais do empreendedorismo tecnológico inovador no Brasil	118
3.6-O empreendedorismo e a inovação tecnológica no Novo Desenvolvimentismo Brasileiro	142
4.O PRIME COMO MODALIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA DE ESTÍMULO AO EMPREENDEDORISMO INOVADOR NO BRASIL	154
4.1-O Programa: moldura institucional, bases legais, recursos mobilizados e Abrangência	154
4.2-Discurso fundante: a inovação como elemento central dos pronunciamentos públicos do Presidente da FINEP	167

4.3-Enunciados, pressupostos e expectativas mobilizados para legitimar o PRIME	178
4.4-Estratégia de implementação do PRIME: fases de seleção dos beneficiários, funcionamento, problemas	194
5.A IMPLEMENTAÇÃO DO PRIME PELO PARQUE TECNOLÓGICO DA PARAIBA	209
5.1-O PaqTcPB: a inserção de uma instituição promotora da inovação e do empreendedorismo no contexto da Paraíba	209
5.2-A percepção do PRIME pelos empreendedores beneficiários	234
5.3-As repercussões do PRIME na trajetória profissional dos empreendedores e nos seus projetos de negócio	252
5.4-Conseqüências de uma articulação entre atores públicos e privados para desenvolver o empreendedorismo inovador	286
6.CONSIDERAÇÕES FINAIS E ENCORAJAMENTO PARA NOVOS TRABALHOS	291
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	298

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1-Transição do Estado convencional para um modelo inspirado na Governança	84
Quadro 2-Tipologias de Conteúdo das Políticas Públicas	94
Quadro 3-Critérios usados para avaliação de uma política pública	95
Quadro 4-Conceitos aplicáveis à avaliação da ação governamental	98
Quadro 5-Informações e Indicadores sobre as Políticas de C,T&I	101
Quadro 6-Brasil – Mecanismos criados para promover a inovação	113
Quadro 7-Descrição da Estrutura Organizacional do Ministério da Ciência e Tecnologia	124
Quadro 8-Percentual de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos indexados pela Thomson/ISI, em relação ao mundo, por área de conhecimento, 2007/2009	126
Quadro 9-Brasil: Produção técnica de pesquisadores no diretório dos grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	128
Quadro 10-Atividades do Sebrae para impulsionar a inovação e a tecnologia	135
Quadro 11-Seis Projetos e Programas avaliados pelo 7º. Relatório de Gestão do Mapa Estratégico da CNI	139
Quadro 12-Diferenças entre o Antigo e o Novo Desenvolvimentismo	144
Quadro 13-Principais grupos de Novos Desenvolvimentistas no Brasil	148
Quadro 14-Políticas anti-crise do governo brasileiro	160
Quadro 15-Propostas das instituições âncoras aprovadas para o Prime	162
Quadro 16-Obrigações contratualizadas dos beneficiários da subvenção	166
Quadro 17-Resumo do kit Prime	195
Quadro 18-Critérios de seleção da proposta simplificada	196
Quadro 19-Critérios da proposta detalhada	199
Quadro 20-Controles instituídos para as atividades das empresas	204
Quadro 21-Conceitos e modelos de Parques Tecnológicos bem sucedidos de Primeira Geração(pioneiros)	210
Quadro 22- Papel estratégico dos Parques Tecnológicos de primeira geração em relação à economia do país e ao desenvolvimento de uma determinada região e/ou setor empresarial	211
Quadro 23-Arcabouço de Políticas Públicas e Soluções Financeiras para estímulo e viabilização dos Parques Científicos e Tecnológicos de primeira geração	212
Quadro 24-Perfil dos Parques Tecnológicos no Brasil	213
Quadro 25-Incentivos oferecidos pelo Governo do Estado da Paraíba a setores tradicionais da economia	229
Quadro 26-Perfil institucional do PaqTcPB	231

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1-Questões para a melhoria das práticas de avaliação	99
Tabela 2-The Global Competitiveness Index	122
Tabela 3-Distribuição do Número de Matrículas por Área Geral de Conhecimento Brasil	125
Tabela 4-Valor da renúncia fiscal do governo federal segundo as leis de Incentivo à pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica – 1990 -2012	159
Tabela 5-Relatório consolidado do Prime por Estado e Região da federação	202
Tabela 6-Indicadores sócio-econômicos dos Estados da Região Nordeste	216
Tabela 7-Número de unidades locais, por Grandes Regiões, total e respectiva distribuição percentual, segundo o tipo de evento demográfico – 2010	219
Tabela 8-Entradas e saídas das unidades locais e do pessoal ocupado assalariado das com indicação das respectivas taxas de entrada e saída na Paraíba as seções da classificação de atividades – 2010	220
Tabela 9-Unidades locais e pessoal ocupado assalariado em 31.12 das empresas de alto crescimento e das empresas gazelas, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da federação do Nordeste	221
Tabela 10-Patentes depositadas no Brasil, na categoria “Privilégio de Invenção” por ano, quantidade e participação percentual de cada estado	223

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1-The view of the Economic Process that underlies Weber's concept of economic Action in chapter 2, part I of Economy and Society	23
Figura 2-Economic action, social action and economic social action according to Weber	25
Figura 3-A modern capitalist economy	26
Figura 4-The traditional – and future? Rentoriented economy and the modern profit-making economy	29
Figura 5-Social Networks in Silicon Valley	53
Figura 6-Maspp – Modelo de Análise Sociológica para Políticas Públicas	97
Figura 7-The Global Competitiveness Index framework	119
Figura 8-Atores Fundamentais, Eixos Básicos da Taxonomia dos Parques Tecnológicos	130
Figura 9-Characterização de um Parque Tecnológico no contexto de um Projeto de Promoção de Empreendedorismo Inovador	131
Figura 10-Modelo conceitual dos componentes do crescimento	136
Figura 11-Organograma da Finep	155
Figura 12-Distribuição geográfica das instituições-âncora gerenciadoras do Prime	163
Figura 13-Atores envolvidos no Prime	207
Figura 14-Ranking da Paraíba em 4 indicadores sócio-econômicos entre os 27 estados do Brasil	215
Figura 15-Matriz: Potencial para Geração de Conhecimento	224
Figura 16-Matriz: Potencial de Aplicação do Conhecimento Tecnológico	225
Figura 17-Aplicação do Conhecimento Tecnológico x Potencial para Geração de Conhecimento	226
Figura 18-Índice de IDH-M e PIB/Capita	227
Figura 19-Política Pública de Apoio a Parques Tecnológicos	233

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABASE-Associação Brasileira dos Sebrae Estaduais  
 ABDE-Associação Brasileira das Instituições Financeiras de Desenvolvimento  
 ANPEI-Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras  
 ANPROTEC-Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas  
 BB-Banco do Brasil  
 BNDES -Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
 CACB-Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil  
 CEBRAE-Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa  
 CEF-Caixa Econômica Federal  
 CEPAL-Comissão Econômica para a América Latina  
 CNA-Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
 CNC-Confederação Nacional do Comércio Bens, Serviços e Turismo  
 CNI-Confederação Nacional da Indústria  
 CNPJ-Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas  
 CNPq-Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
 C.T.&I.-Ciência, Tecnologia e Inovação  
 FACISA-Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas  
 FEM-Forum Econômico Mundial  
 FIEP- Federação das Indústrias do Estado da Paraíba  
 FINEP-Financiadora de Estudos e Projetos  
 FIP-Faculdades Integradas de Patos  
 FNDCT-Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
 GEM-Global Entrepreneurship Monitor  
 IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
 IDH-Índice de Desenvolvimento Humano  
 INEPI- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
 INPI-Instituto Nacional da Propriedade Industrial  
 IPEA-Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
 MCTI-Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
 MDIC-Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
 MEC-Ministério da Educação e Cultura  
 NAI-Núcleos de Assistência Industrial  
 OCDE-Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
 ONU-Organização das Nações Unidas  
 PAQTCPB-Parque Tecnológico da Paraíba  
 P&D-Pesquisa e Desenvolvimento  
 PIB-Produto Interno Bruto brasileiro  
 PINTEC-Pesquisa de Inovação Tecnológica  
 PMEs-Pequenas e Médias Empresas  
 PRIME-Primeira Empresa Inovadora  
 RIS-Regional Innovation Strategies  
 RITTS-Regional Innovation and Technology Transfer Strategies  
 SEBRAE-Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
 SIAFI-Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal  
 STRIDE-Science and Technology for Regional Innovation and Development in Europe  
 SUDENE-Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UEPB-Universidade Estadual da Paraíba

UFPB-Universidade Federal da Paraíba

UFCG-Universidade Federal de Campina Grande

UNESCO-Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## 1.INTRODUÇÃO

Esta pesquisa toma como objeto de estudo a implementação do Programa Primeira Empresa Inovadora – PRIME -, concebido e coordenado na esfera do Governo Federal do Brasil. A investigação tem como foco a execução do referido Programa pelo Parque Tecnológico da Paraíba, uma das 18 instituições escolhidas para aplicar o PRIME em todo o país.

As motivações iniciais para a proposição da pesquisa tiveram origem no nosso trabalho de mestrado em Economia Regional, quando, ao analisarmos as práticas de redes das empresas do aglomerado de confecções situado em Campina Grande, Paraíba, questionamos o papel do Estado no favorecimento a setores empresariais, sob a forma de políticas públicas de estímulo às redes, cuja legitimidade e conseqüências sociais, segundo defendemos, deveriam ser melhor investigadas e acompanhadas (SOUSA, 2002). Desde então, procuramos concentrar nossa atenção nas políticas públicas voltadas à geração de emprego e renda por meio de estímulos a negócios privados. Empreendendo leituras e reflexões sobre o tema, chegamos à elaboração do projeto de pesquisa que resultou na presente Tese de Doutorado.

### 1.1- Exposição do problema e objetivos

A elaboração e implantação de políticas públicas revelam muito sobre o papel e o modo de atuação do Estado na complexa tarefa de atuar sobre os problemas sociais e econômicos. Por isso, o estudo das políticas públicas tem se revestido de crescente importância em conteúdos de disciplinas distintas e, ao mesmo tempo, inter-relacionadas. A Ciência Política, a Economia, a Administração e a Sociologia abordam, sob diferentes ângulos, o esforço público para intervir na realidade social.

Na perspectiva de investigar e avaliar essas políticas, diversos modelos de análise têm se consolidado como instrumentos úteis para apreender as formas pelas quais o Estado se articula para gerar políticas públicas e os efeitos disso resultantes. Segundo Frey (2000), o “ciclo político” de uma política temo como fases: definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas, decisão e implementação de políticas e avaliação de políticas. Dye (2010) apresenta um quadro de modelos de análise de políticas públicas denominados: Institucionalismo, Processo, Teoria dos Grupos, Teoria das Elites, Racionalismo, Incrementalismo, Teoria dos Jogos, Teoria da Ação Sistêmica e Teoria Sistêmica. Schneider (2010), orientado na perspectiva das Ciências Políticas, sugere um “sistema de formulação de política integrado “. Secchi (2010) expõe os critérios usados para avaliar uma política pública. Costa (2004) sugere a análise das políticas públicas em três níveis (estrutura administrativa,

processo decisório e relações entre Estado e sociedade). E Rodrigues (2008) propõe um modelo de “avaliação em profundidade” aplicável às políticas públicas sociais. Essa última autora considera que as Ciências Sociais podem fornecer instrumentos metodológicos, reflexões, conceitos e paradigmas para contribuir com os processos de avaliação das políticas públicas.

Aqui admitimos que as Ciências Sociais podem oferecer caminhos analíticos e referências teóricas diversas quanto à abordagem de políticas públicas e suas implicações sociais, econômicas, políticas, culturais. Um dos mais destacados referenciais nos estudos das políticas públicas deriva das contribuições de Max Weber. Sob tal perspectiva, as políticas públicas podem ser apreendidas como *relações associativas*, na medida em que suscitam comportamentos sociais vinculados a interesses racionalmente motivados, complementares e orientados pelo alcance de objetivos econômicos e valorativos. Isso não significa a ausência de interesses também antagônicos, os quais são atenuados por compromissos recíprocos, mas que não eliminam os processos de disputa por melhores possibilidades. Em Weber (2009), os agentes participantes de uma política pública estabelecem relações sociais por agirem em referência a outros. Essas relações são de natureza interdependente, competitivas ou colaborativas, variando conforme o leque de interesses existentes e/ou os sentidos estabelecidos, constituindo-se em fator importante para a análise dos níveis de conflitos e/ou de consensos em determinada realidade. Podemos, portanto, caracterizar uma política pública, conforme as categorias da sociologia compreensiva de Weber (1995), como um espaço de ações associativas, do qual emerge um acordo, vindo a configurar um *agir em sociedade* na medida em que os participantes orientam suas condutas por esse acordo. Como o agir em sociedade é notadamente uma constelação de interesses variados, o surgimento de regulamentos se justifica para dividir tarefas e atribuições, estabelecer os critérios de apropriação dos bens materiais - se existirem -, fixar obrigações, proibições e benefícios. As expectativas dos agentes estão em que todos ajam em referência aos regulamentos, sendo necessário que cada um tenha uma identificação com esses regulamentos, ainda que a identificação seja fluida e relativa. As respostas a esses regulamentos implicam na aceitação ou não da legitimidade que evocam, fato passível de ser verificado também por meio da análise das relações estabelecidas entre os atores de uma dada política pública. O uso das lentes weberianas para observar determinado objeto de estudo traz consigo o pressuposto da ação motivada por sentidos, orientada por diferentes racionalidades relacionadas a valores, as quais, quando identificadas nas relações sociais desenvolvidas no âmbito de uma política pública, podem fornecer imprescindíveis subsídios para melhor compreendê-la. A

interpretação compreensiva é o que busca apreender os sentidos nas relações sociais, explicitando motivos e finalidades. A apreensão dos significados que os indivíduos procuram imprimir aos seus atos, ligados a valores, podem indicar relações de causalidade numa realidade empírica. Por tal caminho, a análise pode se orientar para a captação dos sentidos da política pública, expressos pelos atores participantes, e a natureza das relações sociais nela desenvolvidas, fatores influentes na sua trajetória. Dessa forma, seria possível compreendermos os motivos que envolvem a criação e implementação das políticas públicas, enxergando-as como um fato social na acepção weberiana.

Mas, para compreendermos as ações sociais numa política pública, é imprescindível procurarmos mais do que o testemunho dos indivíduos. Os constrangimentos institucionais e as condições de existência são indispensáveis para contar a história das ações e das idéias. A consideração ao sentido das ações dos sujeitos pode ser combinada com a análise das relações e das condições objetivas sob as quais esses sujeitos agem de modo criativo.

Além disso, ao dirigirmos nosso foco a uma ação social de natureza econômica, buscamos compreender como as iniciativas dos diversos atores são influenciadas por redes de relações sociais que tecem vínculos entre os indivíduos e orientam suas decisões. No caso do fomento ao empreendedorismo inovador, observamos a articulação de múltiplos agentes para criar condições propícias à consolidação de novas práticas de mercado.

Foi assim sociologicamente orientado que empreendemos uma análise do Programa Primeira Empresa Inovadora – PRIME, da alçada do Governo Federal, particularmente quanto à sua implementação pelo Parque Tecnológico da Paraíba. Esta, uma instituição localizada no município de Campina Grande, de natureza privada e sem fins lucrativos, foi escolhida juntamente com outras 17 instituições, para implementar o Programa em todo o país, em bases descentralizadas. Como modalidade de política pública de incentivo ao empreendedorismo, o Prime foi lançado pelo governo Lula no ano de 2009, através da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, instituição que previa disponibilizar 1,4 bilhões de Reais para apoiar cerca de 6 mil empresas nascentes (com 2 anos de existência, no máximo), até o ano de 2011. Na região Nordeste, três incubadoras, situadas nos estados da Paraíba, Pernambuco e Sergipe, foram indicadas como “âncoras” do projeto. Cada uma deveria selecionar 120 empresas para ingressarem no Prime. A expectativa do Programa era gerar emprego e renda através do estímulo a “empreendimentos inovadores”, que demonstrassem possuir viabilidade econômica e potencial para se inserir e se afirmar no mercado. Para tanto, o governo estabeleceu um orçamento ousado, provendo uma subvenção de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil Reais) para cada um dos empreendimentos selecionados.

O PRIME se distinguiu como política pública de apoio ao empreendedorismo não apenas pelo alcance geográfico, pelo montante de recursos empregados ou pela ambição dos objetivos. O Programa colocou à prova um tipo de ação pública descentralizada, envolvendo agentes públicos e privados, enaltecida em determinadas concepções de reforma do Estado difundidas desde as últimas décadas do século passado. Além do mais, o Programa exprimiu uma visão de desenvolvimento afinada com valores liberais, posta em prática através de instrumentos sofisticados, utilizados para confirmar a eficácia de um modelo ideal para a criação de novos negócios, algo que parece, à primeira vista, paradoxal, em face dos valores contidos no ideário empreendedor que enaltecem a emancipação econômica dos indivíduos. Por outro lado, a criação do PRIME evidencia a crescente inclusão do incentivo ao empreendedorismo de caráter inovador na agenda das políticas públicas no Brasil, o que exige a busca de uma compreensão mais aprofundada sobre aspectos centrais, intervenientes e circundantes, característicos de seu manejo como ação de governo e, como tal, acerca dos seus efeitos nas realidades que pretende alterar. Os valores embutidos nas ações dos agentes públicos, a internalização de racionalidades específicas que inspiram o estímulo ao empreendedorismo e o comportamento dos atores nele envolvidos, podem revelar significados sobre as políticas públicas voltadas para apoiar negócios empreendedores, suas lógicas e conseqüências. A fonte fornecedora de tal compreensão reside nas ações e percepções de formuladores, executores e beneficiários dessas políticas públicas, desenvolvidas sob condições objetivas, as quais informam as bases sobre as quais são tecidas as relações sociais no âmbito dessas políticas.

Sendo assim, tomando a política pública de apoio ao empreendedorismo inovador - expressa por meio do PRIME e em particular a partir de sua implementação sob a coordenação do Parque Tecnológico da Paraíba - como material empírico da pesquisa, o problema principal que aqui se coloca poderia ser expresso nas seguintes questões: sob certas circunstâncias dadas (sociais, econômicas, políticas, institucionais), quais racionalidades que movem os atores sociais envolvidos na concepção e implementação do PRIME? Quais conflitos, negociações e composições vêm suscitando e quais dinâmicas e arranjos têm sido instituídas a partir de então? Que implicações tais dinâmicas tiveram quanto à implementação do PRIME, no âmbito de sua coordenação operacional pelo Parque Tecnológico da Paraíba? Que questões podem ser postas, em termos de debate público, sobre iniciativas como a do PRIME, que envolve a promoção pública de iniciativas privadas na área do empreendedorismo inovador?

Estimulada por tais questões, a pesquisa procurou alcançar o seguinte objetivo central: analisar as dinâmicas que vêm sendo instituídas com a concepção e a implementação do PRIME, por meio da coordenação operacional do Parque Tecnológico da Paraíba e, com isso, discutir os sentidos e tendências que disputam o futuro das políticas públicas de apoio ao empreendedorismo no Brasil. A hipótese orientadora do trabalho de pesquisa sugere que as políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo, apesar da coerência discursiva nesse campo social, não asseguram o atendimento às expectativas nelas constantes, uma vez que os interesses difusos e certas contradições que se estabelecem entre as lógicas dos atores participantes, constituem-se em obstáculos para essas políticas, transformando-as numa alternativa incerta para o desenvolvimento econômico e social. Em função do objetivo central, delineamos outros objetivos mais específicos, que podem ser assim elencados:

- Retomar as políticas públicas voltadas ao incentivo da inovação e do empreendedorismo no Brasil, de modo a contextualizar a instituição do PRIME;
- Reconstituir o processo de elaboração e desenvolvimento do PRIME: concepções, bases normativas, condições de financiamento, estratégia operacional, perfil dos principais agentes;
- Recuperar a trajetória de envolvimento do Parque Tecnológico da Paraíba nas políticas públicas de inovação e de incentivo ao empreendedorismo de inovação e, em particular, quanto à implementação do PRIME;
- Identificar os principais agentes envolvidos na implementação do PRIME, os motivos e as expectativas que orientaram sua atuação no Programa, os conflitos e composições gerados ao longo de sua implementação;
- Analisar as dinâmicas instituídas e as tendências esboçadas e suas implicações para o futuro das Políticas Públicas de apoio ao empreendedorismo no Brasil.

Para atingir estes objetivos, posturas epistemológicas e procedimentos metodológicos estão delineados na próxima seção.

## **1.2- Orientações metodológicas**

Em conformidade com os objetivos traçados e seguindo as proposições de Deslauriers e Kérisit (2008), a pesquisa está delineada como sendo de natureza *qualitativa*. Isto significa que as informações foram tratadas de modo qualitativo, quais sejam: informações sobre a experiência, sua reconstituição histórica, as representações, as definições da situação, as opiniões, as falas, os sentidos das ações e dos fenômenos. Trata-se de um trabalho descritivo e interpretativo, sob a forma de estudo de caso, cujos aspectos particulares servem de objeto de investigação para analisar a política pública.

O estudo de caso qualitativo persegue os significados atribuídos pelos sujeitos aos fenômenos estudados, tendo caráter heurístico e enfoque indutivo. A compreensão de um caso em particular - sob a forma de fatos quotidianos, determinadas situações, questões conceituais ou pesquisas comparativas – a partir de instrumentos que captem os sentidos postos pelos indivíduos, configura a ocasião oportuna para a utilização de estudos de casos (GODOY, 2006).

As abordagens qualitativas enfatizam os significados estabelecidos pelos sujeitos para os problemas, o pano de fundo em que ocorrem e as estratégias por eles escolhidas, segundo as particularidades socioculturais. Múltiplos percursos e uma diversidade de trajetórias podem revelar melhor a heterogeneidade e a dinamicidade das situações. Para além dos indicadores oficiais, em se tratando de políticas públicas, as pesquisas qualitativas salientam os efeitos inesperados, as consequências indiretas e a distância entre os objetivos oficiais e os de fato alcançados. Os focos de atenção das pesquisas qualitativas estão nos significados da ação, na pluralidade de perspectivas e na diversidade de construções sociais. As definições descontextualizadas dos fenômenos e a racionalidade formal de visão unívoca são vistas com desconfiança (GROULX, 2008).

Para Demo (1998), a pesquisa qualitativa busca captar fenômenos intangíveis, menos formalizáveis, de determinada realidade. Mesmo assim, o tratamento de tais fenômenos, inseridos num contexto material, temporal e espacial, necessita de consistente sistematização, para que os dados empíricos deles extraídos, dotados de regularidade e lógica, adquiram legitimidade científica.

Nesta pesquisa, buscou-se a apreensão das percepções dos atores envolvidos no PRIME, em suas relações e nexos com os processos que objetivamente se estabeleceram no seu processo de implementação. Foi, portanto, no diálogo tenso entre *objetividade* e *subjetividade* que o enfoque qualitativo da presente pesquisa foi afirmado.

Em vez de instrumentos padronizados, a pesquisa qualitativa deve adequar os procedimentos aos objetivos da pesquisa. Nela se reconhece a influência dos valores do pesquisador nas diversas etapas do trabalho: opção teórica, escolha de tópicos e de métodos, interpretação dos resultados. As pesquisas guardam vinculação com o pesquisador e com o contexto sócio-cultural (GUNTHER, 2006). No entanto, os valores do pesquisador presentes nas diversas etapas da pesquisa (escolha do tema, definição do método, tratamento dos dados), não o eximem da tarefa de não emitir julgamentos de valor, assim como do dever de olhar criticamente o fenômeno estudado.

A definição de uma amostra para a realização de uma pesquisa visa delimitar uma parte que empiricamente possa ter seus resultados estendidos a um todo, ou a uma população. No caso da pesquisa qualitativa, a construção gradual do objeto, a diversificação e as dificuldades conceituais dificultam a elaboração de uma tipologia de amostras que lhe seja peculiar. Mais importante, no entanto, é a ênfase que deve ser dada à relação entre objeto de estudo e o *corpus* empírico (PIRES, 2008). A amostra da pesquisa foi tomada como de *tipo por caso único, institucional e geográfico* (o PRIME ancorado pelo Parque Tecnológico da Paraíba). A amostra dos beneficiários da política pública estudada, não probabilística, foi escolhida de forma intencional através do critério de acessibilidade, resultando em 18 (dezoito) entrevistas com empreendedores, de um total de 98 (noventa e oito) inicialmente aprovados para participarem do Programa tendo o Parque Tecnológico da Paraíba - PaqTcPB como instituição executora. A lista dos 98 aprovados foi divulgada pelo PaqTcPB, constando nela a razão social e o registro do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), dados insuficientes para a localização das empresas e/ou empreendedores. Em publicação oficial do PaqTcPB identificamos os endereços eletrônicos dessas empresas. No entanto, em grande parte, os dados informacionais estavam desativados. Recorremos aos registros da Receita Federal, por meio do CNPJ, onde localizamos o endereço das empresas. O número de entrevistas realizadas representa uma cobertura relevante em relação ao total de participantes, tendo em vista o grande número de empreendedores e/ou empresas não localizados nos registros telefônicos, eletrônicos ou domiciliares, indicados nas listas oficiais de informação. Além das 18 entrevistas realizadas, outros 10 (dez) endereços foram visitados sem que neles houvesse vestígios de atividade empresarial, conforme indicara os dados oficiais, e 2 (dois) empreendedores recusaram-se a realizar as entrevistas. O recurso à entrevista qualitativa se justifica sob o ângulo epistemológico (é algo necessário à compreensão em profundidade das condutas sociais), se apóia também em argumentos éticos (os dilemas dos atores devem ser levados em conta) e metodológicos (a entrevista é um instrumento eficiente para acessar as experiências dos atores). A entrevista permite também a coleta de informações sobre as estruturas e o funcionamento de grupos e instituições (POUPART, 2008).

Os instrumentos adotados para a coleta de dados foram: a) observação do comportamento e das atividades dos entrevistados nos locais da pesquisa; b) entrevistas abertas, semi-estruturadas, descritas, realizadas face a face, junto aos beneficiários do PRIME e à coordenadora do mesmo, vinculada ao Parque Tecnológico da Paraíba; c) análise de documentos depositários de informações sobre os atores e o funcionamento do Programa. Nesta etapa, as informações foram coletadas de meios impressos e digitais, assim como por

meio do acesso a *sites*, *blogs* e outros espaços informacionais. A observação, as entrevistas com os atores e a pesquisa documental serviram à análise dos significados das ações sociais desenvolvidas pelos principais atores do PRIME e das condições sob e em relação à quais esses atuaram. Esses instrumentos constituíram a fonte de onde foram identificados condições, valores, concepções, expectativas, objetivos e interesses dos atores sociais, definidores de relações sociais com implicações nos resultados da política pública.

A análise interpretativa aqui empreendida seguiu a proposição de Severino (2000, p.56):

Interpretar, em sentido restrito, é tomar uma posição própria a respeito das ideias enunciadas, é superar a estrita mensagem do texto, é ler nas entrelinhas, é forçar o autor a um diálogo, é explorar toda a fecundidade das ideias expostas, é cotejá-las com outras, enfim, é dialogar com o autor.

Para apoiar a organização e a análise dos dados, foram observadas sugestões de Mattos (2006), reunidas em fases que facilitaram o trabalho de interpretação das entrevistas. Ao descrevê-las, registramos as circunstâncias e reflexões que acompanharam cada uma delas. A montagem e consolidação das falas procura aproximar relatos, opiniões e atitudes, tentando, na sequência da análise da fala de um entrevistado, identificar os vários significados que, tomados em conjunto, revelam sentidos novos e análises conclusivas. Coletados, descritos e interpretados os sentidos e as motivações das ações dos atores, procuramos identificar as racionalidades atuantes, tentando compreender como elas perpassam as ações e as relações sociais desenvolvidas, e como contornam os traços formadores da política pública, correspondendo ou não às aspirações iniciais. Além da análise do alcance e da intervenção das racionalidades, a pesquisa deteve-se na influência dos elementos acidentais, causadores de tensões e de desvios dos cursos de ação pretendidos. Adotando esses procedimentos, procuramos captar os significados das ações dos sujeitos participantes da política aqui estudada, trazendo à tona relações causadoras de efeitos e de conseqüências para a mesma, explicitando processos sociais dotados de significação.

Ao tentarmos compreender as ações e as lógicas dos indivíduos, não nos limitamos a esse procedimento para explicar o fenômeno social da política pública investigada. Os constrangimentos institucionais, o cenário das tomadas de posição e as condições históricas das trajetórias individuais foram consultados para demonstrarmos melhor as práticas estruturadas e estruturantes. Sendo assim, ousamos trilhar um caminho complexo, escolher uma abordagem sistêmica e adotar uma metodologia dinâmica, perseguindo a realidade dos fatos com a consciência das limitações das técnicas e dos conceitos.

Neste sentido, tomamos também como referência as formas de análise das ações sociais propostas por Pierre Bourdieu. Ao ouvirmos os indivíduos, procuramos dirigir um olhar sobre suas “trajetórias” e suas posições no “espaço social”. Esforçamo-nos para apreendermos a interferência dos fatores objetivos em seus comportamentos. Especialmente quando captamos as falas dos indivíduos, agregamos a perspectiva bourdieusiana de análise do “discurso”. Nessa perspectiva, tomamos os discursos como “armas simbólicas” utilizadas na “luta” entre “campos” de força. Procuramos perceber a associação dos locutores com as posições sociais que eles ocupam e o valor atribuído aos seus conteúdos discursivos nos referidos “mercados lingüísticos”. Lançamo-nos a compreender o “discurso grupal”, suas lógicas e interesses. Tentamos então, metodologicamente, preservar os significados expressos pelos indivíduos, no que nos inspiram as premissas weberianas e, ao mesmo tempo, aceitar as advertências bourdieusianas para não tomarmos os indivíduos sem consideração às condições objetivas com as quais eles se relacionam e que informam suas tomadas de posição.

### **1.3– Algumas considerações sobre as condições de realização da pesquisa**

A pesquisa de campo começou a ser realizada em novembro de 2011, onze meses após o término do PRIME. A seleção dos empreendedores para participarem do Programa foi encerrada no final de 2009, tendo os contratos sido assinados em dezembro do mesmo ano e os recursos iniciais liberados em janeiro de 2010. O ano de 2010, portanto, foi o período de duração da primeira e única etapa do PRIME (liberação de R\$ 120.000,00 para cada empreendedor utilizar em rubricas previamente definidas), já que a segunda etapa, na qual previa-se a liberação de outros R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) a título de empréstimo sem custo para cada empreendedor que cumprisse a primeira etapa, nunca chegou a ser efetivada.

As entrevistas com os empreendedores foram realizadas em 4 (quatro) Estados: Paraíba (11 empreendedores), Rio Grande do Norte (2 empreendedores), Alagoas (3 empreendedores) e Ceará (2 empreendedores). Seguindo o cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal do Brasil, das 98 (noventa e oito) selecionadas, 59 estavam localizadas na Paraíba, 21 no Rio Grande do Norte, 8 em Alagoas, 5 no Ceará, 1 no Rio de Janeiro e 4 encontravam-se com os registros suspensos na data do acesso ao arquivo, 19 de Dezembro de 2011, não sendo possível identificar o endereço. Os municípios visitados nos referidos Estados foram: Campina Grande, João Pessoa, Natal, Maceió e Fortaleza, no período compreendido entre Janeiro e Junho de 2012. Também aqui cabe salientar que a amostra foi estabelecida pelo critério de acessibilidade, ou seja, aqueles empreendedores que foram

localizados e com os quais foi possível agendar as entrevistas, compuseram a amostra da pesquisa. Outros dez empreendedores foram procurados nos endereços oficiais, porém não encontrados, nem suas respectivas empresas. Dentre os entrevistados, apenas em cinco casos as entrevistas ocorreram nos locais de funcionamento da empresa, ou seja, em endereço comercial destinado ao desenvolvimento da atividade empresarial. Com os demais, os encontros aconteceram em incubadoras de empresas, instituições de pesquisa ou em local privado, pelo fato de as empresas ainda não estarem em funcionamento por ocasião da pesquisa.

Para os objetivos da presente pesquisa, procuramos coletar informações concernentes às esferas nacional e local do PRIME. Documentos e falas de atores dessas duas esferas foram consultados, tendo em vista a necessidade de demonstrarmos como o Programa, concebido em determinado núcleo do Governo Federal, se articulou com os agentes locais para dar concretude ao mesmo. No âmbito dos atores da esfera federal, as falas foram obtidas a partir dos meios impresso e digital, quando da ocasião do lançamento do PRIME, identificando-se o papel desses atores e analisando-se os conteúdos discursivos relacionados ao Programa. A entrevista pessoal ou mesmo à distância nesse caso, apesar do esforço do pesquisador, foi impossibilitada pelas dificuldades inerentes à investigação de políticas públicas limitadas a uma só edição. O insucesso, que explica a sua própria descontinuidade, resulta em constrangimentos ou excessiva discrição, sobretudo da parte dos seus principais formuladores e condutores. Mesmo assim, no âmbito local, foi possível entrevistar o agente responsável por sua coordenação e execução. Ademais, uma amostra representativa de beneficiários foi entrevistada, conforme procedimentos acima explicados.

#### **1.4-Apresentação dos capítulos**

O capítulo primeiro da tese, de caráter introdutório, procura inserir o leitor no tema tratado, realçando sua importância no contexto das questões de interesse das Ciências Sociais e justificando a escolha do material empírico para testar hipóteses previamente estabelecidas, para o que perguntas e objetivos são apresentados. No mesmo espaço, são descritas as premissas epistemológicas e os procedimentos metodológicos com os quais o pesquisador abordou o objeto de estudo.

Os capítulos 2 e 3 trazem à luz o arcabouço teórico escolhido para a compreensão do objeto de estudo, tendo como preocupação o resgate e a utilização de autores e abordagens pertencentes ao campo das Ciências Sociais. No capítulo dois, por tratarmos de uma política pública que procura estimular um tipo de ação econômica, revisitamos a tradição da

Sociologia Econômica em Max Weber. Seguimos enfatizando a perspectiva social do papel do empreendedor em Joseph Schumpeter, trazendo também abordagens que, a partir desse autor, tratam o fenômeno do empreendedorismo numa perspectiva sociológica. Comentamos os trabalhos de Mark Granovetter, autor ligado à Nova Sociologia Econômica, naquilo que julgamos estar relacionado ao nosso tema de pesquisa. No capítulo três dialogamos com a Ciência Política e com a Sociologia para mostrarmos as relações existentes entre a crise do capitalismo, a reforma do Estado e as novas modalidades e experiências de políticas públicas, destacando aquelas voltadas à inovação e ao empreendedorismo em diversos contextos. Também nesse capítulo, adentramos o campo da economia quando procuramos situar nossos interesses de pesquisa nas formulações sobre o Novo Desenvolvimentismo brasileiro.

Os capítulos 4 e 5 versam sobre o tratamento do *corpus* empírico da pesquisa, definido como a análise da implementação do PRIME, para o que foram visitados aspectos capazes de atender às proposições dos objetivos de pesquisa. Cercamos nosso objeto de estudo, procurando analisar os aspectos formais e institucionais da política pública investigada, os discursos que procuraram legitimá-la, os atores envolvidos e seus contextos de atuação, a estratégia de implementação e as relações nela desenvolvidas, assim como as repercussões dessa política na trajetória dos beneficiados.

No capítulo 6 sintetizamos a constextualização do nosso objeto de estudo e tecemos as considerações finais e proposições futuras que possam dar conta de elementos ou aspectos não suficientemente apreendidos na pesquisa. Por fim, são relacionadas as referências bibliográficas.

## 2. EMPREENDEDORISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS SOCIOLOGICAS

### 2.1- Weber: a sociedade na perspectiva do indivíduo e a economia na perspectiva social

A análise do fenômeno empreendedor não constrange a Sociologia desde quando a teoria weberiana iluminou os fatos econômicos, vinculando-os intrinsecamente às dimensões sociais que lhes dão sentido. Sendo assim, revisitaremos o pensamento de Weber (1982; 1994; 2001) sobre a ação econômica, ajudados por seus comentadores, por considerarmos esse um exercício indispensável à compreensão do nosso objeto de estudo.

O ponto de partida de Weber (1994) para explicar a vida social é o comportamento do indivíduo. Dotada de sentido subjetivo, a ação do indivíduo pode ser compreensível, cabendo à Sociologia o dever de explicar as causas e efeitos dessa ação, desenvolvida por um ator que se orienta pelo comportamento de outrem, o que informa o seu caráter social. Como consequência disso, a Sociologia é uma ciência hermenêutica que procura descrever, explicar, perguntar pelo sentido e compreender as ações portadoras de significação, fornecendo uma perspectiva da realidade com a imprescindível incorporação do sujeito na análise. Para facilitar a compreensão da ação social, Weber (1994) as classificou em quatro tipos principais: a) Ação racional referente a fins (quando se age por expectativas que levam em conta meios considerados adequados, previstos e calculados, para atingir certos fins); b) Ação racional referente a valores (quando o indivíduo age racionalmente, entretanto o faz orientado por valores); c) Ação afetiva (comportamento movido por emoções e afetos); e d) Ação tradicional (na qual o costume move a ação).

Seja qual for o tipo predominante de ação social, em Weber (*apud* LALLEMENT, 2003), a decodificação do mundo social passa pela compreensão dos seus sentidos, e não apenas pelas imputações causais das determinações exteriores. Para realçar a sentença weberiana, Lallement (2003, p.265) repisa: “*A ação social é o produto das decisões tomadas pelos próprios indivíduos que dão sentido à sua ação.*” Mas, prossegue esse autor, a descoberta dos sentidos da ação não basta à análise causal. Necessário se faz estabelecer os vínculos ou cadeias causais que mostram o efeito de uma ação sobre outra. Por conseguinte, não se pode presumir que os indivíduos tenham controle total sobre as consequências dos seus atos, cujos desdobramentos não intencionais podem gerar conflitos e frustrar expectativas iniciais, devendo o analista prender-se ao que é observável.

De todo modo, inserindo o reforço de Freund (1987), a originalidade weberiana não consistiu em afastar as estruturas e instituições das explicações causais da atividade do

homem, mas em reafirmar a necessidade de se compreender o comportamento do homem em sociedade, ou seja, como as relações sociais são por ele criadas e transformadas e quais as intenções e os interesses existem nessas relações pela ação do próprio homem, o que a ela confere sentido. Os ângulos geral e particular seriam, então, solidários e complementares. Mas a apreensão do coletivo se dá a partir das relações estabelecidas pelas condutas individuais com significação. Só o indivíduo possui comportamento significativo que pode ser interpretado. Recorrer ao sentido de sua ação implica em reconhecer que ele tem uma consciência individual. Para arrematar, Freund (1987, p.85) escreve: “*A avaliação dos meios em função dos fins, a escolha do fim, a previsão das conseqüências, a decisão, a determinação na execução, tudo pertence à vontade do indivíduo.*” Mesmo que tal afirmação, como julgamos, esteja referida a um tipo ideal de ação social, na teoria weberiana a especificidade do indivíduo é incontornável, ainda que não esteja necessariamente em oposição, para efeitos da análise sociológica, ao coletivo.

Para afastar tal oposição, em sua obra, Weber (*apud* MORAES *et al*, 2003, p.9): “[...] *substituiu a razão universal pela contingência histórica, na qual a história aparece com sentido variável em função do sujeito da ação, cuja coerência estabelece que o mundo dos valores é infinito e cabe ao homem escolher seus valores.*” Nestes termos, esse autor coloca o estabelecimento do indivíduo como unidade explicativa na partida e na chegada do fato social. O indivíduo na sociedade ocidental e moderna, sobretudo, segundo Weber (1982), toma decisões orientadas por informações e é responsável por seus atos, indo além do simples papel de componente de uma engrenagem maior. No modelo teórico de Weber (*apud* Paim, 2009), o indivíduo e suas orientações valorativas não podem ser reduzidos a um processo biológico ou social. Os significados que nascem no indivíduo, em sua interação com outros, são produzidos num cenário de interesses, valores morais e tipos de dominação, impossíveis de serem simplificados.

A primazia do indivíduo frente à sociedade teria implicações nos diversos temas que compõem o programa de pesquisa da sociologia weberiana. O método científico, a organização política, a mudança social e o desenvolvimento econômico, são assuntos que passaram a receber diretamente as influências de um modo de conceber o mundo social a partir do indivíduo, resguardada a preocupação de não se desprezar os fatores ambientais e coletivos. A começar de quando discorre sobre a objetividade do conhecimento científico, Weber (1982) percebe o lugar da cosmovisão pessoal do pesquisador na argumentação científica, especialmente nas, chamadas por ele, “ciências da vida cultural.” Sendo obrigado a utilizar os métodos mais adequados para responder aos problemas investigados, no que

concerne ao saber empírico e ao dever científico, o cientista social carrega consigo valores e ideais que irão interferir tanto na escolha dos seus objetos de estudo, quanto na maneira como ele interpreta os problemas. Isso impõe ao cientista a conduta ética de demonstrar os fatos como realmente se apresentam. Desse modo, a atividade científica, tal como na categorização das ações sociais, configura-se como racional referente a fins e a valores, simultaneamente. Sendo assim, a “neutralidade axiológica” consistiria em, no dizer de Freund (1987, p.63): “[...] fazer a distinção entre a constatação empírica e os juízos de valor, entre a pesquisa e a convicção particular.” De qualquer forma, como entendemos, a finalidade científica não consegue ofuscar a figura do indivíduo que pesquisa, o qual possui motivos, cultura e tradição, fatores utilizados na apreensão de um conhecimento perseguido por ele enquanto pesquisador. O sentido que se busca é o sentido que se atribui. A explicação do fenômeno social é precedida de escolhas feitas pelo cientista para entender a realidade. Como explicam Barbosa e Quitaneiro (2002, p.111):

O princípio de seleção dos fenômenos culturais infinitamente diversos é subjetivo, já que apenas o ponto de vista humano é capaz de conferir-lhes sentido, assim como de proceder à imputação de causas concretas e adequadas ou objetivamente possíveis, destacando algumas conexões, construindo relações, e elaborando ou fazendo uso de conceitos que pretendem ser fecundos para a investigação empírica, embora inicialmente imprecisos e intuítos.

Se o trabalho científico nasce permeado por significações e pressupostos dos indivíduos, o método sociológico de Weber (1982) é, coerentemente, individualizante. As receitas práticas, de caráter universal, não seriam aplicáveis a uma ciência empírica. Às Ciências Sociais cabe a tarefa de encontrar as causas singulares pelas quais uma realidade se desenvolveu de forma peculiar, não sendo recomendável, para o estudo de fenômenos individuais, o uso de regras gerais, ainda que sob a justificativa de manifesta regularidade desses fenômenos. O fenômeno individual, mesmo que tomado em seu contexto, é o interesse da Sociologia weberiana, o que sugere a impossibilidade de sujeição a um método generalizante.

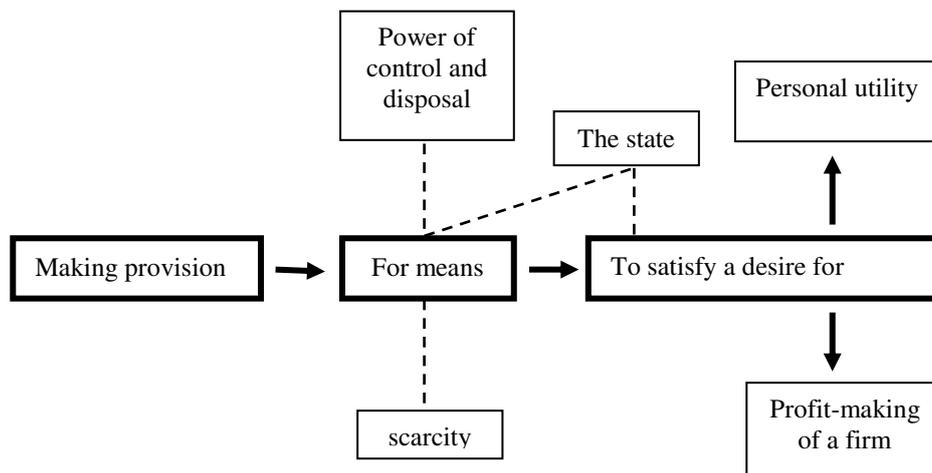
Nesse sentido, o “tipo ideal” aparece na teoria de Weber (1982) como uma forma de construção de conceitos conveniente ao método individualizante. O “tipo ideal” é um modelo mental elaborado como meio de conhecimento, destinado a demonstrar sua proximidade ou distância em relação a uma realidade. Mesmo correndo o risco de colocar o saber histórico a serviço da teoria, o “tipo ideal” se apresenta como instrumento útil para representar os fenômenos sociais em suas particularidades. Utilizando como exemplo a teoria econômica

abstrata, Weber (1982, p.137) argumenta que sua relação com fatos empíricos consiste na possibilidade de que, em qualquer situação onde haja a suspeição de ocorrências das relações previstas no citado modelo, seja possível: “[...]representar e tornar compreensível pragmaticamente a natureza particular dessas relações mediante um tipo ideal. Esta possibilidade pode ser valiosa, e mesmo indispensável, tanto para a investigação como para a exposição.” Importa porém, advertirmos, conforme Weber (1982), que os *tipos ideais*, por mais elementos que possa conter em sua construção, nunca encontrarão uma correspondência fiel na realidade empírica, sendo em si uma utopia funcional aos objetivos do método individualizante.

Desse modo, Weber (1994) elabora suas análises sobre o desenvolvimento capitalista, sistema que, segundo o autor, teve no século XVI o seu período decisivo, devido ao dinamismo e ao avanço do sistema de preços, do comércio, das empresas e, por conseguinte, dos mercados. Desde então, os mercados são regulados pela tradição, por desaprovação social, de modo jurídico, ou voluntário, caso em que cartéis, acordos e parcerias podem inibir a liberdade e a autonomia dos interessados em trocas baseadas nas lógicas da luta de preços e da concorrência. Este último aspecto revela que Weber (1994) confrontou sua elaboração mental com a realidade empírica, reconhecendo que as relações predominantemente abertas dos mercados coexistem com monopólios avessos à competição e contrários aos interesses de vendedores e consumidores, beneficiários de uma maior ampliação dos mercados.

A visão de Weber (*apud* SWEDBERG, 2011) do processo econômico pode ser ilustrada na Figura 1. A idéia básica de ação econômica envolve a consideração de todo o processo econômico, o qual estaria centrado no significado do termo alemão “*furgose*” traduzido como “cuidar”. Isto quer dizer que a economia pode ser entendida como um esforço para prever meios que serão utilizados para satisfazer as necessidades das pessoas e para produzir lucros empresariais. Desse modo, a escassez desempenha um papel importante na definição weberiana de ação econômica, assim como a necessidade de garantir o poder de disposição. Por outro lado, a política estaria diretamente ligada ao processo econômico, principalmente através do sistema monetário estabelecido pelos órgãos políticos. O “poder de disposição” na representação acima, de acordo com Weber (1994) consiste na aquisição de bens e serviços (força de trabalho) por meio de trocas juridicamente amparadas. Esse poder, embora não seja uma peculiaridade exclusiva do capitalismo, está distribuído entre empresas particulares que o exercem de modo autônomo e autocéfalo. As empresas criam desejos nos consumidores, porém, para continuarem existindo, dependem da disposição e capacidade de compra deles.

**Figure 1- The view of the Economic Process that underlies Weber's concept of Economic Action in chapter 2, part I of Economy and Society**



Fonte: Reprodução de figura elaborada por Swedberg, 2011.

Nesta direção, a análise weberiana sobre o funcionamento da atividade econômica, tendo o sistema capitalista como objeto de estudo, já demonstrava como, nessa tradição sociológica, os fatos econômicos estão intrinsecamente ligados às dimensões sociais que lhes dão sentido. As investigações históricas que desembocaram na descoberta de um certo “espírito do capitalismo” são elucidativas dos efeitos econômicos que o comportamento social pode provocar, de acordo com o que aprendemos.

Se, por um lado, Weber (1982) aponta que os fenômenos coletivos, as relações sociais, as instituições e mesmo as ações individuais sofrem as influências indiretas dos condicionamentos econômicos, por outro, como destacou:

[...] o conjunto de todos os fenômenos e condições de existência de uma cultura historicamente dada influi na configuração das necessidades materiais, no modo de satisfazê-la, na formação dos grupos de interesses materiais, na natureza dos seus meios de poder e, por essa via, na natureza do curso do desenvolvimento econômico, tornando-se assim, economicamente relevantes (WEBER, 1982, p.119)

No caso do capitalismo, de acordo com o trabalho clássico de Weber (2001), uma ética do trabalho, do uso dinheiro e do tempo, fundamentos de um estilo de vida inspirado por uma crença religiosa, resultou numa nova forma de empreendimento econômico. Sob a ótica de

Weber (*apud* BIRNBAUM, 1997), as diferenças expressas no sistema de estratificação não se originam unicamente nos aspectos econômicos. Do protestantismo ascético surgiu um tipo de racionalização da vida, cujas repercussões no modo de vida dos seus praticantes fizeram com que eles aproveitassem as oportunidades de lucro após o colapso do feudalismo, lançando as bases de uma nova economia.

A economia para Weber (*apud* FREUND, 1987) se constitui numa relação social, na qual os comportamentos reciprocamente orientados, revestidos de sentidos, buscam a satisfação de necessidades através da aquisição de produtos. Sendo assim, qualquer fenômeno que possa interferir na luta pela existência material pertence ao campo da sociologia econômica weberiana, o que torna impossível reduzir a explicação de todos os fenômenos da vida social ao componente econômico.

A explicação de Weber (1994) para a vida econômica recorre às dimensões sociais que dão sentido às ações econômicas. O fato econômico só é plenamente compreensível quando aparecem as razões sociológicas que permanentemente o acompanham e o orientam. Em referência ao mercado, por exemplo, Weber (*apud* REIS, 2003) chega a caracterizá-lo como uma “relação comunitária” na qual a ação social se move por um sentimento de pertencimento. Disso decorreria o uso da expressão “comunidade de mercado”, presente no texto weberiano, assim caracterizada por conter atos comunitários, quais sejam: o reconhecimento recíproco da posse objetiva de bens entre indivíduos numa relação de troca e a confiança no valor coletivamente atribuído a uma moeda. Nisto residiria um tipo de socialização solidária e comunal propiciada pelos mercados. O sentido comunitário do mercado poderia estar também no sentido do “compartilhamento” explicado por Barbosa e Quintaneiro (2002, p.122) para a descrição da ação social weberiana, da qual a ordem econômica é uma esfera:

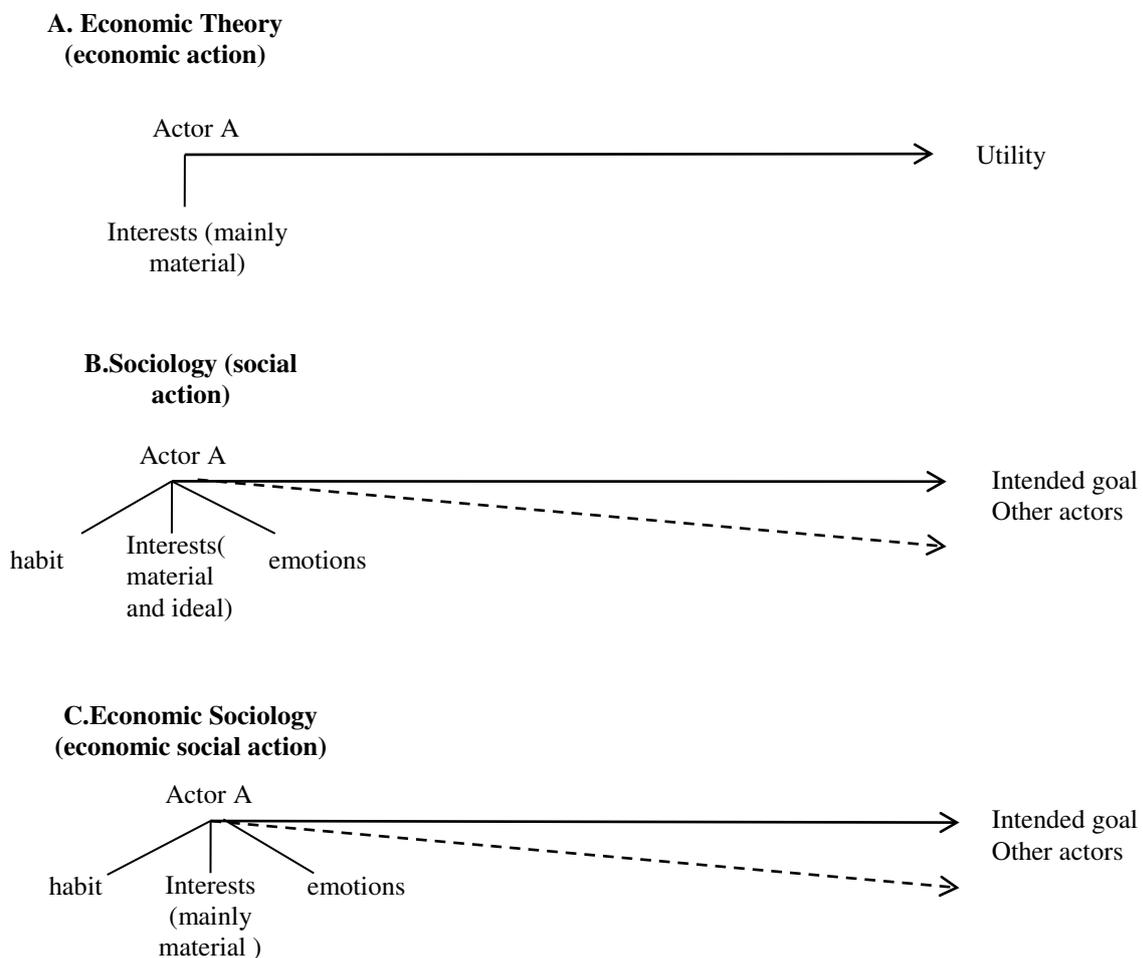
O agente individual é a unidade da análise sociológica, a única capaz de conferir significado às suas ações. Ao agir socialmente tendo em vista a validade de uma determinada ordem, cujo sentido é compartilhado por aqueles que dela participam, ele o faz de acordo com os padrões que são específicos de tal ordem e, assim, articula em sua ação sentidos referenciados a esferas distintas.

No entanto, a ambigüidade conceitual de Weber (*apud* REIS, 2003) não escaparia de ser percebida, na medida que a prevalência de interesses individuais e a impessoalidade estariam presentes em outra definição do mercado associada à idéia de “relação associativa”, cujo cerne repousaria na existência de interesses racionalmente motivados que se ajustam nas

trocas efetuadas no mercado. Este último conceito balizaria as análises de Weber (1994) sobre a gestão econômica.

Nos mais variados componentes da gestão econômica, tais como: trabalho, dinheiro, Estado e rendas, Weber (1994) destaca as motivações e/ou conseqüências sociológicas que impregnam a economia, construindo categorias que sugerem e conformam um vasto programa de pesquisa em sociologia econômica. Em vez de ação social, a sociologia econômica de Weber (*apud* SWEDBERG,1998) parte do conceito de “ação social econômica”, que, além de orientar-se pelo comportamento de outrem, é movida principalmente por interesses materiais (ver Figura 2). Uma sociologia econômica acusa, conforme Weber (1994), a impossibilidade de se compreender o fato econômico sem a inclusão dos aspectos sociológicos que o contornam, seja esse fato econômico orientado por uma racionalidade baseada no calculo ou não. De qualquer forma, a incursão weberiana para desvendar os sentidos da ação econômica forneceu categorias sociológicas importantes para estimular a pesquisa sobre a ação social economicamente orientada.

**Figura 2- Economic action, social action and economic social action according to Weber**



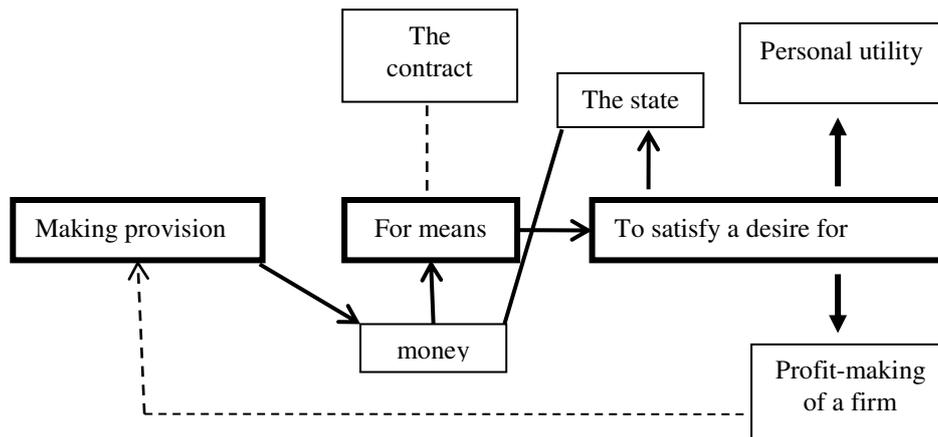
Fonte: Reprodução de figura elaborada por Swedberg,1998

Nesse programa sociológico, ainda destacando a análise do mercado, Weber (*apud* Mommsen, 1997) constrói um tipo ideal para representar a sua concepção desse núcleo central do funcionamento do capitalismo, composto dos seguintes elementos: a) a luta permanente entre grupos autônomos; b) cálculo racional dos preços sob condições de concorrência irrestrita; c) trabalho formalmente livre; d) expropriação dos trabalhadores dos meios de produção; e e) propriedade privada dos meios de produção. Este modelo seria indissociável das sociedades democráticas e, mesmo sujeito às contradições que lhe ameaçam, apresentaria maiores vantagens e virtudes do que outras concepções fundadas na extinção dos mercados.

Weber (1994) acreditava que uma economia baseada em relações de mercado, na qual as empresas seriam cada vez mais pertencentes a anônimos e desenvolveriam modos de produção tendencialmente uniformes, seria mais eficaz. A multiplicação de empresas faria emergir uma categoria distinta de burocratas e executivos, responsáveis pela gestão de empresas que precisariam alcançar o sincronismo de uma orquestra para lograrem êxito, além de um manejo racional das decisões. A concorrência inter-capitalista, fundada sob a égide do auto-interesse e operando num mercado livre, seria o modelo prevalecente de economia nas sociedades modernas, do qual surgiriam empresas provedoras de bens e serviços.

Nessa moderna economia capitalista, como ilustrou Swedberg (2011), o dinheiro é utilizado intensamente e o poder de disposição e controle dos bens e serviços assume a forma de contratos. Os lucros das empresas são reinvestidos na produção e o dinheiro dela resultante circula no mercado e constitui-se num elemento importante na organização do Estado (ver Figura 3)

**Figura 3- Modern capitalist economy**



Fonte: Reprodução de figura elaborada por Swedberg, 2011

Mais do que ressaltar as virtudes do mercado, Weber (*apud* RAUD-MATTEDI, 2005) chama a atenção para duas interações sociais que deram origem ao mercado: a troca e a luta. A primeira, necessariamente desenvolvida sob a orientação recíproca de atores, configura uma ação social, e a segunda, tradutora das relações de poder no mercado, denuncia a presença inevitável de conflitos decorrentes dessas relações. Possuindo tal forma, o mercado expressa uma interação social e as relações nele efetuadas produzem impactos socializadores. Na sociologia econômica weberiana, como conclui Raud-Matted (2005, p.4), “[...] a relação mercantil é uma relação social, uma vez que o ator econômico deve levar em conta não somente o comportamento dos outros atores econômicos, mas também, de maneira mais geral, o contexto sócio-político.” Sendo assim, construído socialmente, o estudo do mercado deve investigar as diversas vigas desse construto. Essas vigas dizem respeito aos instrumentos condutores e reguladores das relações sociais no mercado. Como salientou o próprio Weber (1994), o mercado livre, sem qualquer regulação que imponha limites às empresas e que vincule seu funcionamento a um ordenamento jurídico, é inaceitável. No entanto, as garantias jurídicas que são mais comumente referidas a interesses econômicos, podem também deles resultar. Por outro lado, a prática de uma ética baseada na honestidade, no preço justo e na confiança recíproca são os melhores mecanismos de legitimação e de longevidade das relações de troca no mercado. Em todo caso, a ordem econômica moderna, regida pela legalidade contratual, exige a presença de um Estado que aplique o direito de forma rápida e segura, exercendo um poder coativo indispensável.

O Estado, detentor do monopólio da violência legítima, como definiu Weber (1982), oferece as garantias jurídicas à economia privada, exercendo papel fundamental na estruturação social do mercado. Cabe lembrar que Weber (*apud* RAUD-MATTEDI, 2005) não defendia a intervenção do Estado na economia, mas destacava o papel que o Estado tem no

oferecimento das condições de estabilidade e de previsibilidade, consideradas por ele como fundamentais para a atividade econômica. Em outra direção, ao Estado caberia um lugar na difusão de um *ethos* capitalista, fundado na impessoalidade e na racionalização, atributos de uma mentalidade econômica a ser valorizada a partir da esfera burocrática e que se estenderia para as relações de mercado.

No que tange à racionalização, conceito que ocupa um lugar central na obra de Weber (*apud* CARDOSO, 2008), sua aplicação à esfera burocrática se evidenciaria na prevalência de uma ordem especializada, tecnicista, disciplinada, eficiente e impessoal. Nos mercados, a racionalização significaria o uso crescente e contínuo de conhecimentos científicos e métodos inovadores nas áreas da administração da empresa, modelando as atitudes dos agentes econômicos. A amplitude do conceito de racionalização em Weber (*apud* CARDOSO, 2008, p.259), recomenda a descrição de características principais relacionadas ao seu uso, quais sejam:

- a) o desenvolvimento inerente ao processo de civilização e da sociedade ocidental;
- b) a tensão sobre o conteúdo racional da vida econômica; c) o amplo uso do cálculo racional como uma estratégia da ação social; d) a libertação da ação social de todo e qualquer pensamento mágico; e) a ênfase em uma orientação prática para a realidade empírica; f) o uso difundido de raciocínio técnico e processual como um modo de controle prático dos resultados e de padronização da vida cotidiana.

A tendência à racionalização, estimulada pelo Estado, seria alçada por Weber (*apud* CARDOSO, 2008) à condição de grande responsável pela definição do que viria a ser as sociedades ocidentais modernas, permeadas pelas lógicas inerentes ao cálculo, ao conhecimento técnico e pela busca de controle do mundo social. No plano das relações de mercado, consolida-se uma mentalidade de excessiva confiança na determinação de estratégias apoiadas em meios técnicos, adequados aos objetivos do lucro. No entanto, outros fatores sociais fazem parte da arquitetura que projetou o desenvolvimento do mercado. Alguns desses fatores, citados por Weber (*apud* LALLEMENT, 2003), dizem respeito à separação entre a esfera da empresa e a esfera doméstica, além do surgimento da contabilidade racional vinculada à vida econômica. Apesar de perceber a ameaça que a racionalização da vida econômica poderia representar com o avanço do capitalismo, Weber (*apud* MOMMSEN, 1997) acreditava que os desenvolvimentos sociais ocorreriam em função de vários fatores. Ganhariam cada vez mais importância os conhecimentos especializados e as qualidades gerenciais. Profissionais dotados de tais capacitações teriam influência crescente nas sociedades industriais, levando-as na direção do crescimento econômico, do dinamismo e

da mudança social. Empresários, gerentes (*managers*), advogados, cientistas, médicos, artistas e trabalhadores especializados, formariam os grupos dinâmicos da sociedade. Dentre estes, Weber (*apud* MOMMSEN, 1997, p.161) destacava o papel dos gerentes: “*O grupo dos managers, que ocupa importantes posições empresariais, mostra-se mais inclinado para o dinamismo e um crescimento econômico rápido; por isso ele é mais liberal na sua orientação política e mais flexível no seu comportamento social.*” Por outro lado, os grupos representativos do conservadorismo e do atraso seriam os proprietários dos meios de produção rentistas e os trabalhadores sem qualificação.

No grupo dinâmico da sociedade, Weber (*apud* MARTES, 2010) colocou em relevo os empresários empreendedores, dotados de uma mentalidade movida pelo auto-interesse com valores modernos, guiados pela racionalização econômica e sempre propensos a expandir seus negócios. Desafiando as ordens institucionais vigentes, esse empresário empreendedor não é um agente atomizado, mas possui qualidades individuais socialmente construídas no contexto do capitalismo moderno. A diferença estabelecida por Weber (*apud* MARTES, 2010) entre o empresário empreendedor e o empreendedor burguês, explorador e usurpador, foi por demais destacada, podendo ser traduzida nos seguintes termos:

O empreendedor é portador de uma ética e esta é, sobretudo, diferente – por vezes oposta – àquela que até então caracteriza as sociedades e as ações econômicas pré-capitalistas. “Firmeza de caráter”, “clarividência e capacidade de ação”, obstinação pelo trabalho são qualidades combinadas que apenas o capitalista de um tipo especial possui (MARTES, 2010, p.258)

Em outro momento, Weber (*apud* SWEDBERG, 1998) enumera e discute os diferentes tipos de rendimentos do trabalho e da propriedade, que podem ser encontrados na história. Os rendimentos provenientes do lucro empresarial e da produtividade desencadeiam mudanças dinâmicas na sociedade, enquanto os rendimentos dos salários comuns e de caráter rentista conservam a face autoritária e estática da economia. No capitalismo subsistiriam as duas formas de rendimentos com suas respectivas consequências, sendo que as mudanças revolucionárias no capitalismo moderno teriam origem nos lucros empresariais, associada à melhoria das condições gerais de vida, conforme expressou Swedberg (1998, p.395): “[...] *as long as dynamic elements predominate in the economy, there will be some room for human liberty and dignity to exist.*” Para ilustrar a relação entre a reorientação dos lucros e o tipo de sistema econômico, esse autor se utiliza do esquema que reproduzimos na Figura 4. Nela são contrapostas as rendas oriundas da economia doméstica, tradicional, conservadora e estática, às rendas advindas dos lucros empresariais, classificadas como parte da moderna economia,

jovem, dinâmica e que, mesmo propensa a um tipo de dominação legal, pressupõe a separação entre política e poder econômico.

**Figura 4- The traditional and future? Rent-oriented economy and the modern profit-making economy**

	THE TRADITIONAL RENT-ORIENTED ECONOMY	THE MODERN PROFIT-MAKING ECONOMY
ECONOMIC PRINCIPLE	Householding, leading to economic traditionalism	Profit-making, leading to constant economic change
MAIN TYPE OF INCOME FOR THE DOMINATING ECONOMIC GROUP CLASSES	Rent (based on wealth)	Profit (based on capital)
CONFLICT LEVEL	Property classes (rentiers, middle classes, unfree)	Commercial classes (entrepreneurs, professionals workers)
POLITICAL SYSTEM AND PRINCIPLE OF LEGITIMATION	Little dynamics: status groups are strong and there might be class struggle	Much dynamics: class struggle, possibly of a revolutionary kind
	Repressive political system; traditional domination	Separation of political and economic power; possible legal domination

Fonte: Reprodução de figura elaborada por Swedberg, 1998

A importância atribuída por Weber (1994) aos empreendedores tem implicações não somente do ângulo metodológico, mas também na compreensão dos processos de mudança e reprodução sociais. Sob todas as perspectivas, a primazia está no indivíduo. O indivíduo não estaria encapsulado numa estrutura sem poder mover-se para lugares melhores. O indivíduo da sociedade ocidental e moderna, segundo Weber (1982), toma decisões orientadas por informações e é moralmente responsável por seus atos, indo além de exercer o simples papel de componente de uma engrenagem maior.

Apesar de reconhecer a influência dos processos sócio-econômicos, Weber (*apud* MOMMSEN, 1997) acreditava na mudança social a partir dos indivíduos e grupos que agem orientados por valores. A personalidade do indivíduo ocupava um lugar fundamental na sociologia weberiana. A própria ideia de “seleção social” anuncia o entendimento de que certos atributos pessoais ganham preferência nas inevitáveis disputas que ocorrem no ambiente social. Na engrenagem de relações sociais, processos seletivos elegem determinados atributos e qualidades pessoais (força física, astúcia, rendimento intelectual, disciplina, criatividade e adaptabilidade, etc.) definidoras de vantagens para os seus possuidores que, em situações de concorrência, têm maior probabilidade de êxito.

Convencido de que leis objetivas não são suficientes para explicar o destino dos indivíduos, Weber (*apud* MOMMSEN, 1997) resguardou a esfera da personalidade do indivíduo como responsável por escolhas que orientam sua sorte, embora reconhecendo que,

apesar de as situações e interesses de classe não serem claramente identificáveis, a diferenciação na disposição de bens e a influência exercida sobre o controle dos meios de produção estabelecem privilégios para as classes possuidoras. Todavia, haveria sempre espaço para a mobilidade social. Tentando expressar o pensamento de Weber sobre isto, Mommsen (1997, p.154) escreveu:

[...] ele (Weber) estava profundamente convencido de que o indivíduo que se sabe orientado por valores últimos, independente do tipo – e, quanto mais estes estão em oposição à realidade do dia-a-dia, tanto mais profundo são seus efeitos -, sob determinadas condições pode constituir uma última e irredutível potência dentro do processo histórico, já que este indivíduo encontra caminhos para mudar a realidade social dada de acordo com os valores últimos em que acredita. Os resultados efetivos de tais ações individuais estão em grande parte naturalmente condicionados pela respectiva situação social. Mas o impulso inicial para a sua ação não pode ser atribuído fortuitamente às condições sociais que em grande parte o determinam.

Disso depreendemos que Max Weber ressaltou as margens de manobra que o indivíduo possui para ascender socialmente no contexto de uma sociedade competitiva. Isso não significa que ele ignorasse os fatores estruturais, limitantes do progresso individual. O próprio desenvolvimento da sua teoria da burocracia seria uma evidência de que reconhecia o peso que as condições objetivas exercem sobre o sujeito, além da existência de relações de dominação que restringem a liberdade de ação. Mesmo assim, Weber, inferimos, não renunciou às teses da responsabilidade do indivíduo e da necessidade de se compreender os múltiplos significados que acompanham os seus movimentos, capazes de produzir mudanças.

Neste sentido, quando nos debruçamos sobre o estudo das políticas públicas destinadas a estimular o empreendedorismo, sobretudo o empreendedorismo de caráter inovador, vemos-nos seduzidos a dialogar com o arcabouço teórico weberiano, principalmente com sua sociologia econômica. Consideramos que as premissas implícitas nas referidas políticas são, intencionalmente ou não, advindas de concepções weberianas sobre a sociedade capitalista moderna, o dinamismo econômico e a mudança econômica e social. Enxergamos nos movimentos e discursos estatais que geram essas políticas um esforço de agentes governamentais para difundir valores e racionalidade compatíveis com certa visão de desenvolvimento e de modernidade, posta em prática pelos órgãos que as elaboram, os quais, geralmente, compõem o núcleo profissional-burocrático do aparelho estatal. Esse núcleo concebe o desenvolvimento dinâmico a partir da inovação no campo dos negócios. Para estimular esse campo, políticas públicas incentivam a emancipação econômica dos indivíduos, inspiradas que são nas supostas vantagens decorrentes de um ambiente social onde existe liberdade para empreender. Ademais, elegem o empreendedorismo como caminho

para o progresso social, mobilizando esforços e recursos para fortalecê-lo, indicando que a chave da prosperidade está nos indivíduos, em suas capacidades e atitudes. Por isso, ao escolhermos as políticas públicas voltadas para o apoio ao empreendedorismo como objeto de estudo, nos deparamos com a atualidade do pensamento weberiano.

## **2.2-Schumpeter: a tese do empreendedor como agente da inovação**

Ao reunir e explicar os princípios da Sociologia Econômica, Swedberg (2003) registra que os trabalhos de Schumpeter se inserem no conjunto das contribuições dadas por economistas à Sociologia Econômica. Schumpeter se distinguiria desses economistas por ter sido o único a tratar explicitamente sobre a Sociologia Econômica, abordando temas que ligaram a Economia à Sociologia, tais como: classes sociais, imperialismo e Estado. Inspirado por Weber, Schumpeter teria estudado as motivações do comportamento humano, destacando também como as instituições afetam a ação econômica. As idéias de Schumpeter sobre o empreendedor seriam, conforme Swedberg (2003), sociológicas por natureza, e enriqueceriam a Sociologia Econômica a partir da análise do papel do empreendedor na ordem econômica e social.

Na ordem econômica, conforme análise de Schumpeter (1968), apesar de as formas de organização econômica existirem desde longa data, em distintas formações sociais, o homem de negócios era uma figura que prescindia de alguma explicação elaborada. A partir do século XV, uma idéia das funções do homem de negócios começa a ser desenvolvida até que, na obra de Cantillon, a expressão *entrepreneur* foi utilizada para designar o agente que comprava meios de produção a certos preços para transformá-los em produtos a serem vendidos a preços incertos. Coube a J. B. Say aperfeiçoar este conceito, traduzindo o *entrepreneur* como um agente que combina fatores e cria organismos produtivos. Dessa maneira, o empresariado passa a ocupar o centro das teorias produtivas e distributivas, conformando uma estrutura analítica aperfeiçoada por Jevons, Walras, Marshall, Wicksell, Clark e, mais claramente aprofundada por, Jeremy Bentham.

Já em Adam Smith, como continua analisando Schumpeter (1868), a função dirigente na atividade econômica não recebe destaque. Os processos de produção e de comercialização são tomados como algo automático, cabendo à direção dos negócios a função de prover ferramentas e capital para o processo industrial, o que denotava uma imagem não condizente com a realidade. Semelhantemente, Ricardo e Marx não reconheciam nas possíveis diferenças individuais dos empresários algo importante para o processo social. Também Marshall considerava que o trabalho não manual do “gerente dos negócios” se assemelhava aos demais,

devendo ter benefícios similares aos dos salários. Foi John Stuart Mill quem, recuperando J.B.Say, reafirmou a condição não ordinária da função de direção do processo produtivo. A especificidade da função diretiva, a partir da segunda metade do século XIX, começa a ficar evidente em razão do crescente aparecimento de capitalistas que não eram empresários e de empresários que não eram capitalistas. Tornara-se claro que o empresário precisava mobilizar outros tipos de recursos e fatores, além de capital, para fazer prosperar negócios, cuja direção exigiam capacidades especiais.

Todas las perturbaciones normales del proceso económico, la tarea entera de adaptación a cualquier situación cambiante, afecta principalmente a los directivos de las empresas. Evidentemente, esta es una tarea muy personal a la que algunas personas se adaptan mejor que otras. Hay una impresión de sentido común de que existe algo que se llama una capacidad para los negocios que incluye una aptitud para la administración eficiente, para la decisión rápida y todo este tipo de cosas; y se reconoce generalmente, a pesar de algunas voces en contra, que el superar con éxito las situaciones difíciles y el aprovecharse con éxito de las situaciones favorables, no es simplemente una cuestión de suerte (SCHUMPETER, 1968, p. 258).

Para Schumpeter (1968), recolocada no centro do processo econômico, a função empresarial não se limita a manter a sobrevivências das empresas. Sobretudo, a função empresarial, não necessariamente exercida por uma pessoa física, deve promover a inovação e oferecer respostas criativas que possam assegurar vantagens que só os pioneiros podem obter, buscando a liderança advinda da capacidade de revolucionar os processos produtivos. Esse esquema analítico sugere uma relação intrínseca entre a atividade empresarial e o progresso econômico. No caso do *progresso econômico* – não confundido com crescimento econômico – há que se observar as condições do meio ambiente físico-social e as reações diante das mesmas, entre as quais a qualidade dos dirigentes empresariais poderá indicar a existência da relação entre o progresso econômico e a atividade empresarial.

Então, ao contrário do que alguns pensam, em Schumpeter (1968), a atuação empresarial tem de ser investigada à luz das condições sociais, legais, tecnológicas, entre

outras existentes no meio ambiente que a circuncida. Desse ambiente ainda fazem parte: a autoridade pública, a ação corporativa e a ação individual. Levadas em conta, as informações acerca dessas condições podem produzir o conhecimento sobre a natureza da atuação empresarial e de sua influência na organização social. Sem os preconceitos impeditivos de uma abordagem imparcial, muito do significado social e econômico da atividade empresarial pode ser explorado. Dentre esses preconceitos estariam aqueles que ignoram o papel da iniciativa individual no desenvolvimento econômico, os que compreendem o desenvolvimento exclusivamente como resultado direto do conhecimento das condições naturais, sociais e das decisões políticas, além dos que concebem o empresário como um aproveitador do progresso tecnológico. Desse modo, como compreendemos, Schumpeter, ainda que ressaltando o papel social do empresário-empendedor, concebe o desenvolvimento econômico de forma mais ampla, incluindo os aspectos sociais, técnicos e humanos, alguns dos quais podem ser desconsiderados por razões ideológicas ou políticas.

Schumpeter (1968) e Weber (1994) têm visões convergentes sobre a relação entre tecnologia e economia. Para o primeiro, a atitude racionalista que move o progresso tecnológico se originou na sociedade burguesa, sendo inegável a relação existente entre progresso tecnológico e ação empresarial. De acordo com Weber (1994, p.39), “*a orientação econômica do chamado desenvolvimento tecnológico pelas possibilidades de lucro é um dos fatos fundamentais da história da técnica*”. Semelhantemente, Aron (1981) registra que nos empreendimentos modernos o cálculo racional torna-se imprescindível para precisar custos, renovar e aumentar o capital. As sociedades industriais não podem prescindir dessa racionalidade se quiserem evitar desperdícios de recursos e de energia. O cálculo econômico tem primazia sobre o cálculo técnico, seguindo o princípio básico segundo o qual os recursos escassos devem ser aplicados em alternativas guiadas pela racionalidade que ajusta os meios aos fins. Esses autores identificaram a motivação econômica como principal condicionamento para o desenvolvimento técnico.

Neste sentido, Schumpeter (1968) afirma que o empresário não é necessariamente um inventor, mas alguém que “põe em marcha coisas novas”. Não é também parte de uma classe social que se auto-reproduz dentro dos seus limites, visto que podem se tornar empresários pessoas de diversos extratos sociais, não sendo possível transmitir por herança a condição de empresário. Em outro sentido, ao contrário do que comumente se imagina, ainda segundo Schumpeter (1968), os homens de negócios não controlam as decisões políticas na era moderna. A maioria deles não dispõe de tempo para desprender energias em atividades políticas e muitos deles fracassam em seus negócios, enquanto o poder político prospera. No

entanto, em alguns casos, por razões de autodefesa, interesses organizados dos empresários se expressam em posições políticas e se difundem em meios de comunicação, por vezes pertencentes aos próprios empresários.

Na descrição schumpeteriana do desenvolvimento do empresário e de suas funções, se apresenta a possibilidade de análise social a partir do papel exercido por esse ator, contextualizando-o e em interligação com outros agentes da vida social. Essa perspectiva é relativamente pouco explorada por campos teóricos mais influenciados pela teoria das classes sociais, cuja pré-conceituação sobre a condição do empresariado na sociedade capitalista inibe a prospecção acerca do lugar que ele ocupa e das funções que desempenha em contextos específicos. Por vezes, o empresário é rebaixado a uma condição social repugnante a ponto de deixar sob suspeição pesquisadores interessados em lançar luzes sobre esse sujeito social sem o uso da ótica classista. Na dicotomia das classes, em qualquer situação, o empresário fica relegado ao posto de vilão e a ele não é atribuído qualquer papel importante nas mudanças socialmente desejadas. Já o programa schumpeteriano, conquanto enalteça o empresário como ator social e a ele dedique considerável energia intelectual, não despreza as circunstâncias do entorno de seu percurso.

Ao analisar os fatores causadores das mudanças descontínuas que ocorrem na vida econômica, Schumpeter (1982) elege a inovação como principal motor das mudanças, cuja ocorrência denotaria o “verdadeiro desenvolvimento”. Tais mudanças, causadas por inovações surgidas no interior do sistema econômico, apresentam-se sob a forma de novas combinações produtivas através da introdução de um novo produto, de novos métodos de produção, da abertura de novos mercados, da conquista de novas fontes de matérias-primas e da criação de novas configurações organizacionais. Para serem aceitas, as inovações precisam criar novas necessidades entre os consumidores, ensinando-os a desejarem os novos bens e serviços. Os resultados do desenvolvimento baseado na inovação suplantariam o simples aumento dos meios de produção ou o uso dos que estariam ociosos, tidos erroneamente como sinônimo de desenvolvimento. Nas palavras de Schumpeter (1982, p.50): “*O desenvolvimento consiste primariamente em empregar recursos diferentes de uma maneira diferente, em fazer coisas novas com eles, independentemente de que aqueles recursos cresçam ou não.*” O ator principal desse processo é o empreendedor, dotado de capacidade para adaptar-se às mudanças e para enxergar novas possibilidades, rompendo com hábitos e costumes. A ação do empreendedor ultrapassa os condicionamentos impostos pelo ambiente social e pela educação formal, os quais restringem a “liberdade mental” e constituem-se em barreiras às mudanças.

A resistência ao “novo” é vista por Schumpeter (1982) como algo comum na vida social, mesmo quando as dificuldades objetivas para aceitá-lo inexistem e ainda que o “velho” se apresente eloqüentemente inadequado. No campo econômico, os concorrentes ameaçam os inovadores, os consumidores desconfiam de novidades e o ambiente reluta em aceitar as inovações. A escolha do indivíduo é limitada e, em vez de racionalidade, hedonismo ou egoísmo, é a sansão social que molda os desejos particulares. Para vencer esses obstáculos, o empreendedor manifesta uma “racionalidade consciente” quando forja planos para liderar novas combinações produtivas, não sem o imprescindível uso da intuição. Movido também por auto-interesse e egoísmo, sem ser necessariamente individualista, o empreendedor deve possuir aptidões, qualidades e características especiais que o destacam dos demais seres humanos acostumados à rotina e avessos ao “novo”, até que uma mudança forte os vença gradativamente, conforme o próprio Schumpeter (1982, p.57) explica:

Quando terminam as fronteiras da rotina, muitas pessoas não podem ir além, e outros só podem fazê-lo de uma maneira altamente variável. A suposição de que a conduta é rápida e racional é uma ficção em todas as situações. Mas prova ser suficientemente próxima à realidade, se as coisas tiverem tempo de fixar a lógica no homem.

Entretanto, ainda em relação à mudança econômica, Schumpeter (1968) reconhece que nenhum fator atua de forma inequivocamente determinada, sendo necessário investigar os mecanismos pelos quais os fatores causais atuam. Em concordância, Weber (1994) assinala que a criação de empreendimentos econômicos e de inovações técnicas podem encontrar fatores impeditivos (a exemplo das obstruções de natureza ideológica) ou facilitadores, mas não existe relação causal claramente definida.

Neste sentido, o reconhecimento da complexidade que envolve o mundo econômico e empresarial tem implicações importantes para os formuladores de políticas públicas que jogam todas as fichas em programas de estímulo à criação de negócios. Há que se perguntar se os agentes públicos, ainda que de elevada qualificação e com boas intenções, estão devidamente habilitados para tomar decisões relativas a empreendimentos que irão operar em ambientes competitivos, cuja lógica difere intensamente daquela vivida no cotidiano da burocracia pública. No ambiente de mercado, como classifica Schumpeter (1968), as empresas podem reagir às mudanças de forma “adaptativa” ou “criativa”. A “resposta criativa” consiste em fazer algo que está fora da prática existente. Essa resposta transforma as situações sociais e econômicas, vinculando-se à qualidade de pessoas disponíveis numa

sociedade e ao esquema de comportamentos individuais. Estaria claro então para esse autor que o estudo da “resposta criativa” presume a necessidade de se investigar o empresariado, já que as mudanças econômicas em uma sociedade capitalista se fundamentam na atividade empresarial, cujo cerne é a inovação.

El poner en marcha nuevas cosas no es solo um proceso que produce consecuencias que son una parte esencial de la realidad capitalista. Toda la historia económica del capitalismo sería diferente de lo que ahora es, si las ideas nuevas hubieran sido adaptadas em su tiempo y tranquilamente, de forma rutinaria, por todas las empresas para cuyos negocios eran relevantes. Pero no lo fueron. Em la mayoría de los casos es, solamente, um hombre o unos pocos hombres los que ven la nueva posibilidad y pueden enfrentarse a las resistências y dificultades que siempre encuentra la acción fuera de los trillados caminos de la práctica establecida. Esto explica las enormes ganancias que supone a menudo el éxito, así como las pérdidas y vicisitudes del fracaso. (SCHUMPETER, 1968, p.224).

Não restam dúvidas, então, quanto ao lugar central que o empreendedor ocupa na mudança social, de acordo com o modelo schumpeteriano. Isto nos remete à concepção de Weber (1994), segundo a qual, sobretudo no contexto de uma economia de mercado, são os indivíduos - orientados por interesses próprios, ideais ou materiais – quem empreendem a gestão econômica e provocam mudanças.

Porém, seguindo as impressões de Schumpeter (1968), a figura do empresário como líder intuitivo, desbravador e empreendedor - que supera as resistências do ambiente para pôr em curso suas inovações – tende a declinar. O crescimento da ação baseada no cálculo (a burocratização da economia) e do correspondente número de especialistas sugere menos resistências a progressos e melhoras que passam a ser vistas com naturalidade por uma sociedade mais racional e menos dependente do carisma. A confirmação dessa tendência, assim como a análise das condições que produzem, informam, favorecem e inibem a atividade empresarial, são questões a serem melhor respondidas pela Sociologia da empresa. As respostas, de acordo com Weber (1994), comportam fatores como: as relações sociais habituais, as ações não econômicas e as restrições do espaço de subsistência, os quais exercem significativa influência sobre a gestão econômica racional.

Ao analisar o papel social do empreendedor, Berkane (2007) ressalta a pretensão schumpeteriana de tratar o desenvolvimento econômico inserindo-o na esfera da vida social como um todo. O interesse de Joseph Schumpeter estaria ligado a uma teoria geral da evolução social, na qual o comportamento econômico poderia ser utilizado como instrumento

metodológico para a apreensão da realidade sócio-cultural. A mudança na liderança social faria parte de uma mudança institucional maior, cujos aspectos constituem o objeto de estudo da Sociologia Econômica. O olhar sobre as instituições sociais que afetam o comportamento econômico, sua natureza e evolução, traz à tona o esquema metodológico para se compreender historicamente a estrutura social. A mudança social corresponde sempre a uma ruptura com o comportamento herdado de estruturas anteriores, fato que demanda processos adaptativos aos novos contextos. A sociedade capitalista representa a superação do feudalismo – liderado pelo senhor feudal e cuja função socialmente necessária era a atividade guerreira – e a emergência do empreendedor como líder que, através da inovação, exerce uma função social reconhecidamente significativa, suportada pelo crédito mais do que pela posse dos meios de produção.

Na análise de Berkane (2007), o empreendedor foi interpretado por Schumpeter como herdeiro de uma longa tradição de líderes sociais em diferentes épocas. Para compreender o ator social empreendedor, Schumpeter teria adotado uma abordagem que combina aspectos individuais e estruturais. Do lado individual, a premissa principal seria a de que as inovações só poderiam ser conduzidas por agentes econômicos portadores de uma racionalidade incomum, suficiente para transpor as resistências às mudanças. Do lado estrutural, o empreendedor é visto também como um ator que se move num contexto histórico e social, estando sujeito às limitações da estrutura que o cerca. Nessa perspectiva, os empreendedores são os novos líderes sociais do capitalismo, função que representam ao executar as inovações. Para Berkane (2007), a concepção schumpeteriana da evolução econômica estaria baseada na dicotomia existente entre economia estática e economia dinâmica. A figura do empreendedor aparece para introduzir mudanças, tendo de vencer as resistências do ambiente. Esse modelo de análise se aplicaria a outros domínios da vida social, nos quais o desenvolvimento ocorreria em função do papel desempenhado pelos agentes de mudança. Os diferentes domínios da atividade social são interdependentes e interagem num processo de influências recíprocas.

Ces interactions participent alors d'un processus de changement institutionnel dont la prise en compte permet un élargissement d'analyse, du phénomène de développement économique, causé par l'activité innovatrice des entrepreneurs, à celui du développement socioculturel influencé par les activités des leaders dans les divers domaines (BERKANE, 2007, p.4)

Segundo Schumpeter (*apud* BERKANE, 2007), as diferenças de atitudes dos indivíduos em relação à inovação determinam a ocupação de posições em cada domínio e em distintas classes sociais. Os empreendedores estão no topo da hierarquia econômica, influenciando o espírito, a política e a cultura de um determinado período.

Les entrepreneurs capitalistes entrèrent en lutte contre les anciens groupes dirigeants pour s'assurer à leur tour un pouvoir de contrôle sur l'État. Le fait même de leur réussite, leur position, leurs ressources, leur puissance, leur firent gravir rapidement les degrés de l'échelle politique et sociale. Leur mode de vie, leur forme d'esprit jouèrent un rôle de plus important dans la vie sociale. Leurs décisions, leurs aspirations, leurs intérêts, leurs croyances marquèrent de plus profondément l'histoire de leur nation (SCHUMPETER, *apud* BERKANE, 2007, p.5).

O desenvolvimento econômico, no pensamento schumpeteriano, de acordo com o que concluiu Berkane (2007), afeta os domínios não econômicos e provoca a mudança social, assim como os domínios não econômicos podem influenciar o conjunto da sociedade. No sistema capitalista os líderes são os empreendedores, constituídos em uma classe social com características e interesses heterogêneos, mas capazes de moldar a estrutura institucional que influencia os comportamentos individuais. O poder dos empreendedores provaria que o quadro social e cultural de uma sociedade capitalista não se explica apenas pelos fenômenos econômicos e que a hierarquia social não é definida apenas em função das posses econômicas.

Entretanto, a importância atribuída por Schumpeter (1968; 1982) ao papel exercido pelo empreendedor nas sociedades capitalistas suscita a necessidade de adentrarmos em abordagens que tratem sobre, entre outros temas, as condições sob as quais os empreendedores surgem e as inovações são estimuladas. Estas questões se revestem de maior importância quando se percebe o esforço de agentes públicos, em vários contextos, para estimular negócios empreendedores pela via das políticas públicas.

Nesta direção, Thornton (1999) realça que o tema “empreendedorismo” tem alcançado importância significativa nos últimos tempos, a julgar pelo interesse demonstrado por diversas instituições, universidades, associações profissionais e publicações científicas em compreender e/ou estimular o nascimento de novas empresas. Apesar disso, o considerável número de abordagens segmentadas, oriundas de disciplinas diversas, denuncia a necessidade de construção de um corpo teórico unificado. Um grande estoque de literatura tem fornecido respostas acerca de como, onde e porque empresas são fundadas, porém oferecendo pouco conhecimento sobre o contexto específico dessas empresas. Do ponto de vista da Sociologia,

se faz necessário a verificação das pesquisas existentes e a criação de uma agenda para favorecer o desenvolvimento de uma perspectiva sociológica sobre o empreendedorismo. Essa autora fornece um mapeamento das abordagens sociológicas adotadas para tratar o empreendedorismo. Essas abordagens sociológicas, segundo Thornton (1999), dividem a literatura do empreendedorismo em dois focos: a *supply-side perspective*, preocupada com a disponibilidade de indivíduos que possam assumir as funções empresariais, suas características e propensão ao risco; e a *demand-side perspective*, interessada em examinar o contexto da fundação de empresas, o papel das profissões, a política dos Estados-nação, o desenvolvimento dos mercados e o advento de novas tecnologias, os fatores inibidores e os favoráveis ao empreendedorismo. Nesta última perspectiva, novas empresas são criadas por empreendedores individuais, mas eles não agem sem uma infraestrutura. A influência das duas forças devem ser estudadas. A idéia de que indivíduos e organizações afetam e são afetados pelo contexto social é um argumento usado pelas Sociologias clássica e contemporânea, assim como tem sido usada para estudar o empreendedorismo em diferentes níveis de análise.

A *supply-side perspective*, conforme Thornton (1999), é uma abordagem orientada para a identificação dos traços especiais que certos indivíduos possuem e que os tornam empreendedores. O avanço econômico das sociedades estaria vinculado à quantidade existente desses indivíduos com características diferenciadas, entre as quais se destacam propensão ao risco, capacidade de solucionar problemas, espírito inovador e estilo de liderança. Contudo, ainda que os indivíduos sejam considerados o ingrediente fundamental para a criação de novas empresas, a idéia de que apenas os traços psicológicos sejam suficientes para construir o empreendedorismo tem sido abandonada.

Em geral, na avaliação de Thornton (1999), as abordagens sociológicas que incorporam a *supply-side perspective* relacionam atributos culturais, étnicos ou de classe, ao comportamento empreendedor. O potencial de empreendedorismo poderia ser antecipado mediante o prévio conhecimento das características dos indivíduos pertencentes a determinados grupos, o que indicaria como e onde novos negócios poderiam ser criados. Porém, a ênfase nos traços e atributos dos empreendedores têm recebido críticas diversas. A desconsideração à variáveis como idade, gênero, educação, experiência de trabalho e a aspectos do contexto, além da ausência de rigor metodológico, indicam a natureza simplificadora da *supply-side perspective*. Muitos estudos deixam sem resposta a questão de se são os empreendedores quem criam negócios de sucesso ou se são os negócios de sucesso que criam pessoas empreendedores. Por outro lado, diferentes tipos de empresas requerem

diferentes tipos de empreendedores, fato que, somado às peculiaridades de cada contexto, sugere que o fenômeno do empreendedorismo deva ser apreendido em sua complexidade, incluindo-se outros focos. Neste sentido, Thornton (1999) considera que a *demand-side perspective* privilegia a estrutura de oportunidades econômicas diante das quais os indivíduos atuam. A preocupação principal dessa abordagem é descobrir como os indivíduos tomam decisões em contextos sociais que mudam constantemente. Estudos demonstram que empreendedores nascem quando recursos e conhecimentos lhes são oferecidos para identificar modelos de organização, nichos de mercado e oportunidades de negócios. O nível macro é inserido na análise do empreendedorismo quando fatores estruturais surgem para explicar o nascimento do empreendedorismo e variáveis ambientais aparecem como exercendo influência sobre a atividade organizacional. As inovações seriam respostas adaptativas das organizações às mudanças que ocorrem em seu contexto.

No debate sobre as fontes de novos negócios para a economia, Thornton (1999) assinala que alguns autores consideram as grandes corporações como maiores detentoras de recursos para investir em inovações germinadoras dos novos negócios. Outros, ao contrário, consideram que elas são inibidoras da inovação, sendo as pequenas empresas, formadas entre amigos ou familiares, as maiores responsáveis pelo surgimento de novos negócios. Outra controvérsia aponta empregados e gerentes de empresas como sendo menos propensos a criar novos negócios do que empreendedores independentes. Os primeiros estariam mais interessados em manter suas próprias posições na hierarquia da empresa.

A *Sociological Embeddedness Perspective*, outra abordagem mencionada por Thornton (1999), assinala que o desenvolvimento econômico não se explica apenas através do comportamento de indivíduos, mas levando-se em conta os aspectos contextuais que esclarecem sobre o enraizamento da ação econômica. Fatores da estrutura social fornecem ou não condições favoráveis para a fundação de novas empresas. A ação econômica estaria imersa nas relações sociais. No mesmo sentido, a *Ecologic and Institutional Perspective* sugere formas de contextualizar o empreendedorismo, conferindo importância às forças externas e às ações inconscientes, mais que aos objetivos de indivíduos. Já os *Models Multilevel* introduzem numa mesma análise os níveis: individual (traços psicológicos, esquemas cognitivos, etc.), espacial (país, estados, regiões, comunidades), temporal (contexto histórico), organizacional (tipos de empresas existentes) e sócio-cultural (grupos étnicos, classes sociais, setores econômicos, lógica cultural). A consideração a todos estes níveis de investigação seria necessária para a compreensão acerca de como, porque e onde as novas organizações nascem. As perspectivas comentadas por Thornton (1999) deveriam, segundo a

autora, compor uma estrutura sociológica integrada para estudar as características individual, organizacional, ambiental e de mercado, cujo objetivo seria explicar o fenômeno da fundação de novas empresas, trazendo de volta o estudo do empreendedorismo para a pesquisa sociológica.

Já Martes (2010) pergunta se há especificidade na relação estabelecida entre o empreendedor schumpeteriano e as instituições. Para essa autora, o fator institucional é importante pelo apoio que pode fornecer ao empreendedor e também pela resistência à ação empreendedora, visto que a instituição pode expressar um comportamento legitimado pela comunidade. Nas palavras da autora:

As instituições de crédito, as instituições políticas e econômicas, pela sua função de taxar juros e disponibilizar capital, permitem, num primeiro momento, dar base de sustentação à ação empreendedora e, num segundo momento, alavancar um novo ciclo de crescimento. Por outro lado, é justamente das instituições que virá um forte movimento de oposição à ação empreendedora (MARTES, 2010, p.260).

Como prossegue Martes (2010), há concordância quanto ao fato de que ambientes e instituições criam novas oportunidades. Mas, a dimensão estruturante da teoria do empreendedor schumpeteriano seria a do conflito, (p. 268): “[...] *uma teoria da ação condicionada, seja pela estrutura social, seja pelas instituições, perde a dimensão da intencionalidade dos agentes e o empreendedor schumpeteriano preserva uma certa autonomia das estruturas sociais.*” Não sendo desconsideradas por Schumpeter (*apud* MARTES, 2010), as condições institucionais são abordadas por ele de uma perspectiva confrontadora para o empreendedor, já que o mesmo não se conforma a um padrão institucional vigente, mas tenta superá-lo.

No entanto, além de intencional, a ação do empreendedor é social, e isso não lhe permitiria ignorar as instituições. O que Schumpeter (*apud* MARTES, 2010) propõe é um deslocamento da análise do fator institucional. Ao invés da observação do empreendedor formado pelas instituições, dever-se-ia perceber o empreendedor que resiste às instituições econômicas e trabalha para que os novos padrões por ele criados as desequilibre. Dessa forma, seria o caso de os pesquisadores inverterem as perguntas (p. 270): “*Não é o caso de evitar a questão: quais são as condições institucionais que promovem e facilitam o empreendedorismo, mas começar a enfatizar uma outra, qual seja, quais as barreiras institucionais que a ele se opõem?*”

Entretanto, nossa observação sugere que tal pergunta não parece desconhecida de pesquisadores e comentaristas interessados nos assuntos referentes ao desenvolvimento

econômico, em geral, e à questão empreendedora, em particular. No contexto do Brasil, dentro e fora dos espaços acadêmicos, análises e diagnósticos informam sobre o peso e a variedade das barreiras tidas como inibidoras da criação de empresas e de novos negócios, as quais estão ligadas às práticas institucionais. À julgar pelo pouco efeito que os estudos indicadores das barreiras surtem, apesar da ressonância e da repetição, o deslocamento da questão, anteriormente sugerido, configura-se por demais pertinente, conquanto pareça insuficiente, o que pensamos ser evidência de que, do ponto de vista da relação com as instituições, o empreendedor é mesmo um desafiante.

Na sua abordagem sobre a promoção do empreendedorismo em territórios de baixa densidade empresarial, Favareto (2005) trata das estruturas sociais do empreendedorismo, constituídas em objeto de estudo da Sociologia. Em três tipos de perspectivas a respeito do empreendedorismo – a do “fortalecimento da capacidade empreendedora”, a associada à “teoria das redes” e a focada no “papel dos sistemas locais” – aspectos como: os elementos estruturais condicionantes; a distribuição desigual de ativos; os limites dos recursos humanos, materiais e cognitivos; as características territoriais; o padrão de relacionamentos entre os atores sociais; os arranjos institucionais e, sobretudo, o enraizamento das atividades econômicas nas relações sociais, podem ser observados sob as lentes sociológicas. Não havendo uma teoria suficiente para apontar os determinantes sociais do empreendedorismo e da dinâmica econômica, o recomendável seria o uso combinado de recursos-chave, contemplados em diversos programas de pesquisa, considerando-se as características de cada contexto, o que poderia resultar em projetos e estratégias para o dinamismo econômico local. De modo geral, as políticas públicas de incentivo ao empreendedorismo poderiam ser subsidiadas por perspectivas sociológicas, as quais tratam de condições diretamente relacionadas às pretensões dos planejadores dessas políticas.

Para oferecer uma perspectiva sociológica sobre a inovação, componente central do tipo de empreendedorismo aqui abordado, Esquinas (2012) procurou reunir os conceitos e ferramentas analíticas, provenientes da Sociologia, que pudessem ser utilizados para estudar os processos de inovação econômica. A intenção desse autor foi a de formatar um programa de pesquisa denominado Sociologia da Inovação, o que exigiria resolver problemas como o da falta de homogeneidade conceitual quando se empregam conceitos sociológicos para abordar o tema e o desinteresse de Sociologias de áreas afins, tais como; a Sociologia da ciência, do trabalho e da empresa. Em relação aos pesquisadores dessas duas últimas áreas, Esquinas (2012, p.6) pontuou:

Los sociólogos del trabajo y de la empresa tampoco han tenido a esta área de problemas como una de las principales, frente a la importancia otorgada a los aspectos organizativos de las empresas, los mercados de trabajo y la gestión de recursos humanos en general. Ello ha provocado que desarrollos analíticos de algunas corrientes de la sociología que han resultado relativamente fructíferos en otros campos no se hayan aplicado aquí, lo cual ha restado capacidad para desarrollar herramientas teóricas y acumulación de observaciones empíricas específicas de este campo.

O cruzamento de enfoques oriundos do Institucionalismo, da Sociologia da Ciência e da Nova Sociologia Econômica, poderia, segundo Esquinas (2012), tornar-se frutífero ao oferecer um olhar sociológico sobre a inovação, a partir de temas tratados por essas disciplinas, dentre os quais se destacam: a institucionalização dos processos de transferência do conhecimento, a influência da configuração da comunidade científica no potencial de pesquisas, os processos de difusão e uso social da inovação, a configuração social dos fenômenos econômicos, os fatores que desembocam em desigualdades no comportamento inovador, o enraizamento cultural e social da inovação, os determinantes da capacidade de inovação e os fluxos de conhecimentos nos setores produtivos. Esses temas, como pensa Esquinas (2012, p.14), ajudariam a explicar o que está por trás das sociedades inovadoras.

Las sociedades innovadoras suelen ser aquellas donde existe una estructura social con una distribución del poder y los recursos, y con una presencia de valores y normas formales e informales, que facilitan la emergencia de innovaciones, y que además resultan en organizaciones cuyos principales objetivos requieren la producción de innovaciones. En ellas pueden surgir reglas, que progresivamente se van convirtiendo en valores y normas dominantes, que otorgan valor y sancionan positivamente a los comportamientos innovadores. Aún no se ha resuelto la cuestión referida a qué es una sociedad innovadora, aunque sí es posible delimitar algunos componentes de la estructura social que están en la base de un programa de investigación que indague este asunto.

Agrupados em uma Sociologia da Inovação, conforme Esquina (2012), os temas poderiam oferecer a especificidade do ponto de vista sociológico sobre a inovação, processo ligado aos componentes da estrutura social e cultural. Como variável dependente, as perspectivas de análise sociológica da inovação explicariam os fatores sociais e políticos do processo, respondendo à questões como: que classes de atividades, recursos e relações sociais intervêm na criação das inovações? Por que uma inovação é adotada com rapidez e outras não? Que papel tem os mercados, os governos e as instituições na propulsão ou inibição da inovação? Que grupos de pessoas têm possibilidade de converter-se em inovadores? Em que contextos se transformam em empreendedores e tem um progresso diferenciado? Além dessas

questões, quando tratada como variável independente, o sociólogo da inovação investigaria tópicos como: os efeitos sociais e econômicos da inovação, os tipos de inovação com maior repercussão, as novas formas sociais impostas pela inovação, as mudanças e conseqüências geradas pela inovação, os mecanismos sociais de difusão da inovação, as desigualdades produzidas pela dinâmica da inovação e o modo pelo qual a inovação afeta os modos de vida das pessoas. Na síntese de Esquinas (2012, p.16), o objetivo principal da Sociologia da inovação seria:

Entender la innovación como un proceso social, sujeto a los principios explicativos que se emplean habitualmente para entender otros procesos sociales, puede ser una estrategia adecuada para lograr mayores cotas de precisión en los estudios sociales sobre la innovación y facilitar su conexión con otras aproximaciones de las ciencias sociales.

Como se percebe, o vasto campo da Sociologia da Inovação, segundo Esquinas (2012), oferece oportunidades para a fixação de fatos e a identificação do conjunto de forças que põe em movimento o processo social da inovação. Instituições, enraizamentos sociais, comportamentos, realidade material, interesses, poder e recursos, hierarquias e capitais, capacidades associadas, redes e ação coletiva, entre outros assuntos, podem ser objeto da aplicação de princípios da Sociologia para a explicação de como a inovação se transforma em desenvolvimento econômico social em diversos contextos políticos, sociais e territoriais. Através dos elementos de uma Sociologia da Inovação poder-se-ia especificar cadeias de influências da inovação e estabelecer consensos cognitivos que evitariam a transposição imediata de modelos e marcos de análise da inovação para diferentes contextos.

Neste sentido, quando decidimos desenvolver uma análise sociológica sobre uma política pública de apoio ao empreendedorismo de caráter inovador, buscando trazer à luz as especificidades sobre as quais as premissas desse empreendedorismo são testadas, compreendíamos a dimensão da ousadia de incorporar um ponto de vista sociológico sobre um objeto de estudo, cujo tratamento ainda não conta com um corpo teórico consolidado na Sociologia. Não obstante, nos movemos em terrenos férteis para averiguar a inclusão desse empreendedorismo na agenda das políticas públicas, visitando conceitos e metodologias sociológicas que oferecem recursos para instigar a pesquisa sobre o processo empreendedor, empurrando para dentro dele o olhar do pesquisador social, sem deixar de privilegiar a realidade empírica. Esse olhar está no recorte teórico que orienta o objeto de estudo, na análise do contexto social, institucional e empresarial que envolve os fatos estudados, na descrição dos processos formais, discursivos e relacionais que resultaram na criação da

política pública investigada e nas narrativas dos resultados por ela alcançados, os quais dizem respeito a indivíduos, concepções, empresas, estado e formas de resolver problemas sócio-econômicos através do empreendedorismo inovador.

### **2.3- Granovetter: a imersão da ação econômica e a força dos laços sociais**

Na esteira do programa weberiano, segundo o qual a ação econômica é um tipo especial de ação social, Granovetter (2007) sustenta que as relações sociais impactam fortemente a produção, a distribuição e o consumo, mesmo nos modernos mercados capitalistas. Para esse autor, as relações sociais são as principais responsáveis por manter a confiança nos negócios e nas atividades econômicas em geral.

Em sua análise da ação econômica, Granovetter (2007) provoca os sociólogos ao afirmar que eles aceitaram implicitamente a premissa dos economistas de que os processos de mercado são inapropriados ao estudo sociológico, sob o argumento de que as relações sociais são apenas um epifenômeno do mercado, ocupando um papel residual e fragmentário nas sociedades modernas. Crítico das concepções “subsociedade” e “supersociedade” da ação econômica, esse autor rejeita o pressuposto da primeira, segundo o qual as estruturas sociais não influenciam decisões econômicas que seriam orientadas essencialmente por uma racionalidade utilitarista. Também não concorda com a segunda, que enxerga no comportamento econômico apenas a interiorização de normas, costumes e hábitos, seguidos automaticamente pelos atores.

Para contrapor-se a essas duas visões extremas, Granovetter (2007) propõe o conceito de “imersão”, fundado na premissa de que as ações dos atores econômicos estão mergulhadas em sistemas concretos e contínuos de relações sociais. Essas relações sociais moldam a vida econômica e asseguram a confiança e a ordem que, nem o mercado, nem as instituições podem garantir. Os relacionamentos sociais duradouros são tidos como mais importantes do que a hierarquia e do que o apelo à moralidade para evitar o oportunismo e a má-fe nas interações do mercado. Além disso, na idéia de “imersão”, a complexidade dos mercados é atenuada pelas relações sociais que sustentam os negócios e a eles se misturam, dispensando o uso da autoridade e desenvolvendo jogos de reciprocidade. As relações sociais são consideradas eficazes para a manutenção de vínculos mais sólidos do que os contratualmente formalizados ou os acordados em redes que tentam conectar indivíduos e subordiná-los a dispositivos institucionais.

Entretanto, em Granovetter (2007) a abordagem da “imersão” é menos universal, devendo ser considerado o grau em que as relações sociais perpassam cada setor da atividade

econômica. Não desconhecendo as relações de poder existentes no mercado e levando em conta a importância de outros programas de pesquisa para o estudo do comportamento econômico, a perspectiva da “imersão” pretende responder sociologicamente a problemas relativos às mudanças econômicas e políticas e ao impacto dessas mudanças nas relações sociais que conformam a vida econômica.

Apesar de ser um dos responsáveis pela revalorização da Sociologia Econômica, ao utilizar ferramentas sociológicas para o estudo dos fenômenos econômicos, as idéias contidas no modelo de ação econômica condicionada pela estrutura de relações sociais, proposto por Mark Granovetter, não escapam às críticas, ainda mais quando se sabe que ele próprio reconheceu a não universalidade dos seus conceitos. Na análise de Raud-Mattedi (2005), a abordagem estrutural de Granovetter não suprime completamente a lógica utilitarista do ator social, além de convergir com a teoria econômica ao considerar que os fenômenos sociais têm origem no comportamento dos indivíduos. Mesmo que tente oferecer uma alternativa às concepções *subsocializada* e *supersocializada*, esse autor privilegiaria a segunda abordagem, substituindo o *homoeconomicus* pelo *homociologicus*, ao destacar o peso dos constrangimentos sociais no comportamento econômico. Por outro lado, para Raud-Mattedi (2005), Granovetter conservaria uma visível ambigüidade em relação ao papel do Estado, ora considerado importante, ora implicitamente descartável. No intento de demonstrar como as relações sociais afetam a ação, os resultados e as instituições econômicas – premissa válida, desmistificadora do mercado anônimo e que serve à elucidação de vários problemas de pesquisa –, Granovetter não trata das interações entre as atividades econômicas e o ambiente político e jurídico, do qual emergem normas que regulam as relações mercantis, mesmo que elas não tenham se constituído pela via das relações pessoais. Ademais, a ausência da dimensão cultural e de maior precisão na utilização dos conceitos de “imbricação”, “estrutura social” e de “rede”, segundo Raud-Mattedi (2005), fazem parte da lista de reparos a serem feitos no modelo de Granovetter.

Apesar disso, reconhecemos o esforço de Granovetter na reafirmação de que as atividades econômicas são produzidas socialmente, introduzindo a idéia da *imersão* dessas atividades num complexo social, do qual fazem parte as redes de relações sociais, assim como os significados culturais, as instituições e as estruturas sociais que, em seu modelo, não são privilegiadas. No entanto, a construção de Granovetter compartilha a visão da ação econômica como um produto social carregado de significados e por eles amparado, segundo a qual os motivos das ações dos agentes, conforme sustentamos, não se limitam aos interesses individuais e utilitaristas.

Nesta direção, a hipótese de Vinha (2001), inspirada no conceito de “enraizamento social”, é a de que as empresas desenvolvem estratégias sintonizadas com as aspirações da sociedade, evitando os impactos negativos que a não observância de valores e regras socialmente instituídos podem acarretar ao negócio. A premissa aqui vigente destaca a presença de outros recursos, além dos preços, sobre os quais as organizações assentam suas decisões. Semelhantemente, o ator econômico age influenciado por contextos sociais, dos quais surge a vigilância das redes sociais sobre seu comportamento. Logo, a análise das estratégias empresariais precisa adotar a idéia de firmas socialmente construídas através de arranjos institucionais que informam a cultura econômica das suas atividades.

Swedberg (2003) destacou a contribuição central de Granovetter para a Sociologia Econômica contemporânea ou “Nova Sociologia Econômica”, expressão que teria sido utilizada pela primeira vez por Granovetter. Diferentemente de Polanyi, que identificou o enraizamento social das atividades econômicas em economias pré-capitalistas, Granovetter sustentou que, mesmo nas economias capitalistas modernas, a ação econômica está enraizada numa concreta rede de relações sociais que penetra irregularmente e, em diferentes graus, os diversos setores da vida econômica. Em Granovetter, as ações econômicas nunca podem ser puramente impulsionadas por elementos econômicos, mas incluem os aspectos não econômicos, infundidas que estão em motivos humanos como a sociabilidade, a necessidade de aprovação, de *status* e de poder. Isto significa que as ações econômicas não são inspiradas exclusivamente por interesses econômicos, pois os atores começam a interagir com outros e interesses diversos passam a interferir, principalmente os de natureza social.

Granovetter (2005) realçou como a estrutura social tem impacto nos resultados econômicos através das redes sociais, principalmente de três formas; 1) as redes sociais afetam o fluxo e a qualidade da informação, visto que os atores sociais preferem informações de pessoas que eles conhecem do que as oriundas de fontes impessoais; 2) as redes sociais estabelecem punições e recompensas, cujos impactos são ampliados porque ocorrem entre pessoas que se conhecem; 3) nas redes sociais é mais facilmente gerada a confiança indispensável para os negócios. Segundo Granovetter (2005), nas redes sociais, o compartilhamento torna as maneiras como os atores devem comportar-se mais claramente compreendidas e sustentadas, reforçando a confiança. Os laços entre os atores transmitem informações importantes em relação aos negócios, configurando a evidente interpenetração entre ação econômica e ação não econômica.

No que diz respeito à inovação, por exemplo, Granovetter (2005) demonstra o poderoso impacto da estrutura social na conquista e na difusão de práticas inovadoras no

contexto dos mercados, citando o caso de produtos que eram considerados proibidos e tornaram-se rotineiros nas relações comerciais, graças às mudanças nas relações sociais. O seguro de vida, considerado um sacrilégio no início do século XIX, passou a ser um produto indispensável no final do mesmo período. Tal mudança teria sido provocada pela persuasão da indústria do seguro, alicerçada numa ética religiosa que considerava um dever do fiel garantir a sobrevivência digna dos parentes, caso ele morresse. Tem-se, então, uma situação na qual a alteração de um comportamento social concorre diretamente para a emergência de novos padrões de consumo.

Conforme a explicação de Granovetter (2005), a inovação, na teoria schumpeteriana, significa a criação de novas oportunidades para objetivos econômicos através do direcionamento de recursos anteriormente desconexos. Esses recursos, outrora localizados em redes de indivíduos e de transações comerciais, esperavam que os empreendedores violassem as esferas de troca definidas, aproveitando os espaços entre as redes para combinar os recursos com as novas oportunidades. Assim teria acontecido com a produção de bens destinados às trocas comunitárias que passaram por mudanças significativas quando, através do dinheiro, começaram a fazer parte dos circuitos dos mercados comerciais.

A inovação como resultado de alterações no comportamento social, de acordo com Granovetter (2005), também pode ocorrer quando recursos externos são transportados de suas esferas usuais para novas oportunidades econômicas. As origens do capital de risco no Vale do Silício demonstrariam esse fenômeno. Antes de 1960 a alta tecnologia era financiada por investidores dissociados das redes social e profissional, não familiarizados com aspectos técnicos. As ferramentas habituais de financiamento não permitiam a avaliação das inovações num período de rápidas mudanças técnicas. Mas, um novo modelo emergiu quando engenheiros e especialistas de *marketing* das indústrias, tendo acumulado muitos ganhos, resolveram aplicar esses ganhos e transformaram-se numa nova raça de financiadores, os capitalistas de risco. Com conhecimentos técnicos e com uma extensa rede pessoal, esses profissionais acessavam novas idéias e conhecimentos de forma mais rápida que os banqueiros tradicionais. Por causa de suas habilidades, os novos investidores passaram a ocupar os conselhos diretores das empresas, assumindo papéis importantes na gestão dos negócios inovadores e iniciantes.

Dessa maneira, como relatou Granovetter (2005), recursos acumulados na atividade profissional da indústria e na esfera familiar foram aplicados pelos novos investidores no recém criado ambiente institucional do capital de risco, transformando-os nos primeiros inovadores a conquistarem grandes lucros. Tal processo teria impulsionado o fluxo de

recursos oriundos de outras parcerias, a exemplo dos fundos de pensão e de riquezas individuais antes desconectadas da atividade econômica inovadora. Essas mudanças teriam consolidado novas práticas de investimentos, mais rentáveis, o que não ocorreria em outras regiões, cuja estrutura da rede social diferia do Vale do Silício, colocando-as em desvantagem.

Em consonância com o pensamento de Granovetter, Steiner (2006) combina a apresentação dos temas de interesse da Sociologia Econômica com a demonstração de estudos empíricos, relatando como a construção do mercado de morango em Sologne, França, a consolidação do modelo energético americano e o funcionamento do comércio varejista no Japão, podem ser explicados através de fatores relacionais, políticos ou culturais. Em vez de maior eficiência, comportamento egoísta dos agentes ou aspectos puramente econômicos, esses negócios teriam se consolidado através de fios relacionais, pessoais e sociais, tecidos por atores importantes, formadores de mediações históricas concretas e do trabalho da sociedade sobre si mesma, demonstrando as interdependências que existem entre ações econômicas e fatos sociais.

Já Martes e Rodriguez (2004) analisaram a criação de negócios por parte de imigrantes brasileiros nos Estados Unidos - com o objetivo de atender demandas da própria comunidade de imigrantes - e a relação dessas atividades econômicas com a afiliação religiosa dos empreendedores. A investigação desses pesquisadores tentou analisar em que medida o pertencimento às estruturas institucionais católica ou protestante, forneceria capital social (oriundo da participação na rede social correspondente) aos empreendedores, propiciando-lhes vantagens no denominado “empreendedorismo étnico”. Conforme relataram os próprios autores (p.12): *“os aspectos institucionais da organização comunitária das igrejas protestantes têm maior potencial para criar as condições favoráveis ao desenvolvimento da confiança e reciprocidade, ligadas à criação de capital social”*. Ainda de acordo com esse trabalho, a simplificação do processo de fundação de igrejas protestantes, a proximidade dos líderes com os membros das comunidades, um maior número de oportunidades para o contato social e o conteúdo da mensagem protestante que também estimula o sucesso econômico, geram um meio-ambiente favorável às iniciativas de negócios, as quais são fortalecidas pela fidelidade de clientes vinculados por laços de solidariedade, gerados a partir de espaços de socialização religiosos.

Também Wright (2004) concorda que as práticas econômicas presumem a existência de relações sociais não econômicas, sendo isso o principal fundamento da Sociologia Econômica. O mercado só existiria sob um complexo de decisões sociais que o sustentam.

Esse autor comenta a teoria da variabilidade da eficiência econômica em sociedades de mercado - desenvolvida por Wolfgang Streeck e de inspiração durkheimiana -, segundo a qual o desempenho econômico é maior onde existem restrições sociais à ação econômica racional-individualista, capazes de assegurar a confiança, a responsabilidade e o compromisso, necessários às transações do mercado.

Na mesma direção, para Steiner (2006), os comportamentos econômicos podem ser melhor compreendidos através da análise das redes sociais, cuja dinâmica expressa o quanto a atividade econômica está imbricada nas relações sociais e não depende apenas - como supõe a teoria econômica do funcionamento dos mercados - do encontro de agentes em entendimento perfeito. A ênfase das redes está nas relações entre os atores, mais do que nas ações individuais ou mesmo nas determinações da estrutura social.

O uso pela Sociologia Econômica do conceito de *rede*, segundo Steiner (2006), comporta abordagens ancoradas na idéia de integração do grupo ou de coesão social, além da suposição de que os atores, mesmo quando desconectados diretamente entre si, podem ser agrupados. Tomado como fato social, o fato econômico se desenrola num contexto de relações pessoais, fornecedor de recursos facilitadores para as trocas comerciais, a criação de negócios, o desenvolvimento de carreiras e a sedimentação da confiança que inibe o oportunismo. Dessa forma, o mercado não se move por interesses estritamente econômicos, mas está revestido de conteúdos sociais que o conduzem. Suas instituições, construídas socialmente, difundem as representações norteadoras das ações econômicas.

Instituições são maneiras de fazer, de pensar e de sentir que os indivíduos já encontram presentes na sociedade; elas determinam a maneira como o indivíduo apreende o mundo social e suas práticas que, em contrapartida, alteram as instituições mercantis (STEINER, 2006, p.59).

Para Granovetter (2005), as relações sociais interferem no estabelecimento dos preços de produtos e serviços, teoricamente determinados apenas pelas condições de oferta e procura nos mercados. Esse autor demonstra como as relações duradouras entre clientes e empresas podem implicar em menores preços e melhores formas de pagamento para os primeiros. Além disso, as relações pessoais funcionam como garantidoras da qualidade dos produtos em muitas transações comerciais. Mais uma vez, como observamos, Granovetter realça o contexto social das ações econômicas, posicionando-o como imprescindível para a compreensão dessas ações e das instituições que as regulam.

Granovetter (1973) também procurou analisar como os processos em redes interpessoais são capazes de construir uma ponte entre os fenômenos micro e macro abordados pela Sociologia. Nessas redes, o estudo da natureza dos laços desenvolvidos pode tornar-se frutífero. Os *laços fortes* são caracterizados por uma combinação de tempo, intensidade emocional, grau de intimidade e serviços recíprocos existentes entre pessoas. Os *laços fortes* geram maior coesão e tendem a contribuir para o fechamento de uma rede, enquanto os *laços fracos* podem promover o contato entre redes distintas e fazer circular informações importantes, o que se traduzirá em benefícios significativos. Sendo assim, a análise das redes interpessoais apresenta um paradoxo: os *laços fortes*, responsáveis pela união da rede, levam à fragmentação, e os *laços fracos* passam a ser vistos com indispensáveis para o aproveitamento de oportunidades individuais e para a incorporação delas por parte das redes. Os *laços fracos* pavimentam as pontes entre redes desconectadas através das relações superficiais e esporádicas que ocorrem entre elas.

Neste sentido, Vale *et al* (2008) associam a função das pontes ao trabalho do empreendedor que busca recursos em redes diferenciadas, fazendo de sua atividade algo grupal, facilitada que é pela cooperação de entidades distintas, as quais contribuem para o êxito da ação empreendedora. Nas palavras desses autores:

O empreendedor, nesse contexto, é o agente capaz de estabelecer pontes e de gerar conexões, reunindo e somando recursos produtivos valiosos. Tal tarefa não é trivial, pois requer, entre outras coisas, a habilidade de mobilizar recursos sociais através de redes de solidariedade e de obrigações. Apenas onde existe diferenciação no interior da estrutura social é possível o surgimento do empreendedor, pois tal fato permite a ele captar e conectar recursos produtivos socialmente dispersos. (VALE *et al*, 2008, p.5)

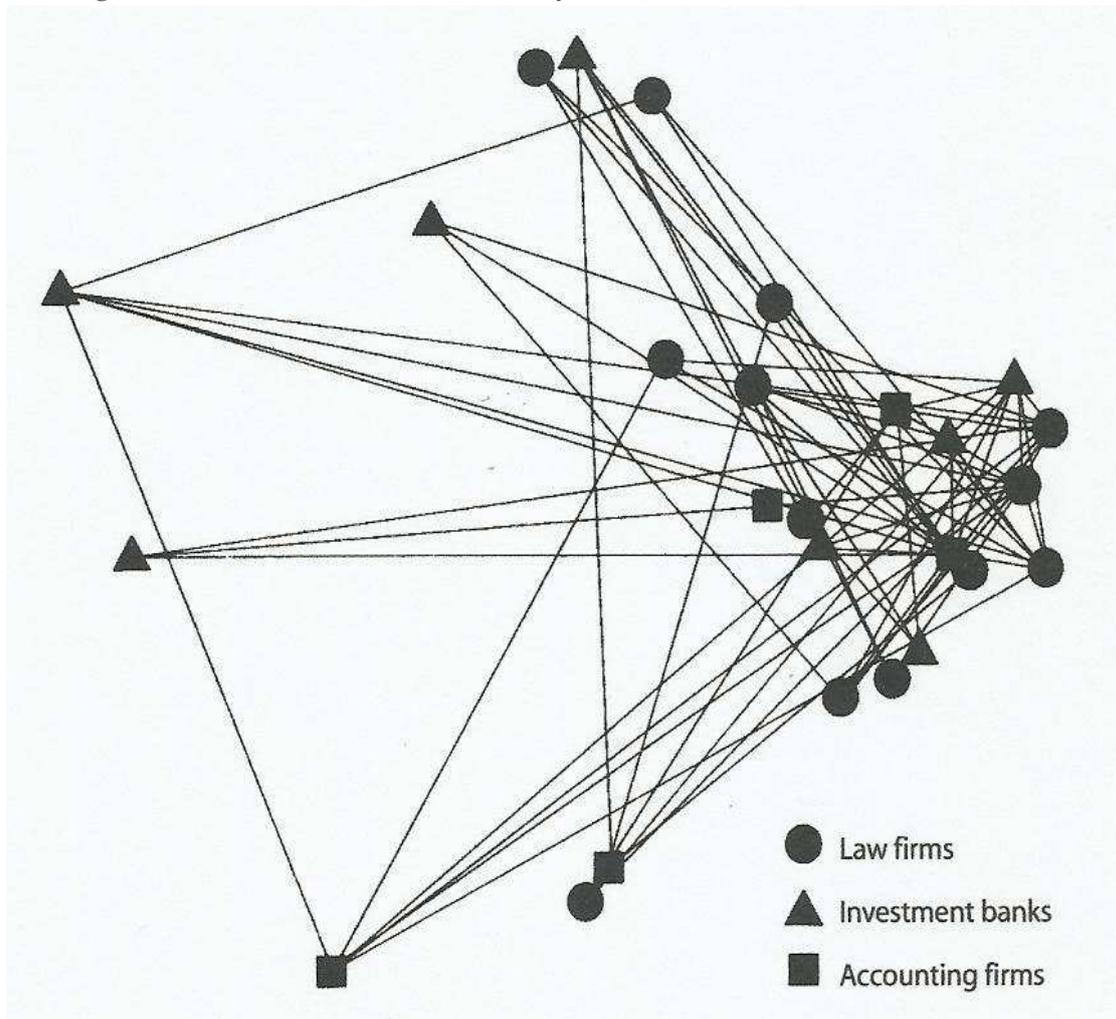
Swedberg (2003) comentou os esforços de Granovetter para entender o processo empreendedor no Vale do Silício, região largamente citada nos estudos sobre empreendedorismo e inovação. As pesquisas de Mark Granovetter visavam testar, empiricamente, o propalado papel das redes para o desenvolvimento de negócios inovadores na região. Lá as empresas estavam localizadas perto umas das outras, a hierarquia foi evitada na relação com os empregados e o capital também teria vindo de um novo tipo de fonte. Capitalistas de risco, que muitas vezes eram ex-empregados, começaram a investir em novos negócios. Uma das principais razões para o sucesso do Vale do Silício estaria no papel desempenhado pelas redes informais. As premissas de Granovetter anunciavam que a chave para o sucesso do Vale do Silício não estava tanto nas empresas, mas em constelações distintas de redes, compostas por vários atores de diferentes setores, tais como: empresas,

capitalistas de risco, escritórios de advocacia, instituições educacionais, autoridades políticas, e outras. Granovetter ilustrou a fecundidade do uso da análise de redes, demonstrando como a rede de relações interpessoais contribuiu para a fundação de empresas, assim como as redes constituídas de laços entre empresas que descobriram oportunidades para a criação de novos negócios. Como se percebe na Figura 5, existiu um padrão de interação entre escritórios de advocacia, bancos de investimentos e empresas de contabilidade. As empresas se beneficiaram dessas interações e das ofertas públicas de financiamento. Atores diversos compartilhavam informações e desenvolviam relacionamentos *fracos e fortes*.

Mas Granovetter (1973) considerou os limites do modelo por ele oferecido para unir os níveis micro e macro dos fenômenos sociais. O modelo seria apenas um fragmento de uma teoria. Ao tratar da força dos laços, o mesmo ignoraria outras questões importantes de seu conteúdo. Qual é a relação entre a força e o grau de especialização dos laços, ou a força da estrutura hierárquica? Como podem ser manejados os laços negativos? Deveria a força dos laços ser desenvolvida como uma variável contínua? Qual é a força do desenvolvimento da estrutura sistêmica ao longo do tempo? Foram perguntas feitas pelo próprio autor.

Quando revisou sua teoria do poder dos *laços fracos*, Granovetter (1983) relembrou o papel crucial desses como construtores de pontes entre dois aglomerados formados densamente por uma malha de amigos íntimos. Os indivíduos com poucos laços fracos estariam privados de informações de partes distantes dos seus aglomerados, recebendo apenas notícias provinciais e opiniões de seus amigos íntimos. O lado macroscópico deste argumento é que a comunicação em sistemas sociais carentes de *laços fracos* será fragmentada e incoerente. Novas idéias andarão lentamente, esforços científicos serão prejudicados e subgrupos separados por raça, etnia, geografia, ou outras características vão impedir mudanças.

Figura 5 - Social Networks in Silicon Valley



Fonte: Emílio Castilha et al apud Swedberg,2003

Entretanto, Granovetter (1983) concordou com o fato de que nem sempre os *laços fracos* significam pontes para novas oportunidades. Em grupos econômicos pequenos, por exemplo, informações de amigos ou de parentes que incrementam os ganhos não são necessariamente uma ampliação de oportunidades. Já em grupos maiores, os *laços fracos* podem fazer uma ponte social que reduz as distâncias, revelando vantagens lucrativas conhecidas em outros círculos. Outra digressão discutida por Granovetter (1983) diz respeito à incapacidade de os *laços fortes* funcionarem como pontes, visto que o fluxo de informações desempenha um papel importante na vida social, correndo através de laços cuja origem e desenvolvimento devem ser investigados. Dessa forma, o autor reafirma ser necessário o afastamento de análises estáticas e de se observar as redes e seus laços em cada momento, avaliando como se desenvolvem e mudam. Somente considerando a dinâmica dos problemas,

a análise de redes sociais poderá cumprir sua promessa de constituir-se num poderoso instrumento na análise da vida social. Para elucidar a maneira dinâmica pela qual se deve adotar a abordagem dos *laços fortes* e *fracos* nas redes sociais de inovação, vale a pena reproduzir a interpretação feita por Kaufman (2012, p.209):

[...] apesar de enfatizar a relevância dos “Laços Fracos” na difusão de inovações, Granovetter alerta para o fato de que não há uma aceitação direta e imediata das mesmas. Para que os indivíduos adotem as inovações é necessário que haja sentimentos de identificação e confiança entre os membros da comunidade, o que remete ao papel das redes de “Laços Fortes”. Em síntese, podemos supor que através das relações de “Laços Fracos” os mesmos são expostos à inovação, mas para abraçá-la dependem do aval de suas relações de Laços Fortes”; ou pensar os “Laços Fracos” como redes eficientes no transporte de informação, mas não tão eficientes para provocar uma decisão.

Portanto, ainda em relação à inovação, confirma Granovetter (1983), permanece a possibilidade de que *laços fracos*, às vezes marginais às redes, transportem para elas novas idéias, o que seria mais difícil de ocorrer nas unidades centrais dessas redes, dominadas por interesses intelectuais que dificultariam o fluxo de entrada das inovações. Sendo assim, os *laços fracos* conectam as inovações que, se úteis, são apreendidas pelas unidades centrais, rompendo o fechamento ocasionado pelos *laços fortes*.

Por isto, Esquinas (2012) inclui a análise das estruturas sociais compostas por redes no programa que sugere para a Sociologia da inovação. Para esse autor, nos estudos sobre inovação existem pressupostos segundo os quais as redes sociais afetam o desempenho econômico. Redes de relacionamento facilitariam o fluxo de informações e influenciariam a qualidade das mesmas. Relações com conhecidos seriam também uma importante fonte de recompensas e de sanções. Além disso, no contexto das atividades econômicas, emerge a confiança oriunda das redes sociais que, construídas por meio de contatos estáveis, consegue alinhar os comportamentos.

No balanço que fez da Sociologia Econômica, Swedberg (2004) registrou que a análise de redes tem ocupado espaço constante na agenda dessa disciplina nas últimas duas décadas. Sendo uma ferramenta flexível, o uso da análise de redes se aplicaria a um amplo espectro de fenômenos sociais e, particularmente, de interações econômicas, abrangendo relações de trabalho, de consumo e a organização empresarial. No entanto, a percepção das ações econômicas a partir das redes sociais que as conformam também é alvo de críticas,

sobretudo dos que consideram que a análise de redes não trata de questões estruturais e institucionais.

Boltanski e Chiapello (2009) identificam no arcabouço das correntes sociológicas americanas os fios condutores das abordagens de redes para o interior das Ciências Sociais. O estabelecimento de elos causais entre elementos variados, a preocupação em localizar processos situados entre o enfoque individualista e o institucional, e o interesse em estudar a produção de significados na vida social a partir dos pequenos grupos, foram os elementos manejados para mudar a caracterização dos indivíduos como portadores de propriedades estáveis e definidas por condições estruturais. As propriedades passaram a ser consideradas relacionais, interpretadas nas interações, apresentando significações variadas. Dessa mudança, emergiram a Etnometodologia, priorizando os sentidos que os atores dão às suas ações, e a abordagem de redes, focalizando as relações desenvolvidas pelos indivíduos. Após lembrar a preponderância do trabalho de Granovetter na utilização da nova abordagem de redes abertas no campo das Ciências Sociais, Boltanski e Chiapello (2009, p.185) apontaram os objetivos do novo método:

[...] visava emancipar a Sociologia das “velhas” noções de “categorias”, “grupos” e “classes” que, apresentadas como válidas para as antigas sociedades por estamentos, já não convinham para as sociedades abertas, móveis (liberais) nas quais o “acaso” desempenha papel preponderante. A revolução metodológica anunciada continha em germe, pois, a promessa de libertação em relação às “antigas” instituições fechadas em suas fronteiras, organizações “rígidas” que comportavam registros de “papéis” e “*status*” fixados de uma vez por todas, instituições essas tratadas como coercitivas e superadas.

Na visão de Boltanski e Chiapello (2009), a Sociologia das redes busca deslegitimar o mundo social das burocracias, dos Estados e das classes sociais, em proveito de uma ordem “conexionista” que enfatiza as comunicações, reelabora a problemática do sujeito e procura se expressar em termos morais. Segundo entendemos e defendemos, a análise de redes, a idéia de “imersão” da ação econômica, assim como outras abordagens sociológicas dos fenômenos econômicos, resgatam através de suas lentes as dimensões da vida social nas quais as praticas econômicas se desenvolvem, inserindo fatores explicativos individuais, relacionais e culturais na análise dessas práticas. Logo, essas abordagens dão seqüência à tradição weberiana de tratar o fato econômico como fato social, ao mesmo tempo que a reelabora.

Swedberg (2003) elenca as principais contribuições da Nova Sociologia Econômica – da qual Granovetter é o arquiteto principal, como mencionamos antes - para diversas abordagens sociológicas do fenômeno econômico. Primeiramente, a Nova Sociologia

Econômica inseriu Análise de Redes nos estudos de vários aspectos do comportamento econômico, tais como: trabalho, consumo, empreendedorismo e inovação. Mesmo que os sociólogos que usam a Análise de Redes não se vejam como sociólogos estruturais, não deixa de ser verdade o fato de muitos sociólogos estruturais usarem a Análise de Redes, o que contribui para a difusão dessa abordagem. Em segundo lugar, a Nova Sociologia Econômica tem sido bem sucedida na teoria organizacional ao explorar importantes tópicos da vida econômica, relacionados às estruturas das firmas, demonstrando a ligação que existe entre as corporações e o seu ambiente social. A moderna teoria organizacional contém diferentes abordagens, entre as quais se sobressaem as que são especialmente importantes para o desenvolvimento da Nova Sociologia Econômica: a Dependência dos Recursos, a Ecologia da População e o Novo Institucionalismo. A terceira contribuição da Nova Sociologia Econômica diz respeito ao uso da abordagem cultural nos estudos econômicos. Um pequeno grupo de sociólogos da economia está fortemente comprometido com o uso da abordagem cultural que procura referenciar-se nos símbolos e significados da atividade econômica. A quarta contribuição está relacionada à construção de uma tradição histórica e comparativa na Sociologia Econômica, resgatando o legado de Max Weber. A quinta e última contribuição da Nova Sociologia Econômica, citada por Swedberg (2003), refere-se ao trabalho de James Coleman na construção da Sociologia baseada no “interesse”, adensando a importância das relações sociais para a análise da ação econômica. A principal idéia de Coleman é a de que se um ator tem algo que interessa a outro, os dois irão interagir. Mas Coleman teria reelaborado o conceito de “interesse” ao incluir as noções de “recursos” e de “controle”. Isso significa que a premissa correta consiste em afirmar que se um ator tem controle sobre um recurso que interessa a outro, ou vice-versa, os dois irão interagir.

Entretanto, expoentes da Nova Sociologia Econômica como o próprio Granovetter, tendem a desconsiderar outros aspectos da vida econômica, indispensáveis para a compreensão do comportamento dos agentes econômicos e do funcionamento dos mercados. Pensamos que a realidade dos mercados capitalistas não pode ser apreendida em sua complexidade, sem que as condições históricas de sua construção sejam desvendadas, trazendo à luz o pano de fundo sócio-econômico no qual se desenrola a ação econômica. Logo, componentes analíticos como a intervenção do Estado, o jogo de forças e de interesses existentes e as ideologias econômicas, são fundamentais para desnudar a concretude do fato econômico e revelar as lutas, os antagonismos, os conflitos, as mediações e os valores que acompanham a ação econômica, particularmente em condições geradoras de contradições, tipicamente relacionadas aos mercados capitalistas. Sustentamos que as abordagens

sociológicas que tentam dar conta dos fatos econômicos não devem ser reciprocamente excludentes, ainda que tratadas como antagônicas por alguns. A complementaridade e os pontos de partida através dos quais os fenômenos são observados devem ser considerados, em se tratando da complexidade que envolve os fatos sociais, a exemplo do fato econômico.

Neste sentido, no momento em que buscamos referências teóricas para a compreensão de uma ação econômica apoiada pelo Estado – o Programa Primeira Empresa Inovadora, do governo brasileiro -, julgamos ser possível encontrar uma realidade que pode ser explicada por abordagens distintas, às vezes opostas, cujo manejo depende do ângulo de observação do pesquisador e dos limites impostos pelas circunstâncias que recomendam recortes e focos no tratamento do seu objeto de estudo.

Entretanto, no caso referido do empreendedor que é apoiado por uma política pública, antecipamos o vislumbre de um ator social que têm motivos para agir de certa maneira, persegue objetivos referenciados pelo princípio do lucro e assume posições coerentes com sua trajetória social. Mas, esses movimentos são viabilizados ou influenciados por laços tecidos em redes interpessoais e profissionais, por arranjos institucionais e por expectativas de ganhos geradas pelo Estado. Ao mesmo tempo, para além das crenças e discursos que tentam legitimar essa ação econômica, relações de poder, conflitos e contradições, entram em cena para revelar mais restrições do que oportunidades, desvendando-nos a relatividade do poder dos laços sociais ante as forças objetivas que delimitam as posições no mercado. Isso nos recomenda o uso da análise das circunstâncias históricas e dos fenômenos específicos para a compreensão do fato social em sua singularidade.

#### **2.4-Construção social de mercados e fomento ao empreendedorismo**

A crescente mobilização de agentes públicos para formatar políticas de estímulo ao empreendedorismo no Brasil reforça a idéia dos mercados como sendo *construtos sociais*, cujo desenvolvimento depende de fatores institucionais e contextuais, das condições sociais que modelam os empreendimentos econômicos e dos vínculos de redes interpessoais que os sustentam. Com este sentido, Steiner (2006) destacou a insuficiência da racionalidade instrumental dos economistas para explicar o comportamento do empreendedor, cuja ação não seria motivada apenas pelo cálculo econômico. Para esse autor, os empreendedores e os agentes econômicos em geral tomam decisões impregnadas de conteúdos sociais mais amplos. Por extensão, os mercados devem ser compreendidos tendo-se em conta as instituições e as formas de comportamento social que criam os laços entre os atores. Para tanto, a Sociologia Econômica, ainda segundo Steiner (2006), sem recusar a teoria econômica ou elevá-la à

condição de ciência definitiva, fornece princípios explicativos que conjugam análises sociológicas e econômicas. Desse modo, as contribuições da Sociologia Econômica, que, como compreendemos, aplicam-se aos mercados dos negócios caracterizados como empreendedores, são apresentadas sob duas perspectivas:

Em primeiro lugar, com ela (a Sociologia Econômica) trata-se de descrever de maneira empiricamente sólida os dispositivos e os comportamentos sociais que atuam nessas formas de articulação que cercam a transação mercantil, quer dizer, na caracterização fina das interações entre as diversas partes do mercado relativas ao fato em observação. Em segundo lugar, com a Sociologia Econômica procura-se elaborar proposições teóricas a respeito destas formas de articulação que permitem as transações no mercado. (STEINER, 2006, p.37)

Ao discorrer sobre as contribuições da Sociologia Econômica à Teoria das Organizações, Serva (2002) destaca os estudos que têm abordado as dimensões do empreendedorismo relacionadas ao ambiente institucional no qual o empreendedor atua, assim como os aspectos constitutivos das relações sociais que cimentam o processo de empreender. Esse autor chama a atenção para o aumento da implementação de diversos programas governamentais de incentivo ao empreendedorismo, e identifica o que para ele é mais importante do ponto de vista dos subsídios científicos oferecidos pela Sociologia Econômica diante desse fenômeno (p.116): “[...] *é a constatação do potencial dos estudos baseados na orientação da Sociologia Econômica para o enriquecimento da interpretação de quem é o empreendedor e de como ele atua, em face das condições sociais e econômicas que caracterizam seu contexto.*”

Bygrave (2004) descreveu as múltiplas condições que interferem no processo empreendedor, tais como: os atributos pessoais, os fatores ambientais e os sociológicos. Segundo esse autor, as influências externas são tão importantes quanto as características individuais do empreendedor. Esta seria a razão pela qual o empreendedorismo se desenvolve mais em alguns lugares. Tomando como exemplo o Vale do Silício nos Estados Unidos, Bygrave (2004) elencou as facilidades que fizeram dessa região um ambiente propício para o nascimento de novos negócios inovadores, quais sejam: a existência de capitalistas interessados em selecionar empresas de alta tecnologia, de agências financiadoras, de advogados especializados em proteção da propriedade intelectual e de políticas públicas de suporte ao empreendedorismo. Mais do que a presença de múltiplos atores em arranjos institucionais que facilitam o processo empreendedor, Bygrave (2004, p.9) destacou o papel fundamental que as relações sociais desempenham:

[...] entrepreneurs need a host of contacts, including customers, suppliers, investors, bankers, accountants, and lawyers. So it is important to understand where to find help before embarking on a new venture. A networking of friends and business associates can be of immeasurable help in building the contacts an entrepreneur will need. They can also provide human contact because opening a business can be a lonely experience for anyone who has worked in an organization with many fellow employees.

Esta constatação vai ao encontro do quadro conceitual montado por Gartner (1985) para descrever o fenômeno do empreendedorismo, no qual o “ambiente” consta como a variável que apresenta as condições que irão influenciar a criação de negócios inovadores. De acordo com esse autor, as variáveis ambientais são relativamente fixas e são impostas aos novos negócios. Os itens que compõem as variáveis ambientais são: 1) disponibilidade de capital de risco; 2) presença de empreendedores experientes; 3) habilidades técnicas da força de trabalho; 4) acesso de fornecedores; 5) acesso de clientes; 6) influências governamentais; 7) proximidade de universidades; 8) disponibilidade de empréstimos financeiros; 9) meios de transporte acessíveis; 10) comportamento da população local; 11) disponibilidade de serviços de suporte; e 12) condições de vida.

Como percebemos, as múltiplas iniciativas de criação de arranjos econômicos que visam estimular o empreendedorismo têm procurado reproduzir as condições citadas nas proposições teóricas. No Brasil, a elaboração do PRIME, envolvendo parques tecnológicos que mobilizariam diversos atores para implementar o Programa, contemplou a idéia de que as inovações dos empreendedores necessitariam entrar em contato com agentes e instituições que proveriam as condições suficientes para o amadurecimento dos negócios selecionados. Boa parte desses negócios já eram incubados em parques tecnológicos ou incubadoras universitárias, espaços nos quais os candidatos a empreendedores, em maior ou menor grau, já desenvolviam interações com outros atores, através de redes formais e informais que comumente são estimuladas nos ambientes que pretendem descobrir empreendedores. Logo, podemos afirmar que o PRIME foi concebido tendo em vista o potencial de energias que se poderia ativar nessas redes em distintas regiões do país. No entanto, mesmo que os atores participantes dessas redes compartilhem valores e discursos, a heterogeneidade das características sócio-econômicas das áreas escolhidas para a implantação do PRIME, implicariam no risco de que o Programa apresentasse resultados diferentes para uma mesma forma de se planejar um novo mercado, constituído de negócios com elevado conteúdo inovador.

O impulso do PRIME para a construção desses novos mercados de negócios inovadores nos conduz aos estudos de Holcombe (2003) sobre as origens das oportunidades de lucro para o empreendedorismo. Esse autor sustenta que o empreendedorismo é indispensável para o progresso econômico, mas ressalta que a atividade empreendedora só é possível quando oportunidades de lucros estão disponíveis aos empreendedores. Como surgem essas oportunidades na economia é a questão central tratada por Holcombe (2003), que aponta o conhecimento como uma chave importante para se percebê-las. Mas o conhecimento adquirido por alguém, mesmo aquele relacionado às tecnologias avançadas, não é sinônimo de empreendedorismo. Conforme acentuou Holcombe (2003, p.29): *“Entrepreneurship is a market activity that arises solely within the context of markets. A profitable opportunity is spotted by an entrepreneur, and acted upon.* Sendo assim, para responder onde estão as fontes de novas oportunidades de mercado, Holcombe (2003) apresenta uma taxonomia que classifica essas fontes de três formas: 1) Fatores que desequilibram o mercado (a exemplo das mudanças de preferências dos consumidores); 2) Fatores que melhoram as possibilidades de produção (introdução de novos instrumentos de produção); e 3) Atividades de outros empreendedores. Para Holcombe, esse último fator é a mais importante fonte de oportunidades para o empreendedorismo, o que significa que quando um empreendedor tira proveito de uma oportunidade de lucro despercebida, isso cria novas oportunidades para outros empreendedores, os quais começam a empreender, num processo em cascata por toda a economia que gera oportunidades adicionais de lucro. Desse modo, o processo do empreendedorismo, em si mesmo, seria a mais destacada fonte de novas oportunidades empreendedoras. Nesta dimensão, o empreendedorismo é visto como um processo endógeno que gera oportunidades adicionais, muda a natureza da produção e cria um crescimento contínuo. Nesse processo, explica Holcombe (2003), as oportunidades de lucro não ficam à espera de uma pessoa ordinária que as perceba e tome decisões econômicas. Uma vez que surge a oportunidade, ela é acionada por quem estiver mais próximo dela. Por isto, indivíduos que estão inseridos em ambientes de produção do conhecimento, mais provavelmente, descobrirão oportunidades para empreender.

Potential entrepreneurs can engage in search activities in order to increase the probability that they will come upon an entrepreneurial opportunity. In an environment where opportunities frequently arise, remaining alert is profitable, which gives people an incentive to search for and be alert to entrepreneurial opportunities, and creates more entrepreneurial alertness (HOLCOMBE, 2003, p.36)

Entretanto, a última questão levantada por Holcombe (2003) diz respeito a como criar um ambiente onde o empreendedorismo pode florescer. Sua resposta aponta para as instituições do mercado, indicando-as como o fator principal que pode desenhar um ambiente capaz de conduzir ao empreendedorismo. Políticas públicas, por exemplo, teriam um forte efeito no crescimento do empreendedorismo. Governos podem encorajar o empreendedorismo, ainda segundo Holcombe (2003), provendo um ambiente estável, protegendo direitos de propriedade e evitando a regulação e a taxaço excessivas. Além disso, mesmo sem contar com políticas explícitas, um ambiente econômico favorável ao empreendedorismo conta com incentivos para o investimento em capital humano, físico e em tecnologias avançadas, para o que as instituições do mercado são determinantes.

Observamos que esse autor adentra seu olhar na formação de mercados tipicamente relacionados ao fenômeno do empreendedorismo, identificando nas relações sociais que os empreendedores desenvolvem entre si, a origem das inovações. A partir dessa compreensão, não é possível localizar a gênese do empreendedorismo num indivíduo isolado, mas no resultado das interações sociais que suscitam processos criativos derivados de outros já conhecidos. Se as inovações surgem no contexto de relações sociais e, com maior probabilidade, em ambientes nos quais o conhecimento compartilhado aproxima os indivíduos das oportunidades ali identificadas, é compreensível que os governos empenhados em promover o empreendedorismo o façam mobilizando arranjos institucionais que conectam atores sociais e conhecimentos relacionados à criação de novos negócios. Neste sentido, como avaliamos, o PRIME expressa essa tentativa de se privilegiar espaços institucionais onde o empreendedorismo é emulado. Nesse Programa, visava-se estimular empreendedores a colocarem em prática suas descobertas, não sem a validação de outros atores (consultores, instrutores, agências incubadoras e parques tecnológicos), o que sugere a natureza social do processo empreendedor em análise.

O caráter social do processo empreendedor é assinalado por Chabaud e Ngijol (2005), que propõem uma *abordagem construtivista* para explicar o surgimento de oportunidades econômicas nos mercados, articulando um quadro conceitual composto das seguintes dimensões: o empreendedor, a sua rede social e o projeto de negócio. A análise dinâmica desse quadro conceitual, segundo os autores, deve ser feita concentrando-se a atenção na produção e na manutenção dos processos. Por outro lado, as causalidades simples podem ser substituídas por uma representação circular dos fenômenos. O ponto de vista construtivista enfatiza que a oportunidade empresarial é construída sobre uma base de longo prazo, através da interação repetida entre o empreendedor e as partes interessadas no seu projeto que estão

no ambiente (consultores, analistas, fornecedores, clientes), o que permite levar em conta diferentes dinâmicas, presentes nas relações com esses atores. Por conseguinte, para Chabaud e Nigjol (2005), a análise do contexto relacional do portador do projeto é essencial na construção da oportunidade de mercado. A dinâmica de construção pode variar de acordo com a situação específica, o tipo de projeto e do contexto relacional. Isso significa que as relações do empreendedor com o ambiente podem ser modificadas e desenvolvidas, assim como o projeto de negócio que busca inserção social é passível de ser objeto de alterações para adaptar-se ao ambiente.

A contribuição desse construtivismo para a identificação de oportunidades de mercado, em se tratando do empreendedorismo, consiste em deslocar o foco dos traços pessoais do empreendedor e das estruturas relacionadas às oportunidades econômicas. A análise se dirige para um conjunto de relações desenvolvidas pelo empreendedor antes da identificação da oportunidade de mercado e durante a projeção do negócio. O empreendedorismo construído socialmente implica no reconhecimento de que a inserção de novos negócios no mercado pode ser explicada pelo conjunto de interações que o empreendedor desenvolve ao longo do tempo, cuja função é modelar suas iniciativas de acordo com o ambiente.

Já Pitelis e Pitsa (2012) propõem uma percepção do mercado a partir dos conceitos de *co-criação de mercados e de ecossistema*. Esses autores explicam que na vida organizacional real, a maioria das empresas faz parte de uma rede inter-organizacional, através da qual desenvolve relações com os diversos atores intervenientes no mercado, quais sejam: clientes, fornecedores, concorrentes, parceiros, organizações públicas e associações privadas. Todos estes atores, componentes do *ecossistema* do negócio, podem atuar como complementadores para ajudar um empreendedor a criar ou co-criar um mercado. O conceito de *co-criação de mercado* de Pitelis e Pitsa (2012) consiste na idéia de que os mercados podem ser criados por todos os agentes econômicos relevantes (funcionários, clientes, fornecedores, potenciais concorrentes, aliados, fornecedores de capital e governos). Por causa de sua natureza colaborativa, o *mercado co-criado* não apenas pressupõe, mas também permite a orquestração de atores que fornecem ativos intangíveis (conhecimento) para os empreendedores, cuja ação intencional é compartilhada com muitos atores do ambiente econômico.

Conforme os argumentos de Pitelis e Pitsa (2012), ao identificar e desenvolver as capacidades e habilidades, os participantes do mercado, interligados pelo ecossistema, geram benefícios sistêmicos. Isso pode permitir que o empreendedor acesse clientes, fornecedores e portadores de *know-how*. A *co-criação de mercados* significa que o risco e a incerteza são

distribuídos, uma vez que todos os *co-criadores* têm uma participação no novo empreendimento e são responsáveis pela sua inserção no mercado. Os empreendedores podem testar as suas ideias, planos de negócios, pré-lançamento de operações e, portanto, reduzir o risco do negócio. Além disso, a *co-criação* aumenta o fluxo de informações, aprimorando a capacidade para a solução dos problemas e proporcionando uma estratégia de arquitetura para o mercado nascente.

Quando pretendem entrar em mercados nascentes, Pitelis e Pitsa (2012) sugerem que os empreendedores envolvidos com a inovação e com a exploração de novas oportunidades econômicas, nas quais os riscos e as incertezas estão presentes, são beneficiados por esforços coletivos e colaborativos, coordenados para prover uma base de recursos que geram valor para os empreendimentos. A abordagem de *co-criação de mercados* e de ecossistema, segundo seus autores, ajuda a destacar que a criatividade e a inovação podem ocorrer em um nível de grupo, e contribui para trazer ao centro dos debates sobre o empreendedorismo os aspectos coletivos do comportamento empreendedor. Por estas razões, os autores erguem as seguintes proposições:

Proposition 1: Markets and ecosystems can be created and co-created by market players, who participate in a process orchestrated by appropriability-informed focal entrepreneurs. Proposition 1a: Organization creation and co-creation is often helpful and necessary for the successful construction and co-creation of markets and ecosystems. Entrepreneurial manager, that is co-creation with intent. Proposition 2: When entering a nascent market, entrepreneurs are more likely to achieve sustainable competitive advantage when they initiate and/or facilitate the process of market and ecosystem creation and co-creation. (PITELIS E PITSA, 2012, p.26)

Similarmente, Sawhney e Prandelli (2000) desenvolvem o conceito de *Comunidades de Criação* para abordar o processo de inovação em mercados turbulentos. Como argumentam esses autores, na economia em rede as empresas não são ilhas. O conhecimento requerido para competir em mercados tecnológicos é cada vez mais diverso, ao mesmo tempo em que as empresas buscam especialização e foco. Nesse ambiente de negócios, as empresas não podem mais produzir conhecimento de modo autônomo. Elas precisam cooperar com outros parceiros e clientes para a criação de conhecimentos que possibilitem maior acesso à inovação. Segundo Sawhney e Prandelli (2000), num mundo onde inovação, mudança e incerteza são as regras, a socialização do conhecimento é necessária para incrementar a flexibilidade e reduzir os riscos da produção autônoma do conhecimento, baseada no modelo fechado e hierárquico das empresas. Para socializar o conhecimento, as *Comunidades de*

*Criação* funcionariam como uma nova governança que criaria mecanismos para distribuir a inovação, conforme se verifica na proposição dos mesmos autores:

The community of creation is a permeable system, with ever-changing boundaries. It lies between the closed hierarchical model of innovation and the open market-based model. Intellectual property rights are owned by the entire community. The community is governed by a central firm that acts as the sponsor and defines the ground rules for participation. The community of creation model blends the benefits of hierarchies and markets by offering a compromise between too much structure and complete chaos. Firms have traditionally tended to favor centralization and mechanisms to control and protect the knowledge they accumulate over time. On the other extreme, knowledge can be freely traded on the free market, but the free market tends to lack the coordination mechanisms for creating new knowledge. The community of creation is a governance mechanism that reconciles these antithetic tendencies. This mechanism is particularly relevant at a time when knowledge is the main source of economic rents and new knowledge is being created at a furious pace. Today's turbulent markets demand speed and flexibility, variety and cohesiveness. They also demand collaborative knowledge creation with players that are outside the direct of the firm (SAWHENY E PRANDELLI, 2000, p.25)

A criação coletiva do conhecimento, ainda de acordo com Sawheny e Prandelli (2000), conduz a uma nova perspectiva sociológica sobre o tema. A importância da partilha na criação do conhecimento requer uma evolução sociológica em relação à tradicional epistemologia do conhecimento que aborda a origem, a natureza e a validade do conhecimento. Segundo esses autores, na era da informação, as transformações social, cultural e tecnológica, reclamam mudanças nas maneiras pelas quais o conhecimento é apreendido. Isso significa mudar do foco tradicional dos conhecedores individuais para uma perspectiva sociológica. Nesta perspectiva, relações entre diferentes tipos de conhecimento se traduzem em relações sociais entre os indivíduos e os grupos aos quais eles pertencem, que podem ser coordenadas e combinadas para criar novos conhecimentos. O resultado seria um processo de aprendizagem social baseado na interação, o qual transforma informação em conhecimento partilhado. Na perspectiva sociológica, o conhecimento é partilhado socialmente, baseado em relacionamentos duradouros, desenvolvido através da participação em comunidades de prática, transformado de tácito para explícito e catalizado pelo desenvolvimento de redes estruturadas.

Neste sentido, Licht e Siegel (2006), ao abordarem as dimensões sociais do empreendedorismo, percorrem o quadro conceitual que explica como as redes de atores sociais são uma forma de organização distinta do mercado e quais os mecanismos pelos quais

elas podem facilitar o empreendedorismo. As redes funcionam como difusoras de informações e ajudam os empreendedores a resolver problemas iniciais de seus projetos, particularmente nas regiões onde não existem estruturas de governança fortes em nível nacional (sistema legal e instituições) voltadas para o fortalecimento do empreendedorismo. Na ausência dessas estruturas, investidores externos ficam menos propensos a investir em novos empreendimentos, cabendo às redes constituídas o papel de compartilhar recursos tecnológicos e capacidades necessárias para os novos negócios. Empreendedores em contato com essas redes acessam conhecimentos, descobrem pistas sobre clientes e fornecedores, estabelecem relações e conquistam um capital social que, alicerçado sobre uma base de reputação e de confiança, possibilita a construção de seus empreendimentos num ambiente social que possui recursos, cuja obtenção não seria possível ao empreendedor se ele agisse isoladamente. Por isto, investir em laços sociais significa a possibilidade de adquirir tecnologia e informações sobre os mercados, as escolhas gerenciais e as soluções empresariais já conhecidas nessas redes.

A aquisição desses recursos está contemplada nos objetivos do PRIME, cuja formatação incluiu a participação de consultores e instrutores, com a finalidade de prover análises e recomendações para os negócios empreendedores. Informações sobre o funcionamento dos mercados de produtos e serviços constantes nos planos de negócios deveriam ser averiguadas e uma tecnologia gerencial seria posta em prática por profissionais qualificados para dar solidez aos empreendimentos. Tudo isso estava previsto no PRIME e esses recursos podiam ser mobilizados pelas redes das instituições que operaram o Programa.

Para Birley (1985), qualquer estratégia que visa fomentar um ambiente para o surgimento de novas firmas deve, inicialmente, levar em conta as características do empreendedor, suas necessidades e o fato de que a criação de empresas é um processo e não um evento esporádico. Além disso, a estratégia deve observar os ambientes econômico, social e educacional que circuncidam o processo empreendedor. Isto significa que criar empresas não está relacionado apenas à capacidade de alguém para ter um negócio próprio, mas envolve outros fatores. Segundo esse autor, no processo de criação de empresas, existem diversos mecanismos através dos quais uma idéia pode ser transformada em um negócio. Na fabricação de produtos, o empreendedor pode subcontratar, terceirizar ou controlar diretamente a produção. Equipamentos podem ser arrendados, alugados ou comprados. As vendas podem ser feitas por atacadistas, representantes comerciais, via *internet*, ou através de vendedores da própria empresa. Funcionários podem ser contratados em tempo integral, parcial ou como *freelancers*. Cada uma dessas combinações requer diferentes habilidades,

recursos e formas de se planejar a escala de produção. Mas, ainda conforme Birley (1985), para fazer suas escolhas, o empreendedor recorre às experiências que possa ter e às orientações externas que podem alargar suas percepções. Conselhos e informações de fora tornam o processo empreendedor algo que se desenvolve de forma interativa, com o empreendedor buscando conhecimentos e fontes de recursos disponíveis para melhor decidir em face das opções.

É nessa fase inicial, segundo Birley (1985), que o empreendedor tem a alternativa de construir contatos e desenvolver redes formais e informais que são fundamentais para negócios em estágios incipientes. As redes formais congregam num mesmo espaço: agências governamentais, financeiras e profissionais de várias áreas relacionadas a negócios, e instituições de apoio ao empreendedorismo. Essas redes oferecem ajuda às novas empresas a custos pequenos, diagnosticando necessidades e atendendo a problemas específicos. As redes informais, constituídas por parentes, amigos e colegas de profissão, também são importantes, na medida em que estão mais disponíveis para ouvir e dar orientações. Entretanto, adverte Birley (1985), essas redes têm seus problemas. As formais podem apresentar procedimentos burocráticos que travem o fluxo de decisões, e as informais podem reproduzir informações sobre experiências anteriores que não ajudarão a nova empresa. Não obstante, ambas são importantes para otimizar o arranjo dos empreendimentos nascentes.

Os ambientes das redes formais, todavia, não estão imunes a conflitos causados por interesses difusos ou por *gaps* existentes entre a oferta de recursos e a efetiva utilização dos mesmos. Comumente, essas redes funcionam sob a coordenação de instituições, cujo interesse por auto preservação pode sobrepor-se às necessidades dos empreendedores. A estrutura administrativa e o manejo de recursos escassos, sempre em disputa nessas instituições, trazem o risco de que elas possam desenvolver relações hierárquicas e rígidas, apresentando um desempenho aquém das expectativas dos que as enxergam como um espaço de excelência e de dinamismo. Por outro lado, a influência das redes informais, apesar de auxiliar nas informações sobre oportunidades econômicas, pode induzir a repetição de idéias de negócios já em funcionamento, cujo êxito não será automaticamente reproduzido, tendo em vista que cada empresa tem sua peculiaridade e opera sob condições distintivas.

Apesar disso, Stuart e Sorenson (2007) discorrem sobre os estudos que comprovam a existência de benefícios recebidos por fundadores de empresas que participaram de redes, as quais difundem a inovação e identificam oportunidades empresariais, bem como facilitam a mobilização de recursos que geram valor e sustentam o crescimento dessas empresas. Para esses autores, pesquisas empíricas confirmam que existem motivos para que as redes ocupem

um papel central em todos os aspectos do processo empreendedor. Mas, o ponto de vista segundo o qual o empreendedorismo é uma ação estrategicamente orientada, fundamento do *Empreendedorismo Estratégico*, conforme preconiza Hitt (*apud* STUART e SORENSON, 2007), tem implicações que suscitam a necessidade de novos estudos sobre o papel das redes sociais na formação do processo empreendedor. Se os empreendedores individuais, equipes fundadoras, ou empreendimentos empresariais, comportam-se estrategicamente ao formar suas redes sociais, o conhecimento já produzido sobre os efeitos dessas redes no processo empreendedor deveria ser revisto.

Seguindo a percepção de Stuart e Sorenson (2007), algumas questões precisariam ser enfrentadas e podem ser expressas em cinco problemas que surgem em decorrência da concepção da ação empreendedora como algo estratégico. Em primeiro lugar, se os atores são capazes de construir laços de forma estratégica e diferenciada, seria plausível supor que as posições nas redes são ocupadas em função de resultados diferenciados, o que conduziria a uma análise sobre como os efeitos das redes são distribuídos entre os atores. Em segundo lugar, ainda existiria pouco conhecimento sobre o surgimento ou evolução de redes. No domínio empresarial, o foco estaria na criação de novas empresas, o que suscitaria a questão sobre o que os negócios incipientes fazem para obter ganhos em redes estabelecidas e como os empreendedores constroem redes eficazes. Em terceiro lugar, se os atores constroem redes estrategicamente, eles devem buscar conexões vantajosas num contexto de mudança constante, competindo com rivais, o que trás complexidade para o interior das redes, questão sobre a qual também haveria poucos estudos. Em quarto lugar, o papel do ator estratégico deveria ser mais esclarecido, principalmente nos casos em que os fundadores são equipes de pessoas. Deve-se definir qual seria a unidade de análise: o indivíduo, a equipe ou a organização. Finalmente, nos casos em que as redes não estejam transferindo vantagens competitivas para certos empreendedores, como perguntam Stuart e Sorenson (2007), os esforços deveriam ser canalizados para que todos os atores tenham igualdade de acesso aos recursos ou dever-se-ia trabalhar para afetar positivamente a capacidade dos atores de obterem as vantagens?

As questões em aberto e os problemas erguidos em relação ao funcionamento das redes servem para que evitemos idealizá-las, atribuindo a elas poderes que não possuem. As constatações empíricas confirmam as formulações teóricas aqui apresentadas, qual seja: o fato de que o empreendedorismo é fomentado por meio da mobilização de múltiplas redes de atores sociais, formais e informais, que conferem um caráter social ao processo empreendedor. Socialmente construídos, os empreendimentos econômicos nascentes

encontram nessas redes os recursos tecnológicos, informacionais e materiais de que precisam para viabilizar a transformação de idéias inovadoras em negócios sólidos que devem operar num ambiente de incerteza e de complexidade. Todavia, as configurações das redes diferem de um lugar para outro, assim como os contextos sob os quais elas funcionam. Como elas operam e como contribuem para os objetivos do fomento ao empreendedorismo e para a construção de novos mercados inovadores, é uma questão que deve ser verificada em cada caso e que está presente na nossa investigação, já que fixamos o olhar numa política pública influenciada pela idéia de que o empreendedorismo inovador se constrói atando nós.

### **3-O APOIO AO EMPREENDEDORISMO TRANSFORMADO EM POLÍTICA PÚBLICA EM UM CONTEXTO DE REDISSCUSSÃO SOBRE O PAPEL DO ESTADO**

#### **3.1-Crise capitalista, globalização e reformas do Estado**

Na análise de Reis (2009), o conceito de Estado nacional é resultado de um processo histórico de construção do Estado nas sociedades modernas, no qual a ideia de nação - população que ocupa um território específico - tornou-se a principal justificativa para a constituição de Estados. A integração entre autoridade (estatal) e solidariedade (social) representou a expressão e o padrão de modernidade. Por outro lado, em distintos contextos, ao Estado coube o papel central e estratégico de promover desenvolvimento e progresso. O Estado se afirmou, em várias circunstâncias na sociedade moderna, com a ampliação de suas funções nas esferas econômica e social, possibilitando a sua percepção como um ente condutor da sociedade e não apenas como instrumento de manipulação de uma classe.

No entanto, conforme aponta Santos (2008), concepções recentes sobre o Estado comportam tanto a crítica à intervenção do Estado nas esferas econômica e social, como a ideia de que o Estado é ineficaz no desempenho de suas funções, seja por falta de recursos ou por incapacidade institucional. Uma teoria sociológica baseada exclusivamente nas experiências das sociedades centrais, a inadequação de quadros conceituais utilizados no século XIX e a desconsideração de lógicas que vão além do Estado-nação, seriam as causas da permanência de nebulosidades e de contradições quando o objeto de análise é o Estado.

Ao colocarmos em discussão as controvérsias sobre o lugar do Estado nas sociedades contemporâneas, identificamos que essas controvérsias se acentuam nas últimas décadas do século passado, período no qual reformas no modelo de Estado até então predominante, foram anunciadas como solução para a crise sócio-econômica daquela época e/ou como condição exigida para adaptação a novos paradigmas. Transformações agudas na economia e nas

relações sociais, segundo algumas vozes, reclamariam novos formatos para o aparelho governamental.

Diniz (1998) identificou na crise dos anos 1980 o fator determinante para que, mesmo nos países do chamado “terceiro mundo”, fosse colocada a necessidade de se encontrar novas concepções sobre o papel do Estado em suas relações com a sociedade, o mercado e a política. O esgotamento do modelo de Estado interventor e centralizador teria, sob novas óticas, impulsionado as demandas por mais racionalização e eficiência na ação estatal, sobretudo na implementação de políticas públicas e no alcance de metas coletivas. Para tanto, as novas formulações teóricas precisariam vencer a antiga dicotomia entre Estado e mercado, além de ultrapassar uma lógica que incompatibilizava racionalidade governativa com democracia. No mais, o fenômeno da globalização exigiria reflexões sobre as maneiras de promover a articulação entre os Estados nacionais e o sistema internacional. Os enfoques reducionistas e deterministas do passado - a exemplo de algumas abordagens da *Teoria da Dependência* - não poderiam mais ser adotados, pois viam as mudanças nos Estados nacionais como simples imposições dos sistemas centrais. Esse viés ignoraria a capacidade decisória dos governos e a margem de escolha existente que pode implicar em diferentes resultados, conforme a própria Diniz (1998, p.5) explica:

[...] não só o conteúdo, como até mesmo o timing e a oportunidade de decisões, a seleção de prioridades, a capacidade de antecipação ou, ao contrário, a excessiva demora, ou ainda a tibieza na avaliação dos riscos, têm consequências do ponto de vista da consecução das políticas e dos resultados alcançados.

No seu diagnóstico, Diniz (1998) assinala que, em busca de melhores resultados e em face da globalização, os Estados agem combinando a luta por vantagens nas disputas internacionais com a busca por caminhos próprios. Nos dois objetivos, os Estados fortes são aqueles que possuem estruturas e instrumentos de gestão adequados, além de quadros técnicos qualificados, condições para recuperar a capacidade governativa e a credibilidade das instituições estatais, o que, se perseguido numa ambiência democrática e dialógica em relação à sociedade, deveria orientar os modelos de reforma do Estado. Porém, especialmente na América Latina, muitos projetos de reforma foram informados por lógicas hipertróficas, tecnocráticas e voluntaristas, acentuando a distância entre Estado e cidadãos. A eficiência pretendida estava baseada na concentração e no fechamento do processo decisório, o que reduziu as reformas a questões como a austeridade orçamentária e o tamanho da máquina.

Julgamos que essas questões faziam parte do receituário de reformas praticadas nos Estados centrais do sistema capitalista, em geral num contexto de amadurecimento das instituições, resultante de um longo processo de desenvolvimento social e econômico. As elites dos países periféricos, sempre atraídas pelo padrão de modernidade do centro, copiaram aspectos da reforma de uma maneira conveniente à manutenção de uma ordem social baseada na concentração de poder e de renda, fecunda em produzir regimes autoritários e/ou autocráticos. Gestadas nesse ambiente as reformas ganharam críticos, os quais não enxergaram nelas qualquer elemento progressista ou eticamente defensável. Críticos como Moraes (2002), para quem a ideologia neoliberal, desde a crise dos anos de 1970, teria inspirado o discurso da *reforma do Estado* difundindo narrativas que atribuem ao *Estado de bem-estar social* e às suas políticas a responsabilidade pela deterioração econômica que se iniciara. Os custos das políticas sociais e seus efeitos tidos como nocivos para a sociedade, somados aos resultados negativos da “maquinaria política” sobre as instituições democráticas, tornaram-se argumentos para justificar a descentralização das operações do Estado, a necessidade de profissionalização das agências públicas, a privatização e uma série de incitações individualistas baseadas nos valores do mercado, alimentadas pela demonização de tudo que estivesse relacionado ao setor público. A idéia de intervenção do Estado teria sido politicamente engendrada de maneira a ligá-la à ineficiência e à corrupção.

Em Anderson (1995), a ideologia do neoliberalismo nasce depois da segunda guerra mundial, ganhando adeptos nos centros de decisão de muitos governos, com a chegada da crise a partir dos anos de 1970. O credo neoliberal passa a inspirar as desregulamentações, as privatizações e a desmontagem dos serviços públicos, incluídas no receituário de governantes tanto à direita quanto à esquerda. Fracassado economicamente por não renovar o capitalismo e exitoso ao aumentar as desigualdades, o neoliberalismo triunfa ideologicamente, fazendo prevalecer a idéia segundo a qual não há alternativas fora dos seus princípios, movimento concretizado, segundo Anderson (1995, p.23), através de “[...]um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.” Aqui, o neoliberalismo é, sobretudo, inimigo do Estado e avesso a qualquer intervenção dele nos rumos econômicos.

Essa defesa intransigente da liberdade econômica, segundo Bobbio (2005), é fundamento da doutrina dos neoliberais, empenhados em dismantlar o Estado de serviços – Estado previdência com aspectos não liberais – e em restringir seus poderes e funções, reduzindo-o a limites mínimos através dos mecanismos legais. Para Vasapollo *et al* (2004), as funções típicas de um “comitê de negócios” foram claramente reassumidas pelo Estado a

partir da crise dos anos setenta do século XX, rompendo com a suposta neutralidade do modelo *welfare state*. As privatizações, os cortes nos gastos sociais e as reformas nos sistemas de saúde e de previdência, acentuaram as polarizações e evidenciaram o caráter de classe do Estado capitalista. Essas reformas prepararam o caminho para o surgimento de um “Estado competitivo”, num cenário de globalização dos mercados. Articulados em pólos regionais homogêneos, os Estados passaram a disputar espaços internacionais através de políticas fiscais e de estratégias comerciais, exercitando a flexibilidade. Por outro lado, as tarefas de prover suporte para o desenvolvimento da pesquisa científica, de formar recursos humanos para as novas exigências do capital e de assegurar a estabilidade, continuam sob a responsabilidade de um Estado cada vez mais comprometido com a acumulação capitalista.

Parece-nos evidente que as sociedades capitalistas, pretendendo ser plurais, são um campo de lutas por apropriação dos recursos e do poder do Estado, no qual forças desiguais disputam entre si tais recursos. Assim, estão em vantagem os grupos econômicos mais fortes, os quais influenciam as decisões dos governos para beneficiá-los, em detrimento de interesses sociais mais amplos. Desse modo, a política pública tende a ser a política das elites. Entretanto, como percebemos, o Estado não se reduz a isso. Minorias organizadas conseguem transformar seus interesses em lei, burocracias corporativas tornam o poder público refém de suas reivindicações e organizações sociais pressionam os agentes públicos a preservarem interesses, investimentos e causas não relacionadas a anseios da classe capitalista.

Entendemos que o Estado não é exclusivamente de uma classe. Consideramos também que o Estado não deveria ficar inerte ante às dinâmicas sociais, como se fosse um aparelho engessado que não pudesse passar por mudanças, o que denotaria um tipo eloqüente de conservadorismo. Ademais, o crescente aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão nas empresas privadas resultou em graus elevados de eficiência nos mais diversos setores da atividade empresarial. Em contato constante com essas organizações empresarias - seja como trabalhadores ou consumidores - não é surpreendente que os cidadãos, ao se depararem com organizações públicas rígidas e lentas, possam reclamar maiores níveis de desempenho do aparelho estatal, pressionando-o a reformar-se?

Em sua análise, Bresser-Pereira (1998), considera que as reformas iniciadas nos anos 1980, por meio de mecanismos como: ajuste fiscal, desregulamentação, liberalização do comércio e privatização, foram uma resposta ao endividamento de muitos países, não significando o estabelecimento de um “Estado mínimo”. Para esse autor, os cidadãos ainda esperam muito do Estado e as políticas públicas têm função importante no capitalismo contemporâneo. Em vez de mínimo, o Estado deveria ser reconstruído e reformado em

consonância com aspirações da sociedade por uma administração pública participativa e eficiente. Não serviria mais a administração pública destinada a garantir os excedentes para os capitalistas ou para os burocratas. Por esta razão, a “Administração Pública Gerencial”, conforme considera o citado autor, estaria sendo adotada por governos de diferentes matizes ideológicas, decididos a romper com o burocratismo, o patrimonialismo e a ineficiência. Depois dos insuficientes ajustes da década de oitenta do século passado, segundo Bresser-Pereira (1998), a década de noventa inaugurou um crescente interesse pela “Administração Pública Gerencial”, cujas características principais seriam: a) a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados; b) a premissa da necessária confiança que se deve depositar nos funcionários públicos e nos políticos; c) a descentralização; d) o incentivo à criatividade e à inovação; e e) o contrato de gestão. As reformas baseadas nesses princípios tornariam o Estado capaz de exercer as funções não desempenhadas pelo mercado e ofereceria as condições para uma boa governança.

Bresser-Pereira (1997) explica que a recuperação da governança significa dotar os governos de capacidade para efetivar as decisões numa ambiência de autonomia financeira e de eficiência. Neste sentido, a reforma administrativa baseada na “Administração Pública Gerencial” supera a racionalidade-legal weberiana incompatível com um mundo em constante transformação tecnológica e social. Mas, esse novo modelo de gestão pública não estaria isolado do processo político, nem implica necessariamente no enfraquecimento do Estado. As reformas deveriam ser permeáveis às aspirações da sociedade, de modo a fortalecer um Estado democrático voltado para os cidadãos. Ao lado da boa governança, prossegue Bresser-Pereira (1997), a delimitação do tamanho do Estado, o aumento da capacidade política do governo e a redefinição do seu papel regulador, são objetivos impostos por uma nova ordem global integrada e competitiva. Essa nova realidade aumenta a responsabilidade do Estado na proteção dos cidadãos e a exigência de eficiência em sua atuação. No capitalismo globalizado, as formas de coordenação social comportam o controle hierárquico gerencial, a democracia representativa, a democracia direta ou controle social, e o mercado. As lógicas que estão por trás dessa reforma são (p.39): “[...] o princípio da maior democracia, o princípio da maior difusão do poder, o princípio econômico da eficiência, o princípio da maior automaticidade dos controles, o princípio do aumento do espaço público não-estatal.” A produção teórica de Bresser-Pereira embou sua atuação no debate e nas proposições de reforma do estado brasileiro, realizadas ao longo dos anos 1999 (as quais serão comentadas adiante). Nessa perspectiva se percebe uma tentativa de combinar competência técnica, capacidade adaptativa e participação na construção de um novo Estado. Da racionalidade gerencial, dos princípios

democráticos e das dinâmicas globais, surgem os elementos explicativos e prescritivos, mobilizados por esse autor para propor um projeto de Estado.

Para Reis (2009), a globalização teria explicitado a obsolescência de algumas tarefas do Estado e o ineditismo de funções dele exigidas. Mudanças apontaram para a necessidade de readequação no modo de atuação do Estado em sua relação com a sociedade, não havendo motivos para que se cogite sobre uma possível ameaça à sua sobrevivência. É inegável que o poder do Estado se reduziu em relação a vários aspectos, a exemplo das dificuldades para impor limites à circulação de mercadorias e de pessoas, além da retirada estatal da produção de certos bens e serviços sem especialização requerida e sem importância estratégica. Entretanto, as relações comerciais, a ordem global e a paz social ainda dependem do Estado. No que concerne aos novos papéis assumidos pelo Estado, o fato inovador é a inserção de atores não públicos no planejamento e na execução das soluções para problemas públicos, o que demanda novas capacidades das estruturas governamentais para acionar as potencialidades da sociedade, através de políticas públicas interativas, para as quais são necessárias novos padrões de relacionamentos e mecanismos de avaliação que as legitimem.

As dinâmicas da globalização afetaram os projetos nacionais de desenvolvimento, desafiando a capacidade política dos Estados, desde então forçados a lidar com uma agenda influenciada por fatores externos, sem perder de vista a democracia e a governabilidade. Desta forma é que Lechner (1995), a partir das reformas modernizadoras pelas quais passaram os Estados latino-americanos, analisa a relação entre reforma do Estado e condução política. Passada a etapa de modernização, os Estados estariam enfrentando agora a necessidade de uma reconstrução não mais emulada pelas discussões sobre mínimo ou máximo, funcional ou autônomo. As bases para as novas reformas são as relações entre sociedade e Estado.

Está emergindo uma nova configuração social, uma sociedade de mercado, que deixa deslocado tanto o velho Estado desenvolvimentista como o Estado regulador. Simultaneamente, emerge uma nova consciência de cidadania que, ainda confusa, recria a ideia de Estado (LECHNER, 1995, p.39).

No entanto, entendemos que não se pode conceber a ideia de reforma nas funções e nas ações dos governos como um processo homogêneo, desvinculado das particularidades e contextos de cada situação. O contínuo movimento de fluxos informativos que retroalimentam os sistemas de governo e a sociedade, influenciando tendências de acordo com o grau de abertura vigente em cada país, não suprimiu as especificidades nacionais de ordem cultural, social e econômica.

No Brasil, segundo Diniz (1996), a crise da década de 1980 evidenciou as necessidades de reforma do Estado, não apenas por fatores externos causadores do crescente endividamento e do descontrole inflacionário. O modo pelo qual foi empreendido um movimento de reforma do Estado no país teria contribuído para desgastar ainda mais a matriz político-institucional vigente historicamente no Brasil. Inspiradas no neoliberalismo, as reformas levadas a cabo estavam focadas na redução do tamanho do Estado e na busca de maior eficiência governamental, resultando na concentração dos meios de decisão, amparada pelo paradigma tecnocrático, o que aumentou o isolamento do Estado em relação à sociedade. Se o hiato entre Estado e sociedade já era visível, em face da incapacidade de a institucionalidade estatal responder às demandas de uma estrutura social complexa e diferenciada, a prioridade dada aos processos de estabilização econômica, entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, afastou da agenda pública as desigualdades sociais, num contexto de aumento da mobilização social e política. Dessa maneira, os governos instalados a partir da Nova República (Sarney, Collor, Itamar, FHC) foram marcados pelo enclausuramento de uma burocracia cada vez mais autônoma para tomar medidas disciplinadoras da ordem econômica, aumentando a discricionariedade dos governos, inibindo a participação popular e impedindo o estabelecimento de maiores vínculos com a sociedade.

Para Diniz (1996), essa visão tecnocrática enxergava a reforma do Estado como um problema restrito à capacidade de decisão das agências governamentais, desprezando a dimensão política e a imprescindível necessidade de se construir estratégias negociadas com a sociedade, sob a forma de acordos e pactos de co-responsabilidade. Isso teria impossibilitado a construção de uma governabilidade legitimada pelo interesse público e pela busca do bem comum, cuja abordagem, nas palavras de Diniz (1996, p.17):

[...] enfatiza o teor pluridimensional da governabilidade, compreendendo não só os aspectos técnicos e administrativos da atividade de governar, como também a dimensão política. Não basta o aperfeiçoamento das táticas de impor decisões pelo alto. A eficiência não se esgota na agilidade da tomada de decisões, mas requer também capacidade de obter aquiescência aos comandos estatais, de garantir a observância dos preceitos legais e fazer valer as decisões governamentais.

As peculiaridades dos processos políticos, constituídos por múltiplas forças em jogo, nos leva a concordar com o fato de que a eficácia técnica, descolada de uma legitimidade proveniente da participação da sociedade, levada a efeito pelos mecanismos da negociação, do convencimento e da persuasão, conduzirá inevitavelmente ao acirramento de conflitos que poderão recrudescer os instrumentos autoritários e/ou inviabilizar os projetos políticos que são

baseados exclusivamente no tratamento técnico dos problemas. Neste aspecto, destacamos que, mesmo no interior das organizações empresariais, cujos modelos de gestão fornecem elementos transpostos para a administração pública, diversas abordagens atestam a existência de um poder plural, com interesses variados, do que resultam conflitos e resistências, solucionados através de negociações contínuas e não apenas pelas determinações que se originam na cúpula da estrutura hierárquica. Sobre isto, cabe trazer a crítica de Granovetter (2007, p.25):

A visão supersocializada de que as ordens em uma hierarquia provocam a obediência passiva e que os funcionários interiorizam os interesses da empresa, suprimindo todo o conflito com seus próprios interesses, não resiste à avaliação detalhada de estudos empíricos, ou até mesmo à experiência vivida por muitos de nós em organizações reais.

Evidências empíricas indicam que o jogo de forças nas organizações suscita resistências veladas, implícitas e de natureza subjetiva, desenvolvidas pelos subordinados – parte supostamente mais fraca – cujas armas simbólicas, difusas e ocultas, impelem as empresas a buscarem o consenso e não a imposição. Sendo assim na realidade de muitas organizações empresariais, devemos supor o grau de complexidade de que se reveste a administração das estruturas governamentais, voltadas, em tese, para o atendimento das demandas sociais, cujos reclamantes são heterogêneos e em número elevado.

O não atendimento às demandas sociais pelo estado brasileiro, de acordo com o diagnóstico que orientou a reforma do estado empreendida pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi atribuído à crise econômica causada pelo próprio estado, conforme relata Costa (2000). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - documento elaborado pelo governo FHC - indicava que o gigantismo, a intervenção e a burocracia do Estado, responsáveis por sua asfixia financeira e inoperância precisavam ser superados. As reformas prescritas e seguidas promoveram um intenso programa de privatização, de desregulamentação e de descentralização do setor público não estatal. O governo transferiu o que podia ser controlado pelo mercado para a iniciativa privada, delegou serviços públicos para Organizações Sociais, terceirizou serviços no setor público, estimulou a redução de quadros na burocracia governamental e inseriu o conceito de “administração gerencial”, aqui já comentado, na administração central. Para Costa (2000), ao desmontar o estado, orientando-se por uma cartilha liberal-conservadora, o governo FHC teria agravado o quadro social do país, ao abrir mão de seu papel de regulador social.

A experiência da reforma do Estado no Brasil começa no governo Collor e se estende até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Sem objetivos sociais, seguindo a análise de Lustosa da Costa (2009), as reformas prenderam-se a um paradigma técnico e gerencial, abandonando a dimensão política sob o pretexto de um pragmatismo que acabou por frustrar seus objetivos e por acentuar as tensões. Como explicou esse autor (p.149):

Proclamava-se que não tinha ideologia. Certamente, tinha uma ideologia gerencialista, que põe a dimensão da gestão acima de qualquer consideração sobre justiça, distribuição e equidade. A gestão é muito importante. Sabe-se que é necessário melhorar os mecanismos operacionais, os sistemas administrativos, os modelos de gestão do setor público. Mas a gestão não resolve todos os problemas. Há conflitos distributivos dentro das sociedades que só se podem resolver politicamente. É preciso concertar decisões, construir objetivos consensuais para alcançar resultados sociais importantes.

Por outro lado, a agenda negativa da reforma do Estado no Brasil, conforme Lustosa da Costa (2006), foi determinada por uma interpretação da crise brasileira como sendo resultante da crise fiscal, exposta nos índices de endividamento, de inflação e de juros. No diagnóstico desse autor, as dificuldades estruturais da ordem capitalista também explicariam a crise do Estado brasileiro. A mudança no padrão tecnológico, a reestruturação produtiva e a globalização desestabilizaram o financiamento do *Welfare State*, profundamente afetado pelas mudanças nas formas de produzir, habitar e participar, as quais iriam implicar em novas demandas para o trabalho, a sociabilidade e o estado. No caso brasileiro, de acordo com Lustosa da Costa (2006), problemas culturais são elencados como entraves para as reformas relacionadas ao funcionamento do aparelho do Estado. Vistos como mazelas sobreviventes da formação histórica do Brasil, esse problemas poderiam ser progressivamente superados pela evolução da sociedade. Percebidos como determinantes das disfunções do Estado, os problemas herdados (patrimonialismo, personalismo, mandonismo, formalismo, clientelismo, cartorialismo, centralismo e autoritarismos) exigiriam mudanças sociais mais profundas, sem as quais as proposituras de reforma do Estado não lograriam êxito. Além disso, as variantes modernas dos problemas culturais (corporativismo, compadrio, vassalagem, barganha, fisiologia, bacharelise, centralização e precariedade da democracia) impediriam o Estado brasileiro de enfrentar seu desafio central, qual seja, nas palavras de Lustosa da Costa (2006, p.20):

[...] consolidar um modelo de atenção social capaz de lidar com as enormes assimetrias que separam regiões e classes sociais. Sem levar em conta essas dimensões da formação histórica, das bases sociais e das raízes culturais do Estado brasileiro, a maioria das tentativas, fundadas em teorias tomadas de empréstimo do

acervo de experiências de outras nações, esbarram nas resistências internas e externas.

Já Abrucio (2005) apresentou as dificuldades da reforma do Estado no Brasil tendo em vista o sistema federativo do país. Esse autor comentou os resultados do diagnóstico oriundo do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), coordenado pelo governo federal, do qual participaram os estados da federação. O diagnóstico deveria subsidiar projetos de modernização dos estados, a serem financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, instituição também envolvida na elaboração da mencionada pesquisa, cujo objetivo era evitar a transposição de soluções, sem levar em conta as especificidades de cada caso. Buscava-se, com o diagnóstico, alavancar mecanismos para promover um federalismo cooperativo, baseado na autonomia e na interdependência. O principal problema apontado pelo diagnóstico foi a inadequação dos recursos humanos e a ineficiência da gestão deste fator. Ausência de informações sobre o funcionalismo (tempo de serviço, escolaridade, competências), má alocação, envelhecimento, falta de instrumentos para inibir desvio de condutas e para promover a mudança cultural e a motivação, foram identificados como maiores entraves à modernização dos estados. Além disso, a precariedade administrativa, a descoordenação e fragmentação das políticas, a inexistência de sistemas de informação confiáveis, a falta de uma cultura de avaliação das políticas públicas e o desprezo pelas técnicas de gerenciamento formam a lista de empecilhos. Diante disso, segundo Abrucio (2005), os desafios da modernização dos estados brasileiros seriam: a reformulação da administração de pessoal (inclusive com reforço dos laços com o funcionalismo), a organização dos sistemas de informação, a integração das etapas de orçamento, planejamento e gestão, a adoção de tecnologias de gestão e a busca por legitimidade social.

As peculiaridades brasileiras levam-nos a Bourgon (2010), para quem o papel assumido pelo Estado pode variar conforme as circunstâncias, necessidades e filosofias específicas de cada país. No entanto, desde a década de 1980, governos de diversos países têm passado por reformas, a maioria das quais buscando atender às exigências da sociedade por melhor desempenho, maior eficiência e responsabilização. O ambiente da globalização, marcadamente instável e imprevisível, expôs os limites das estruturas e burocracias públicas para o enfrentamento dos novos e complexos problemas sociais. Para essa autora, num contexto de fronteiras tênues, as interligações e as relações de interdependência crescem, ao mesmo tempo em que a fragmentação de decisões implica na possibilidade de que fatos e eventos locais repercutam no âmbito global. Ao terem de lidar com a incerteza, os governos

precisam desenvolver capacidades de antecipação, de inovação e de adaptação. Para tanto, reformas que enfatizem a importância das políticas públicas com “resultados cívicos”, liberem o poder coletivo dos cidadãos e construam uma governança que explore o potencial da inteligência coletiva, são essenciais.

Nesta direção, Lechner (1995) afirma que o incremento da incerteza, a exigência de decisões adequadas à velocidade das mudanças sociais e a crescente diferenciação funcional são complicadores, mas não impedimentos para que o Estado exerça a intransferível tarefa de coordenar as forças sociais. Atualmente, a condução estatal depende da interação com muitos atores, em diversos campos, já que o Estado não dispõe de recursos ilimitados como outrora, nem a sociedade reage de modo passivo à sua intervenção. Mesmo que não se possa contar tão cedo com o desaparecimento da hierarquia e do mercado, os novos dispositivos de coordenação envolvem o nascimento de instituições públicas autônomas e a formação de redes de políticas.

Em resumo, pensamos que as propostas de reforma do Estado surgiram para responder a uma crise – fator invariavelmente eficaz no descongelamento de estruturas e de conceitos – e, simultaneamente, a um conjunto de mudanças no campo tecnológico e econômico, responsável por transformações profundas nas relações sociais, inter-organizacionais e entre os países. Não é razoável supor que as instituições estatais se auto-destruirão e promoverão sua própria inanição. Por natureza, as instituições tendem a se preservar e a aumentar seu poder, ainda mais em se tratando do tipo de poder exercido pelo Estado: exclusivo e coercitivo. Seja afastando-se de algumas funções tradicionais, seja incorporando novos papéis, o Estado continua ocupando um lugar de destaque na coordenação social nos mais variados contextos que definem modelos particulares de atuação dos governos.

Dessas particularidades parece-nos sobressair como elemento comum, a necessidade de Estados mais responsáveis, mais eficientes e mais democráticos. Instituição social suscetível aos movimentos que emanam da sociedade, o Estado não se encerra em torno de si, mas existe em função da legitimidade construída nas relações com os demais atores sociais. Sendo assim, a capacidade de reinventar-se para melhor cumprir papéis antigos e novos, parece compatível com a complexidade dos problemas atuais, cujas soluções não comportam mais uma atuação estatal centralizada e movida apenas por uma racionalidade burocrática. Assim, as políticas públicas podem refletir o alcance das novas concepções sobre o modo de agir dos governos frente à demandas antigas e inéditas.

Neste sentido, percebemos que a revalorização do empreendedorismo, condizente com o ideário do Estado reformado (ambos estão permeados pela ideia de eficácia baseada na

criatividade, na flexibilidade e por uma racionalidade informada pela necessidade de resultados perseguidos por meios eficientes), tem implicado na mobilização de esforços públicos para promover aquilo que é considerado em muitas sociedades como o motor do progresso social e econômico: a criação de negócios inovadores. Diante desse pressuposto, as Ciências Sociais podem lançar mão de uma variedade de instrumentos teóricos e metodológicos para verificar a transformação da crença nos negócios inovadores em premissas de políticas públicas dirigidas a apoiar empreendedores. Dentre esses instrumentos destaca-se a análise de políticas públicas.

Analisar a política pública supõe acompanhar os movimentos do Estado na regulação de comportamentos, na extração, organização, distribuição de recursos. O estudo da política pública explica as causas e as consequências da atividade governamental. Como os problemas passam a fazer parte da agenda do Estado? Como essa agenda é elaborada? Quais as alternativas escolhidas para enfrentar os problemas públicos? Como essas alternativas se legitimam legal, social e politicamente? Como são implantadas e como podem ser avaliadas? As respostas a estas questões podem indicar a natureza e os objetivos dos governos, assim como as circunstâncias e fatores que influenciam seu curso de ação, o qual deve, presumidamente, ser orientado para o atendimento dos interesses sociais, o que é a justificativa para a existência do Estado presente na consciência coletiva.

Entendemos que, sob a justificativa de promover o desenvolvimento, os novos papéis assumidos pelo Estado e as novas estruturas dele requeridas são postos à prova nas políticas públicas de apoio ao empreendedorismo e à inovação, particularmente naquelas inspiradas em pressupostos neoschumpeterianos, dos quais resultaram os sistemas nacionais de inovação. Essas políticas talvez revelem mudanças na forma de ação do Estado, cuja posição centralizadora e auto-referida se desloca para uma atuação articulada com diferentes forças sociais. A presença de múltiplos agentes oportunizam a prática da descentralização, do compartilhamento e da interdependência em contextos complexos. Além deste aspecto, a reflexão sobre os riscos e problemas das políticas mencionadas também é indispensável. Estes são alguns dos objetivos da próxima seção.

### **3.2- As novas concepções de políticas públicas no desenho remodelado do Estado**

Em sentido moderno, conforme Rodrigues (2010), a política está relacionada às atividades que dizem respeito ao Estado. A diferenciação social e as distintas visões de mundo que caracterizam as sociedades atuais demandam a ação política como forma de resolver os conflitos. Assim, a política pode ser entendida como, segundo esse autor (p.13): “*um conjunto*

*de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos*”. Por conseguinte, “política pública” é o processo em que atores com múltiplos interesses tomam decisões que condicionam a sociedade. Essas decisões são legitimadas pela autoridade do poder público. Cabe ao Estado, portador único do monopólio da coerção, fazer valer sobre populações e territórios as políticas representativas de interesses e necessidades sociais, as quais, pelo fato de receberem essa autoridade conferida pelo Estado, assumem o caráter de “públicas”.

As políticas públicas, como observamos na seção anterior, têm sido tratadas por novas perspectivas, as quais tentam responder às transformações ocorridas no ambiente sócio-econômico, repercutidas no comportamento dos governos e das sociedades modernas ao enfrentarem os problemas atuais, trazendo à tona possibilidades de soluções sob formatos diferentes daqueles outrora concebidos de modo centralizado pelas instituições públicas.

Ao introduzir a teoria da política pública, Saravia (2006) afirma que as intensas mudanças econômicas, tecnológicas e sociais, vinculadas ao processo de globalização, têm exercido pressões sobre o aparato estatal e forçado, em muitos contextos, um reexame do papel dos governos. As crescentes demandas da sociedade por transparência, descentralização e participação, associadas ao trabalho da mídia e dos grupos mais organizados, exigem da ação governamental respostas adequadas às novas circunstâncias. O processo de política pública tem se constituído numa forma moderna de lidar com as transformações em curso e de acompanhar as atividades de governo. Lançando mão de uma perspectiva operacional, a política pública assim é definida por Saravia (2006, p.29):

É um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos para atingir os objetivos estabelecidos.

Em geral, continua Saravia (2006), a Ciência Política elenca quatro componentes que caracterizam uma política pública: o institucional (a política é elaborada por uma autoridade formal legalmente constituída), o decisório (a política é um conjunto de decisões sobre fins e/ou meios), o comportamental (a política é predominantemente um curso de ação) e o causal (a política deve apresentar efeitos no sistema político e social). As decisões de uma política pública são influenciadas por valores, idéias e visões. Mas as racionalidades não seguem uma ordenação nítida e tranqüila, como se os papéis exercidos fossem os exatamente esperados.

Políticas públicas complexas, de um lado, e debilidades do Estado, de outro, configuram um quadro mais próximo da desordem e do caos.

Entretanto, no âmbito das políticas econômicas chamadas neoliberais, a racionalidade persiste como critério superior. Tal racionalidade que se tenta alcançar, segundo Souza (2006), é usada como argumento para reduzir a influência do Estado. Mas, nas palavras dessa autora, apesar das pressões exercidas para inibir a atuação do Estado, (p.27): “[...] a diminuição da capacidade dos governos de intervir, de formular políticas públicas e de governar, não está empiricamente comprovada.”. Na exposição da autora, como disciplina acadêmica, a Política Pública nasce nos Estados Unidos, enfatizando os estudos sobre a ação dos governos, em contraposição à tradição européia concentrada na análise do papel do Estado e dos governos. Na esteira do crescimento da disciplina estaria o pressuposto segundo o qual as políticas públicas podem ser cientificamente formuladas e analisadas de forma independente. Partindo desta premissa, o conceito de política pública, conforme Souza (2006,26), é descrito como: “O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).”

Na definição de Secchi (2010, p.2), “[...] uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Para ser considerado público, um problema tem de ser compreendido como coletivamente importante, com implicações para um número considerável de pessoas. A intencionalidade da política pública sempre se destina a oferecer repostas para os problemas públicos. A pluralidade de atores normalmente envolvidos na solução de problemas públicos e as variações no papel assumido pelo Estado moderno sugerem que atores não estatais podem se tornar protagonistas de políticas públicas. Isso não retira do Estado a centralidade na formulação dessas políticas, visto ser esta a razão principal de sua existência, cuja supremacia decorre do uso da força e de um controle da maioria dos recursos nacionais. Políticas públicas assumem a forma de programas, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, coordenação de ações de atores variados, estabelecimentos de contratos e outras iniciativas de caráter estruturante, intermediário ou operacional.

Gelinski e Seibel (2008) destacam o atendimento às necessidades públicas como critério para conceituar políticas públicas. Esses autores realçam as concepções de Estado que as movem. O conteúdo e a agenda das políticas públicas seriam determinados pelo modo

como os “*policymakers*” acreditam que deve ser a intervenção do Estado, restrita aos limites orçamentários ou comprometida com a promoção do bem-estar social.

Entretanto, talvez fosse recomendável que as abordagens sobre políticas públicas fugissem às polarizações ideológicas, as quais implicam em um campo fértil para simplificações, generalizações e reducionismos. A preocupação com a identificação ideológica dos formuladores e executores das políticas públicas pode impedir uma melhor compreensão de sua complexidade. Governos comprometidos com a ideologia do Estado forte promovem políticas liberais, assim como políticos liberais chamam pela presença do Estado quando acham isso conveniente. Outros preferem lançar mão de um leque variado - por vezes ideologicamente contraditório - de políticas públicas, inseguros que estão quanto aos resultados de decisões guiadas apenas por suas ideologias. Isso não implica num domínio absoluto da racionalidade e do pragmatismo. A política pública, entendida como um processo de mudança, é conduzida em espaços de disputas, nos quais valores e crenças fazem parte das relações de poder, mas não devem seguir linearmente os macro-sistemas guiados pelas ideologias.

Nessa perspectiva, pautados pela busca de novas relações entre Estado, mercado e sociedade, os conceitos atuais de políticas públicas, como veremos, enfatizam modelos que articulam as ações de atores diversos, num contexto de compartilhamento, descentralização e confiança. Principalmente os mecanismos contidos nas idéias de “governança” e de “redes”, indicam mudanças importantes na condução das políticas públicas, reflexo dos novos papéis atribuídos aos governos e à sociedade. Nos estudos de Schneider (2005), os conceitos de “rede” e de “governança”, nascidos e difundidos nas três últimas décadas do século passado, com importante contribuição da Sociologia, ganham destaque na Ciência Política atual ao oferecerem novos elementos para a compreensão das transformações do Estado e de suas relações com a sociedade, ressaltando a solução de problemas políticos via políticas públicas assentadas sobre novas estruturas políticas. A abordagem da *governança* tenta resolver o problema de integração das sociedades modernas através da análise das configurações institucionais, estudando os mecanismos sociais e políticos sob o pressuposto de que a condução social está distribuída entre atores e instituições. O equilíbrio das sociedades não é imposto aos atores, mas depende continuamente da interatividade entre os mesmos e da coordenação que resulta de estímulos e de conformação cultural - não necessariamente produzidos de forma concentrada - capazes de eleger objetivos e de mobilizar recursos conjuntamente, propiciando uma condução política policêntrica que privilegia atores e instituições.

Baseados nas reformas do setor público alemão, Kissler e Heidemann (2006) discutem as perspectivas de a “governança pública” se tornar o marco regulatório das relações entre Estado, mercado e sociedade. Esses autores lembram que a modernização do Estado na Alemanha, iniciada na década de 1990, procurava encontrar respostas para as questões relacionadas à governabilidade de sociedades complexas e diferenciadas, ao financiamento do Estado social e à legitimidade da ação estatal. Inspirada ideologicamente na administração pública gerencial, as reformas assumiram uma feição empresarial forte, reduzindo postos de trabalho e gerando insatisfações nos cidadãos, o que possibilitou a inclusão da *governança pública* como alternativa para a solução das questões antes mencionadas. Inicialmente identificada com os debates desenvolvimentistas, a *governança pública* passa a representar mudanças significativas no papel do Estado (ver Quadro 1), rompendo com concepções extremas sobre o Estado, as quais o promoviam à condição de guardião do bem comum ou o reduziam à posição de instância reguladora, propensa à obstruir o desenvolvimento. Tendo em vista a superação desse antagonismo foram formulados conceitos diversos sobre *governança pública*, entre os quais se destaca a visão da Ciência Política, como assim se anuncia:

A governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de poder e dinheiro, ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Aqui a governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia (KISLER e HEIDEMANN, 2006, P.482)

Sob a ótica de Kissler e Heidemann (2006), na *governança pública* o Estado não se isola do mercado, nem da sociedade. Em vez disso, articula-se com setores da sociedade civil, organizações privadas e associações comunitárias, mobilizando recursos e somando forças que convirjam para a solução de problemas sociais. Esse processo se desenvolve percorrendo três diferentes lógicas; a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança). No entanto, na Alemanha, problemas relacionados à falta de coordenação, à inexistência de interessados em substituir o Estado em determinadas atividades e à persistência da concentração empresarial como resultado das privatizações e terceirações, demonstraram as dificuldades na construção da *governança*. A tendência à gerencialização da administração pública, às privatizações e ao acirramento da concorrência entre organizações públicas e privadas, apontam para o fenômeno da “mercandização ou

economização do setor público”, o que ainda assim fortalece a perspectiva da *governança* na medida em que estimula a criação de novos arranjos entre atores públicos e privados.

Ainda em conforme Kissler e Heidemann (2006), resultados empíricos sobre a prática da *governança* demonstram a necessidade de enfoques pluralistas, do posicionamento das alianças e redes como modelo analítico alternativo à regulação política e à auto-regulação do mercado, de relações baseadas em consenso, cooperação, troca e acordo, além da necessidade de coordenação e de avaliação. Na *governança pública*, redes de atores são tecidos, indicando que os fios são as expectativas, objetivos e demandas que, ligados aos próprios atores (os pontos), formam uma amarração que fixa os participantes à rede e os induz à negociação e a comportamentos reciprocamente orientados. Estrategicamente conduzida, a *governança pública* pode se juntar à democracia representativa e à democracia direta, o que conformaria os três pilares que sustentam a democracia comunitária.

**Quadro 1 - Transição do Estado convencional para um modelo inspirado na governança**

Estado convencional	Governança pública
Estado de serviço produtor do bem público.	Estado que serve de garantia à produção do bem público.
Estado ativo provedor solidário do bem público.	Estado ativador que aciona e coordena outros atores a produzir com ele.
Estado dirigente ou gestor.	Estado cooperativo que produz o bem público em conjunto com outros atores

Fonte: Kissler e Heidemann, 2006

Neste sentido, Scheider (2005) observa que na abordagem de “redes” nas políticas públicas, desde os anos 1960, a expansão do intervencionismo estatal – acompanhada do aumento da diferenciação, da autonomização e da especialização das estruturas do Estado – tornaram o controle hierárquico ineficaz para conduzir políticas públicas num contexto de diluição das fronteiras nacionais e de disseminação de tecnologias, as quais favoreceram o crescimento do número de atores corporativos e de organizações formais envolvidas nas decisões e nos problemas públicos.

O pensamento relacional, afirma Sheneider (2005), direciona as Ciências Sociais para enxergar a sociedade como uma imagem complexa. Assim, o paradigma da “rede” passa a ser

utilizado para a investigação do emaranhado social e político que conformam as políticas do Estado. Dessas mudanças surge o conceito de “redes de políticas públicas”, interpretando a produção de políticas públicas nas democracias modernas como fruto da ação de múltiplos atores, públicos e privados, vinculados direta e indiretamente por período relativamente duradouro, diferenciados por graus de poder e de influência, os quais são determinados de maneira formal e informal. Logo, a idéia de *redes de políticas públicas* surge como sendo apropriada para estudar os mecanismos que alavancam recursos e conjugam esforços, num contexto em que o Estado depende do intercâmbio, do compartilhamento e da descentralização para a formulação e implementação de políticas públicas. Essas políticas devem ser coordenadas coletivamente, dispostas em forma de redes, tecidas por muitos pontos ligados por variados fios.

O fortalecimento dessas redes reflete o enfraquecimento das instituições estatais e as significativas mudanças político-administrativas das democracias modernas, as quais deram à luz às novas redes de governança e nas quais, de acordo com Frey (2000, p.252): “[...] *as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo.*” Nesta perspectiva, Santos (2005) apresenta a idéia de que o Estado, articulado com outros atores não-estatais em relações de negociação e de intercâmbio, a partir dos estágios que antecedem a formulação das políticas públicas, consolida uma forma de ação em rede, capaz de se tornar realidade em sociedades democráticas preocupadas em conquistar maior eficiência pública no atendimento às demandas sociais. Nas redes de políticas, o Estado não se torna refém de interesses localizados, nem abdica da condição de exercer o papel de maior formulador e executor das políticas. Mas, tendo em conta o crescente fortalecimento da sociedade civil, partilha sua autoridade com sindicatos, associações, movimentos sociais e outros atores públicos e privados, distribuindo com eles responsabilidades e ampliando as possibilidades de eficácia no alcance dos objetivos traçados. Ao mesmo tempo, a legitimidade das políticas públicas é revigorada.

Desse modo, acentua Marques (2004), a Ciência Política vai além dos estudos sobre as relações que ocorrem entre as elites (com a perspectiva de demonstrar a prevalência de interesses dominantes nas decisões públicas), introduzindo a “análise de redes” na pesquisa sobre políticas públicas. A contribuição da análise de redes consiste em levar em conta as complexas relações de interdependência na produção de políticas, abrindo maiores perspectivas sobre o estudo do poder no Estado, sem desconsiderar as relações de natureza informal. Entretanto, as influências mútuas entre atores, instituições e padrões de relação precisariam de melhor compreensão.

Para isso, Marques (2004) utilizou a análise de redes sociais, focando o “tecido do Estado”, investigando as dinâmicas internas que modelam suas estruturas, privilegiando as relações entre o Estado e a sociedade em processos de formulação e de implementação das políticas públicas. A unidade básica nessa análise são as ações e as relações dos indivíduos, das quais surgem as políticas públicas. São os contatos pessoais que canalizam os contatos institucionais na operacionalização das políticas. As redes de relações desenvolvidas por técnicos, burocratas, políticos, gestores, demandantes e contratantes das políticas, formam o tecido do Estado, o que não incompatibiliza a construção institucional com uma ambiência forjada em relações pessoais. Utilizando esse instrumento de investigação, pesquisas empíricas demonstraram aspectos importantes das políticas públicas, tais como: a qualidade, a consistência e a durabilidade dos vínculos existentes, a prevalência de polarizações, as afinidades e lutas entre os grupos e a ocupação de posições e de cargos.

Os referidos resultados, aponta Marques (2004), são explicados por atores inseridos em seus contextos relacionais, o que permite compreender a interdependência e o contexto da política na política, incorporar a informalidade e realçar os fatores de inércia e de estabilidade das políticas. Os efeitos do tecido do Estado sobre as políticas dependem de como os padrões de relações estão relacionados com os desenhos institucionais traçados por uma variedade de atores que influenciam a estrutura do Estado através de suas trajetórias.

Na opinião de Bourgon (2010), nessas políticas públicas, há que se reconhecer a importância de uma ampla rede de atores indispensáveis para o alcance de objetivos sistêmicos da sociedade e de resultados “cívicos”. Esses resultados não são atingíveis sem investimentos em participação, transparência, acesso à informação e melhoria dos serviços, alavancados numa ambiência climatizada por princípios democráticos que promovam a cidadania ativa e deleguem poder às comunidades. Resultados cívicos de políticas públicas aumentam a legitimidade e a credibilidade imprescindíveis aos governos. Nesta direção, a prática do empoderamento de governos na direção dos cidadãos e comunidades, no que tange à formulação e execução de políticas públicas, constitui um desafio importante para Estados modernos que buscam melhorar o desempenho democrático e os resultados públicos, configurando-se também num traço marcante das transformações em curso nos papéis dos governos. Como afirma essa autora:

Ao usar sua autoridade para empoderar outros atores para decidir e agir, o governo não está tomando uma atitude *laissez-faire*, nem reduzindo a sua posição em relação a outros atores no Estado. Em vez disso, está desempenhando uma combinação mais

complexa de papéis que é a afirmativa do Estado em nome do coletivo (BOURGON, 2010, p.15).

Além disso, assinala Bourgon (2010), quando o governo transfere poder aos cidadãos e às comunidades desenvolve a flexibilidade da sociedade, aperfeiçoando sua capacidade de aprender e de adaptar-se, habilidade imposta por um meio ambiente em constante mutação. Para essa autora, ainda que ocorram problemas (inconsistência dos atores, relações de poder, conformismo, isolamento, exclusão de interesses não organizados), as redes oferecem melhores possibilidades para o êxito das políticas, visto que são constituídas em relações de reciprocidade, confiança e interdependência, facilitando a interação, o intercâmbio de informações, a negociação de interesses e a distribuição de custos e benefícios. Dessa forma, os vínculos recíprocos, estimulados por uma coordenação horizontal e descentralizada, têm maiores probabilidades de proteger a convivência social.

No contexto de suas críticas aos métodos discricionários adotados pelos governos brasileiros na condução das políticas econômicas, entre as décadas de 1980 e 1990, Diniz (1996) distingue os conceitos de “governabilidade” e de “governança”. A “governabilidade” estaria relacionada às características democrática ou autoritária do regime político, à forma de governo, às relações entre os poderes e ao sistema partidário. A governabilidade pode ser assegurada por diferentes combinações institucionais. Já a “governança”, reproduzindo os termos de Diniz (p.22):

[...] diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

Para Diniz (1996), a prática dos princípios de *governança* no Brasil estaria limitada pela inspiração tecnocrática e neoliberal que norteou os governos no período anteriormente referido, marcado pelos debates sobre a reforma no Estado. Dessa forma, essa autora explica a crise do Estado brasileiro levando em conta as especificidades históricas da constituição do mesmo. Nesta direção, também concordamos que as novas abordagens sobre políticas públicas devem ser tratadas tendo-se em conta os contextos aos quais pretendem ser aplicadas, reveladores de restrições e/ou de potencialidades.

Ainda em relação ao contexto brasileiro, Arretche (2004) discute a capacidade de o governo central coordenar as políticas sociais em face do sistema federativo do país, no qual a

autonomia fiscal e política dos estados tenderia a dispersar esforços e recursos, dificultando a adesão a metas nacionais que equalizassem as diferenças regionais. Mesmo com a independência financeira e política de estados e municípios, Arretche (2004) considera que o governo central tem utilizado seu poder financiador e normatizador para coordenar as relações intergovernamentais e induzir comportamentos dos governos subnacionais, sobretudo nas políticas sociais das áreas de Saúde e de Habitação. No entanto, segundo essa autora, os instrumentos de coordenação não têm sido suficientes para eliminar as desigualdades entre as unidades federativas.

Do exposto, percebemos que, mais do que novas concepções sobre políticas públicas, as quais têm implicações nos formatos e na condução das intervenções governamentais, a criação de instrumentos de análise e de avaliação das políticas públicas desperta crescente interesse nos agentes públicos, nos pesquisadores e na sociedade. O resultado disso se reflete na diversidade de modelos de análise e de avaliação das políticas públicas existentes, objeto da seção seguinte.

### **3.3- Modelos de análise e de avaliação das políticas públicas**

As Ciências Sociais, de acordo com Marques (1997), desenvolveram perspectivas multidisciplinares advindas da Ciência Política, da Economia e da Sociologia, com o objetivo de produzir análises sobre os novos papéis assumidos pelo Estado, incluindo a condução das políticas públicas. Segundo o referido autor, a natureza do Estado e a influência dos atores políticos na elaboração, na implementação e nos resultados das políticas públicas, podem ser analisados sob as perspectivas de quatro campos teóricos distintos: a literatura marxista, o neo-institucionalismo, a análise setorial e a perspectiva do *State-in-society*.

Na visão marxista, como lembra Marques (1997), o Estado é dirigido pela classe capitalista, sendo as políticas públicas produzidas para atender aos interesses dos capitalistas, os quais detêm um poder suficiente para canalizar as decisões do Estado em favor da acumulação, subjugando as demais forças sociais. A análise das políticas públicas passaria inevitavelmente pela constatação do papel central que a burguesia ocupa na formulação e na execução de estratégias para reproduzir o capital. O viés neo-institucionalista procura explicar como as instituições, com suas regras e normas, moldam o comportamento dos atores e interferem nos resultados das políticas. A autonomia do Estado é aceita, mesmo que varie

em função de conjunturas específicas. O Estado não é refém de interesses localizados, assumindo um papel ativo nas iniciativas de políticas públicas em diálogo com outros atores, cujas estratégias, cultura política e demandas, podem ser modelados pelas instituições do Estado de acordo com a posição que elas ocupam em cada contexto. Já a análise setorial, também analisada por Marques (1997), está centrada em estudar o Estado em ação, pressupondo que as relações entre o Estado e a sociedade são complexas, não sendo possível ao Estado impor à sociedade a sua racionalização, senão agir contingencialmente em resposta às pressões sociais. As lógicas do Estado podem ser contraditórias e, no que diz respeito ao estudo das políticas públicas, o importante é observar os atores, suas articulações políticas e representações sociais, as quais criam valores dominantes e tornam certos projetos hegemônicos. Finalmente, a abordagem do *State-in-society* compreende o Estado como parte da sociedade, do que resultam influências recíprocas e a impossibilidade de que as dominações sejam absolutas, visto que as lutas ocorrem em muitas arenas e o exercício do poder acontece de forma difusa. Para analisar as políticas públicas seria necessário investigar os diferentes níveis do Estado e as pressões particulares que o norteiam.

Depois de adentrar nos possíveis papéis que Estado e atores podem ocupar na produção de políticas públicas nas abordagens mencionadas, Marques (1997) constrói sua visão pautada nas seguintes observações: os capitalistas são atores privilegiados, mas não são os únicos relevantes; outros atores influenciam o comportamento do Estado; as políticas estatais podem impor sanções aos próprios capitalistas; as instituições constroem os agentes, mas não de modo estático; o Estado é permeável às representações da sociedade; as representações sociais dos setores que influem nas políticas do Estado são produzidas por meio de debates e disputas entre atores que podem estar dentro ou fora do Estado; o resultado das políticas públicas é contingente e depende das estratégias e das articulações dos atores, cujas dinâmicas e inter-relações precisam ser conhecidas para uma melhor compreensão das políticas do Estado.

Sob o ângulo da Ciência Política, segundo Frei (2000), o tipo adequado de governo (sistema político), as forças políticas influentes nas decisões públicas (questionamento político) e os resultados das intervenções do Estado para a solução dos problemas (políticas públicas), configuram campos de interesse tratados por abordagens variadas. Em relação aos estudos sobre políticas públicas, cujo início remonta aos anos 1950 nos Estados Unidos e 1970 na Europa, a inexistência de um corpo teórico consolidado limita as análises empíricas, não permitindo a generalização de resultados já obtidos. A Ciência Política trata as políticas públicas sob três perspectivas: a institucional (*policy*), a processual (*politics*) e a material

(*policy*). Mas, o aprofundamento sobre as políticas públicas requer investigações que incluam, conforme o mesmo autor (p.221): “[...] *os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.*” Para tanto, os modelos de “*Policy Networks*” (que privilegia as interações de múltiplos atores numa política pública), “*Policy Arena*” (focado nos processos de conflito e de consenso) e “*Policy Cycle*” (análise da vida de uma política pública) ganham importância no atual estágio de amadurecimento teórico das pesquisas sobre políticas públicas.

O próprio Frey (2000) prescreve sua contribuição ao sugerir um “ciclo político” composto pelas seguintes fases: 1) percepção e definição de problemas; 2) *agenda-setting* (avaliação dos custos e benefícios das opções); 3) elaboração de programas e decisão; 4) implementação de políticas; 5) avaliação de políticas. Esta sistematização permitiria uma análise processual orientada pelas funções de cada fase no processo como um todo, identificando as causas dos déficits na solução dos problemas. Esse autor atribui ao Neo-institucionalismo a tarefa de recolocar a dimensão institucional nas explicações dos fatos políticos. Sem pretender explicar tudo, o Neo-institucionalismo expõe os limites da racionalidade nas tomadas de decisão e destaca a influência das regras gerais sobre o comportamento dos indivíduos e sobre os conteúdos das políticas.

A Análise de Estilos Políticos é outra perspectiva posta na pauta das possibilidades de aplicação para as pesquisas de análise política e comentada por Frei (2000). Nela, se observa como os fatores culturais, padrões de comportamento e os valores, conformam determinado tipo de política ou, por outro lado, como os estilos de política influenciam as decisões sobre políticas públicas. Tanto as abordagens institucionalistas (neo-institucionalismo) quanto as culturalistas (análise de estilos políticos) falhariam por superdimensionarem a importância dos focos de cada uma, subestimando os elementos da outra, o que as tornaria insuficientes. Seja qual for o modelo adotado para a análise de políticas públicas, o contexto político e institucional de cada país deve ser levado em conta, simultaneamente ao tratamento conjunto de elementos institucionais, processuais e de conteúdo das políticas.

Os modelos de análise de políticas públicas, segundo Dye (2010), são uma representação simplificada da realidade que pode ser útil, na medida em que contribui para identificar aspectos significativos das políticas públicas, referenciar experiências empíricas, orientar pesquisas e propor explicações sobre as políticas investigadas. No mapeamento apresentado por esse autor, são descritos os seguintes modelos de análise de políticas públicas:

- a) Institucionalismo (política como produto institucional): as instituições ocupam lugar de destaque na análise. As políticas promovidas por instituições governamentais têm implicações legais, o que lhes confere legitimidade perante os cidadãos. Por outro lado, as políticas governamentais, de algum modo, dizem respeito a todos os membros da sociedade, cabendo ao governo o poder de coerção sobre os violadores das mesmas. Os aspectos a serem analisados nesse modelo podem ser assim elencados: descrição das estruturas, atribuições e funções das instituições envolvidas nas políticas; a relação entre a natureza das instituições e o jogo de forças existentes; as conseqüências de uma dada estrutura institucional para a política pública e a relação entre arranjos institucionais e os impactos na política;
- b) Processo (política como atividade política): o objetivo nesse modelo é descrever o padrão de atividades que serviu para desenvolver e implementar determinada política pública. Embora o foco esteja nos processos político-administrativos, a análise pode ser enriquecida com um estudo substancial das políticas (quem ganha o quê e por quê), bem como dos fatores que podem restringir os efeitos dos processos, quer sejam eles abertos ou fechados, competitivos ou não, pluralistas ou elitistas;
- c) Teoria dos grupos (política como equilíbrio entre grupos): a análise da política pública deve centrar-se na interação entre os grupos de interesse. A política pública é vista como equilíbrio estabelecido na disputa entre os grupos, os quais exercem influência através do tamanho, da riqueza, do poder de organização, da qualidade da liderança, do acesso aos tomadores de decisão e/ou da coesão interna;
- d) Teoria da elite (políticas como preferências das elites): as políticas públicas são tidas como fruto do poder, das preferências e dos valores das elites. As massas são passivas e desinformadas. As instituições democráticas têm apenas um papel simbólico. As elites estabelecem um consenso básico entre si – o que não significa ausência de relações competitivas no topo da pirâmide onde se encontram -, do qual emanam políticas públicas não necessariamente contrárias ao interesse público, pois o mesmo pode fazer parte do conjunto de valores das elites;
- e) Racionalismo (política como máximo ganho social): as políticas públicas escolhidas devem ser as que apresentarem o maior benefício em relação aos custos. Os valores sociais, políticos e econômicos envolvidos numa política constituem seus custos, não apenas os de natureza monetária. A racionalidade dos formuladores de políticas deve levá-los a conhecer as preferências da sociedade, avaliá-las, acessar as alternativas com suas respectivas conseqüências, calcular a relação custo-benefício e selecionar a

- proposta mais eficiente. O racionalismo pressupõe ser possível ter acesso a todas as informações necessárias às tomadas de decisão, ignora aspectos imponderáveis de uma política pública e minimiza a complexidade da implantação;
- f) Incrementalismo (política como variações sobre o passado): os formuladores das políticas públicas preferem continuar as políticas anteriores a realizar mudanças de rumo sobre as quais não possuem o conhecimento suficiente e cujas conseqüências são incertas. Em função do volume de recursos já despendidos e dos conflitos que as inovações podem causar, o incrementalismo surge como uma maneira conveniente e pragmática de conservar o sistema político;
  - g) Teoria dos jogos (política como escolha racional em situações competitivas): trata-se de um modelo abstrato, presumivelmente racional, em que duas ou mais pessoas tomam decisões e o resultado depende das opções de cada uma. A interdependência das decisões é uma característica importante do modelo e sua abordagem estratégica, voltada em muitos casos para minimizar a perda máxima ou para maximizar ganhos mínimos, levantam dúvidas sobre sua aplicabilidade às políticas públicas;
  - h) Teoria da opção política (política como deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo auto-interesse): a análise parte da premissa de que todos os atores participantes de uma política pública procuram maximizar seus benefícios particulares. Dessa forma, mesmo quando se associam politicamente, os indivíduos estão movidos por auto-interesse. Políticos e burocratas procuram acumular prestígio e poder, exagerando os benefícios e subestimando os custos das políticas públicas. Os programas governamentais também tendem a privilegiar grupos bem organizados e homogêneos que se apropriam dos bens públicas custeados pela população.
  - i) Teoria sistêmica (política como produto do sistema): concebe as políticas públicas como *outputs* (saídas) resultantes das demandas criadas no ambiente que forçam os agentes políticos a buscarem políticas satisfatórias para preservar o sistema. As políticas públicas podem mudar o ambiente e influenciar o sistema político.

Ao comentar esses modelos, Winkler (2010) os percebe como representações simplificadas da realidade, norteadas por pressuposições que, no entanto, ajudam na compreensão de fenômenos complexos. Um dos problemas da maior parte dos modelos está em não facilitar o entendimento do fosso existente entre intenção e resultado de uma política pública. Regulamentação da implementação, financiamento inadequado e gestão ineficiente, em geral, frustram intenções planejadas. Por outro lado, os modelos precisam ser claros

quanto às suas verdadeiras contribuições e deficiências, além de um aperfeiçoamento que se desenvolva por meio de testes rigorosos. No mais, os modelos explicam a formulação e a escolha, mas desprezam a implementação de políticas.

A implementação das políticas públicas, segundo Diniz (1996), é dificultada quando as fases antecedentes do planejamento e da elaboração são realizadas de forma autoritária, exigindo da sociedade renúncia e confiança nas decisões coercitivas e intransigentes de agentes públicos. Lançadas dessa forma, as políticas públicas terão sua implementação dificultada pela ausência de co-responsabilidade dos cidadãos. A complexidade da implementação, conforme Diniz (1996, p.21) recomendaria políticas participativas.

[...] a revalidação de hipóteses e projeções, as correções de rumos, típicas de toda fase de implementação, requerem exatamente o inverso do que sugere a receita autoritária, isto é, o estreitamento dos vínculos com a sociedade e seus representantes. O movimento do real comporta sempre algum grau de imprevisibilidade e de contingência. O espaço do inesperado, inerente à vida social, introduz continuamente novos problemas, exigindo novas soluções. Desta forma, é inseparável da implementação uma certa capacidade de adaptação e de realizar ajustamentos, sem o que aumenta a probabilidade de se instaurar um divórcio entre as metas almejadas e as exigências do processo real.

Para realçar a importância da implementação, Schneider (2010), inspirado na perspectiva das Ciências das Políticas, sugere um “sistema de formulação de política integrado”, o qual conjuga análise de políticas e avaliação, em processos contínuos de suporte ao planejamento e à tomada de decisão no setor público. Nesse modelo, o “processo de pesquisa” é composto por atividades analíticas produtoras de informação, quais sejam: a “avaliação” (que pode envolver o nível de desempenho, conceitos utilizados, expectativas, custos, comparações, relações de causalidade, indicadores rotineiros, benefícios aparentes; “levantamento de necessidades” (constituído pelas análises que identificam ou esclarecem problemas públicos); “análise de políticas” (destinada a projetar os efeitos dos cursos de ação disponíveis); “treinamento e assistência técnica” (estimar e especificar recursos necessários à implementação) e os “estudos de implementação” (identificação das variáveis suficientes à implementação exitosa).

Tais atividades analíticas, para Schneider (2010), subsidiam o “processo de decisão” e são desenvolvidas simultaneamente à implantação do programa, o que denota a dimensão cíclica da formulação de políticas, conduzida por um fluxo incremental de decisões, alimentado por informações oriundas das expectativas, percepções e preferências da clientela,

a exemplo dos eleitores e dos grupos de interesse. Assim, a ênfase do “sistema de formulação de política” está na tomada de decisão que se orienta por informações confiáveis, capazes de reduzir as incertezas, aumentando a racionalidade da formulação de políticas.

O trabalho de análise de uma política pública também pode ser subsidiado pelo uso de tipologias (ver Quadro 2), como demonstra Secchi (2010), construídas segundo diferentes critérios e utilizadas para uma melhor compreensão dos conteúdos das políticas públicas, destacando sua essência, intencionalidade, estrutura de indução do comportamento e resultados esperados.

**Quadro 2 – Tipologias de Conteúdo das Políticas Públicas**

Nome	Critério de elaboração		Esquema analítico
Tipologia de Lowi	Impacto esperado na sociedade		Políticas regulatórias (estabelecem padrões), Políticas distributivas (geram benefícios concentrados e custos difusos), Políticas redistributivas (benefícios e custos concentrados), Políticas constitutivas (definem competências, regras e jurisdições).
Tipologia de Wilson	Distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade.		Políticas clientelistas (benefícios concentrados e custos difusos), Políticas de grupos de interesse (custos e benefícios concentrados), Políticas majoritárias (custos e benefícios distribuídos pela coletividade), Políticas empreendedoras (benefícios coletivos e custos concentrados).
Tipologia de Gormley	Nível de saliência e de complexidade.		Política de sala operatória (afeta um grande número de pessoas e as

			questões são respondidas por especialistas), Política de baixo calão (rotinas administrativas para os agentes públicos), Política de sala de reuniões (pouca atenção e conhecimento técnico necessário), Política de audiência (elaboração simples e grande atenção das pessoas).
Tipologia de Gustafsson	Conhecimento e intenção Do formulador e executor.		Política real (intenção de resolver um problema com conhecimento adequado), Política simbólica (conhecimento sem intenção de implementar), Pseudopolítica (interesse sem conhecimento), Política sem sentido (elaborada sem conhecimento e sem intenção de implementar).
Tipologia de Bozeman e Pandey	Conteúdo técnico e conteúdo político.		Políticas de conteúdo político (conflitos, ganhadores e perdedores previamente conhecidos), Políticas de conteúdo técnico (poucos conflitos na definição dos objetivos).

Fonte: Baseado em Secchi (2010).

Outra possibilidade de análise, citada por Secchi (2010), consiste na observação de cada etapa do ciclo da política pública. Esse ciclo é formado pelas seguintes fases: a) identificação do problema; b) formação da agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação e e) extinção. Esta seqüência nem sempre é seguida, pois a dinâmica de uma política pública não cabe num modelo puramente racional e previamente definido. Durante a fase de implementação, a identificação de falhas, de obstáculos, de problemas mal formulados, de objetivos irrealis e de excesso de otimismo, indicam as fragilidades das etapas anteriores. A implementação e o desempenho da política pública devem ser avaliados segundo critérios adequados (ver Quadro 3) para que se possa conhecer em que medida o problema que a originou foi reduzido.

**Quadro 3 – Critérios usados para avaliação de uma política pública**

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
Economicidade	Refere-se ao nível de utilização de recursos.
Eficiência econômica	Trata-se da relação entre recursos utilizados e produtividade.
Eficiência administrativa	Trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
Eficácia	Corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.

Equidade	Trata da homogeneidade de distribuição de benefícios entre os destinatários de uma política pública.
----------	--

Fonte: Secchi (2010, p.50)

Como observamos, diferentes critérios e múltiplas dimensões são considerados nas análises das políticas públicas. Mesmo que não se possa produzir análises completas, novos ângulos têm sido incorporados pelos modelos teóricos, criados para enriquecer o processo avaliativo das ações dos governos, respondendo às questões que interessam à sociedade.

A dimensão espacial da política pública, exemplo mencionado por Secchi (2010), responde às questões que procuram trazer à tona o contexto institucional no qual o ciclo da política pública se desenvolve. Localização, esferas de poder, organizações ou entidades participantes, além das regras e distribuição de atribuições que influenciam todos os atores envolvidos na implementação da política. A pesquisa sobre a arena institucional revela, entre outros aspectos, a intensidade e a qualidade das interações entre os atores e a correlação de forças existentes. Distintas categorias de atores podem promover consenso ou conflito no processo de política pública. Atores governamentais e não-governamentais, individuais e coletivos, grupos de interesse, políticos, agentes intermediários e os destinatários das políticas públicas, demonstram através de seus comportamentos, as relações de poder predominantes e os conflitos que delas resultam. Os padrões de interação estabelecidos e a elasticidade da tolerância à participação apontam para a definição do estilo norteador de uma política pública, também influenciado por elementos de natureza política, cultural e social.

Ao revisar a literatura sobre políticas públicas, Souza (2006) demonstra a importância da abordagem neo-institucionalista na valorização nas regras formais e informais que regem as instituições, as quais medeiam as disputas por poder e por recursos travadas entre indivíduos e grupos sociais. Dessas disputas surgem os dilemas e tensões que acompanham políticas públicas sempre influenciadas por instituições que podem, inclusive, alterar a posição dos atores.

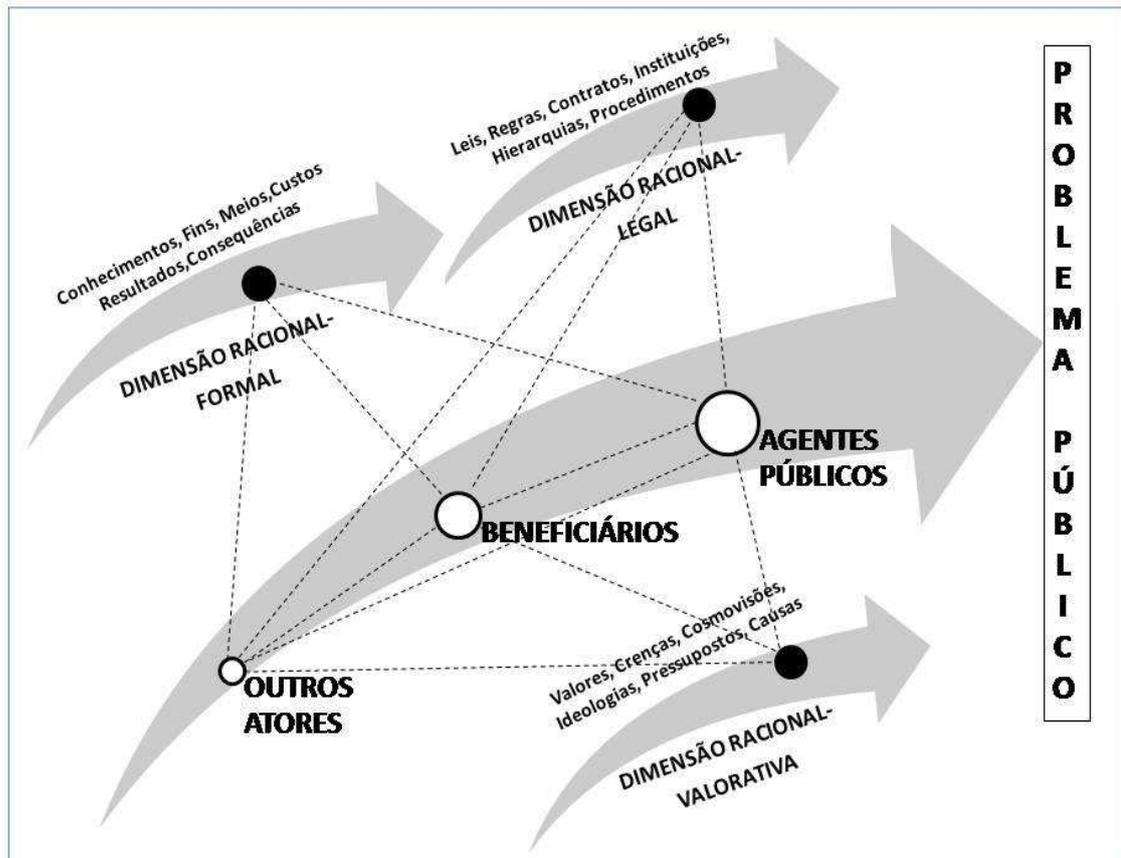
Costa (2004) insere seu formato de análise de política pública num projeto maior de construção de um “Estado necessário”, capaz de atender às crescentes demandas sociais por políticas públicas, decorrência, no Brasil, da democratização política e da consequente superação de um estilo conservador de elaboração e de implementação de políticas públicas. Uma análise de política pública adequada deveria contemplar três níveis: o nível do “funcionamento da estrutura administrativa” (institucional, descritivo, superficial), para investigar as relações entre as agências, os fluxos de recursos e a distribuição da autoridade; o

nível do “processo decisório”, para descobrir como os interesses e pressões dos grupos interferem nas decisões; e o nível das “relações entre Estado e sociedade”, para trazer à luz a estrutura de poder e a infra-estrutura econômico-material. A análise desses níveis deve ser feita em “ciclos de retroalimentação, de um nível para outro, proporcionando respostas abrangentes durante todo o processo de análise.

Avaliamos que esse modelo tenta combinar o resgate da racionalidade na ação governamental – ao enfatizar a importância da capacitação dos quadros dirigentes e da disseminação de conhecimentos voltados para a melhoria das políticas públicas – com a valorização da democratização da política, cuja concretização pode ser medida pelo grau de participação, de transparência e de abertura à avaliação, presentes nas políticas públicas.

A partir do diálogo com toda essa bibliografia, desenvolvemos nossa própria versão de um modelo de análise de políticas públicas, Sousa (2012), a qual lança mão de princípios da Sociologia weberiana para analisar três dimensões de uma política pública: a Racional-formal, a Racional-valorativa e a Racional-legal (ver Figura 6). A dimensão Racional-formal da política pública torna-se explícita quando há indicações da existência de uma procura pelos meios mais eficientes para alcançar os fins pretendidos. A dimensão Racional-valorativa identifica as afiliações ideológicas ou valorativas que acompanham e influenciam o curso de uma política pública. Já a dimensão Racional-legal destaca os aspectos formais, contidos no aparato institucional de uma política, revelador das relações de poder e dos conflitos que delas resultam. Analisadas por procedimentos metodológicos qualitativos, essas dimensões conformam um modelo que se pretende capaz de encontrar, nos resultados das políticas públicas, relações de causalidade compreensíveis que não dependam principalmente de informações quantitativas ou estatísticas, utilizadas por agentes públicos, mas nem sempre reveladoras das dinâmicas reais de uma política pública.

**Figura 6 – Maspp – Modelo de Análise Sociológica para Políticas Públicas**



Fonte: Sousa (2012)

Garcia (2001) observa que na criação de conceitos, metodologias e sistemas de informações para a avaliação das políticas públicas, a aprendizagem por tentativa e erro é inevitável. Além disso, receitas genéricas são inaplicáveis e, no caso da administração pública brasileira, será preciso dar vida a uma cultura institucional de avaliação, condição para impedir os danos que a ausência de eficiência, de eficácia e de equidade na gestão pública causam à maioria da população. A avaliação é indispensável às políticas públicas, mesmo que possa ser considerada um “problema” para diversos agentes, públicos ou não, conforme explicaram Trevisan e Bellen (2008, p.536):

As avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político etc.

O processo de avaliação, prosseguem Trevisan e Bellen (2008), consiste em julgar ações, comportamentos, atitudes ou realizações humanas, sejam elas individuais, grupais ou institucionais. Mas, para avaliar, ou seja, atribuir valor a algo, é necessário que existam valores, imagem-objeto, situações desejadas ou necessidades a serem satisfeitas, sobre o que se buscará definir os critérios da avaliação, cujos resultados nem sempre são mensuráveis, visto que, em muitos contextos complexos, não há atributos quantificáveis. Entretanto, desempenho, eficácia e eficiência (ver conceitos no Quadro 4) são termos utilizados para avaliar o resultado da ação governamental, cujo objetivo é transformar uma realidade tecida por muitos atores com interesses diferentes e/ou conflitantes, o que torna complexo o estabelecimento de relações lineares entre o curso de ação selecionado e os resultados obtidos.

**Quadro 4 – Conceitos aplicáveis à avaliação da ação governamental**

Desempenho	Resgate do compromisso de execução de uma programação formalmente estabelecida como desejável e factível, a partir de parâmetros confiáveis surgidos da aplicação do conhecimento técnico-científico sobre a experiência prática.
Eficácia	Grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra.
Eficiência	Relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução.

Fonte: Baseado em Garcia (2001).

Ao tratarem das experiências dos países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE - (na direção das melhores práticas de avaliação de políticas e programas públicos), Ala-Harja e Helgason (2000) destacam que os sistemas de avaliação se constituem em elementos importantes para o bom funcionamento do setor público e da eficácia das políticas implementadas. Contudo, acusações de ser modismo, algo apenas teórico, instrumento de controle excessivo ou a pura irresponsabilidade, têm se erguido como resistência ao uso dos resultados das avaliações. Longe de possuir a verdade absoluta, a avaliação deve buscar melhorar a tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade do governo. Estes objetivos estão em consonância com o imperativo de se criar mecanismos para um maior controle social sobre a atividade governamental.

Ainda seguindo Ala-Harja e Helgason (2000), o controle social é favorecido pela prática de avaliações assim classificadas: a) Experimental (grupos aleatoriamente selecionados são comparados após a aplicação de um programa); b) Pragmática (orientada pelos objetivos e práticas dos tomadores de decisão); c) Econômica (análises de custo-

benefício e avaliações de custo-eficiência); e d) Naturalista (tem por objetivo descrever e esclarecer os valores e premissas dos interessados). Recomendações para a melhoria das práticas de avaliação devem ser observadas (ver Tabela 1), tendo em vista os problemas metodológicos surgidos com a falta de clareza na fixação de objetivos em muitas políticas públicas, por vezes múltiplos, vagos, ocultos, mutantes e/ou conflitantes. Outras sugestões se referem à necessidade de cautela na determinação de um período de tempo apropriado para a avaliação, ao uso combinado de diferentes métodos e ao cuidado na generalização dos resultados.

**Tabela 1 – Questões para a melhoria das práticas de avaliação**

• Questão 1	• Obter apoio dos dirigentes
• Questão 2	• Gerar demanda efetiva
• Questão 3	• Estabelecer expectativas realistas
• Questão 4	• Sistematizar as atividades de avaliação
• Questão 5	• Articular a avaliação com o processo orçamentário
• Questão 6	• Escolher o avaliador certo
• Questão 7	• Planejar as avaliações
• Questão 8	• Acertar o <i>timing</i> das avaliações
• Questão 9	• Satisfazer as necessidades dos usuários
• Questão 10	• Garantir a relevância
• Questão 11	• Envolver os interessados
• Questão 12	• Garantir qualidade metodológica
• Questão 13	• Emitir juízos e recomendações
• Questão 14	• Divulgar os resultados
• Questão 15	• Monitorar ou acompanhar
• Questão 16	• Reconhecer as necessidades de pessoal

Fonte: Ala-Harja e Helgason (2000)

Já Rodrigues (2008) propõe um modelo de “avaliação em profundidade”, aplicável às políticas públicas sociais. Essa autora considera que as Ciências Sociais, e a Antropologia em particular, podem fornecer instrumentos metodológicos, reflexões, conceitos e paradigmas para contribuir com os processos de avaliação das políticas públicas. Para evitar análises descontextualizadas, a avaliação em profundidade sugere quatro tópicos tidos como indispensáveis para uma avaliação multidimensional, ampla e densa. São eles: 1) Análise de conteúdo do programa com atenção à formulação, às bases conceituais e à coerência interna; 2) Análise do contexto da formulação da política; 3) Trajetória institucional de um programa e 4) Espectro temporal e territorial (confronto dos objetivos gerais com as especificidades locais e sua historicidade). Estes pontos permitiriam conhecer a trajetória de uma política, os fatores de entraves e a distância entre os sentidos atribuídos pelos agentes institucionais e os

percebidos pelos beneficiários. Na “avaliação em profundidade”, contexto, processo, trajetória, pluralidade, interação e multidimensionalidade, ganham primazia ao longo da análise.

Na classificação de Belloni *et al* (2007), as avaliações se distinguem quanto à concepção e quanto à ocasião de sua aplicação. Sob o primeiro critério podem ser: avaliação como comparação entre uma dada realidade e um modelo definido previamente; avaliação como comparação entre os objetivos traçados e os alcançados; e avaliação como processo metódico que visa aferir eficiência e eficácia. Ao momento em que são realizadas, as avaliações são do tipo: Diagnóstica (antes da implementação); Processual (desenvolvida durante o processo de implementação); e Global (quando feita no final da execução da política pública, levando em consideração a formulação, a implementação e os resultados).

Entretanto, Belloni *et al* (2007) alertam para a escassez de material teórico e empírico sobre avaliação de política pública, o que deve motivar discussões conceituais e metodológicas com vistas à criação de mecanismos consistentes que sirvam à avaliação. A avaliação formal constitui o processo sistemático de investigar atividades, fatos ou coisas, de modo contextualizado, averiguando todas as dimensões envolvidas. Não é suficiente avaliar uma política pública apenas tendo em conta a comparação entre objetivos e resultados. No entanto, a avaliação deve ter finalidade prática, propiciando um melhor conhecimento das ações desenvolvidas para o aperfeiçoamento das decisões futuras.

No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão da Administração federal, tem realizado um intenso trabalho de avaliação de políticas públicas de diversas áreas. Também no campo da Educação já se consolidaram instrumentos de aferição da qualidade do sistema de ensino brasileiro em diversos níveis. Além dessas e de outras iniciativas realizadas, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação criou recentemente seu próprio instrumento de avaliação de políticas públicas. O “Monitor de Políticas Públicas de C, T & I” nasceu sob a seguinte justificativa:

A avaliação e o monitoramento das políticas públicas constituem uma ferramenta indispensável a uma boa prática de gestão pública. Saber até que ponto as políticas públicas alcançam os objetivos pretendidos; se esses objetivos poderiam ter sido alcançados com custos menores; ou ainda, quais os principais obstáculos à eficácia dessas políticas são questões fundamentais na gestão pública e no próprio processo de formulação das políticas públicas (WWW.MCT.GOV.COM.BR/ACESSO EM 03/10/2012).

Essa importante decisão do MCTI, condizente com as premissas deste trabalho, realça a necessidade de integrar a avaliação ao planejamento sistemático das políticas públicas,

fazendo com que os resultados dessas políticas sejam internalizados e assimilados pelos gestores públicos. Para isto, a geração, o tratamento e a disponibilização de informações são imprescindíveis. No caso do MCTI, os objetivos da avaliação de suas políticas, segundo o Monitor de Políticas Públicas de C, T & I (p.5), são os seguintes:

- a) Produzir novas estatísticas e indicadores sobre as políticas de C, T & I que expressem, além dos recursos investidos, o perfil do público beneficiado e os resultados obtidos;
- b) Elaborar, tanto internamente quanto por meio de pesquisadores e instituições independentes, estudos, análises e relatórios sobre as políticas implementadas pelo Ministério;
- c) Elaborar estudos de linha de base, que são diagnósticos que possibilitem as atividades posteriores de avaliação de uma determinada política.

O projeto de formatação da avaliação na esfera do MCTI em análise contempla as etapas principais de qualquer política pública, quais sejam: elaboração, implementação e resultados (ver Quadro 5). A definição de indicadores de desempenho da política com suas respectivas fontes de informação ocorrem no momento da elaboração. O cronograma de execução física e financeira diz respeito à etapa de implementação e as medidas quantitativas escolhidas devem aferir os resultados da política.

**Quadro 5- Informações e Indicadores sobre as Políticas de C,T&I**

<b>Grupos de indicadores</b>	<b>Tipo de informação</b>	<b>Principais Fontes de Informação*</b>	<b>Foco</b>
Indicadores básicos de monitoramento	Execução física e financeira Restrições (obstáculos)	SigMCT	Implementação / Execução
Indicadores de recursos e público apoiado	Tipo de investimento Número e perfil dos beneficiários (setor, tamanho etc..)	SIAFI RAIS (MTE) IBGE Plataforma Aquarius	Destinação dos recursos
Indicadores de Resultado	Patentes Investimentos em P&D Publicações Emprego Exportações	INPI IBGE RAIS Plataforma LATTES	Resultados das políticas

Fonte: [www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)-acesso em 03/10/2012

A escolha por demonstrar esse caso concreto de institucionalização da avaliação no âmbito do MCTI vem ao encontro das inquietações que moveram este trabalho. Ao nos depararmos com nosso objeto de estudo, o Programa Primeira Empresa Inovadora, buscamos

observar a inexistência de informações que pudessem indicar os retornos sócio-econômicos por parte dos empreendimentos beneficiados. Os relatórios formais davam conta do número de atendidos e do montante de recursos disponibilizados, sem averiguação dos impactos causados pelo mencionado Programa. Na ausência disto, restou ao órgão gerenciador utilizar casos isolados de êxito divulgados na mídia - não diretamente ou não exclusivamente relacionados aos benefícios do PRIME - para associá-los ao desempenho do mesmo. Nesses casos, as investigações qualitativas externas, baseadas na observação *in loco*, em contatos pessoais com os participantes, no estudo das relações desenvolvidas e na contraposição entre os discursos proferidos e a realidade estudada, poderiam revelar as tramas e os desdobramentos das políticas públicas. Se estes procedimentos ainda encontram dificuldades de acesso à informação, como é típico nos contextos de ausência de uma cultura de avaliação, por outro lado, contam com a enorme vantagem de um grau que pode ser satisfatório e reconhecido de isenção e de distanciamento.

### **3.4- Entram em cena experiências de políticas públicas de fomento à inovação e ao empreendedorismo**

O apoio do Estado ao desenvolvimento do empreendedorismo, à primeira vista, constitui-se num paradoxo, em face dos valores contidos no ideário empreendedor. A concepção do empreendedor como alguém visionário, independente, criativo e arrojado, deixa pouca margem para que se possa imaginar que ele precisa do Estado. No entanto, de acordo com o que pesquisamos, em busca de prosperidade econômica e social, governos de várias partes do mundo têm renovado o interesse pela criação de políticas públicas impulsionadoras de atividades empreendedoras, vistas como caminho para um desenvolvimento duradouro, baseado na inovação e na autonomia de empreendedores capazes de transformar a realidade. O incentivo ao surgimento de empreendedores se justifica também por ser um meio de evitar os vícios e as distorções que geralmente acompanham a intervenção pública em favor de negócios tradicionais, cuja dependência de subsídios e de proteção os torna mais vulneráveis a intempéries.

Durante a crise financeira de 2008, conforme Lerner (2009), governos ocidentais, sobretudo nos Estados Unidos, patrocinaram intervenções para ajudar empresas problemáticas de diversos setores, as quais receberam grandes somas de recursos oriundos de fundos públicos, evidenciando um tipo peculiar de capitalismo que premia empresas mal gerenciadas. A questão central, realçada por esse autor, indaga se não seria melhor impulsionar novas empresas em vez de ajudar empresas fracassadas. Nas duas situações o fato comum tem sido a

presença do investimento público e, mesmo quando se pretende fomentar o desenvolvimento empresarial com base na inovação e no empreendedorismo, o envolvimento do Estado apresenta casos de insucesso, falhas e de poucos resultados, sugerindo um cenário no qual os investimentos governamentais são uma aposta num grande cassino. No entanto, enfatiza Lerner (2009), o empreendedorismo tem atraído a atenção dos formadores de opinião e dos formuladores de políticas públicas. Os efeitos da atividade empreendedora na criação de novas indústrias e na revitalização econômica têm sido destacados por uma ampla literatura que, ainda que não faça clara distinção entre os tipos de negócios alavancados e não considere inteiramente a complexidade do tema, difunde os múltiplos esforços públicos para impulsionar o empreendedorismo. Os riscos dos projetos inovadores, o retorno de longo prazo, a natureza intangível dos ativos e os limitados recursos dos empreendedores individuais (considerados, aqui, destacadamente os casos daqueles de pequeno porte), são fatores que demandam a ação do setor público, tendo em vista que os critérios e procedimentos do sistema financeiro privado muitas vezes não os beneficiam. Mesmo em regiões consideradas como berço de empresários e de investidores “heróis” – a exemplo do Vale do Silício – o governo foi um investidor inicial, demonstrando que a realidade é muito mais complexa do que os liberais podem apregoar.

Se o papel do Estado é imprescindível, sugere Lerner (2009), devem ser evitadas as armadilhas que ameaçam o suporte público aos empreendedores, principalmente os problemas de duas ordens: as falhas na concepção (ignorar a realidade do processo empresarial, sub ou superdimensionamento nos formatos das políticas, desprezar os ditames do mercado, orientar-se por vieses políticos, arrogância e desperdício de recursos) e na implementação (incentivos sem contrapartidas, subsídios a empresas falidas, avaliações inadequadas e desconsideração à natureza global do processo empreendedor). Para facilitar o empreendedorismo, os governos precisariam catalisar instituições científicas, fomentar o treinamento, investir em educação e difundir informações para a melhor tomada de decisões. Para obstruí-lo, bastaria criar regulamentações, aumentar os custos tributários, esbanjar recursos e permitir que indivíduos e/ou organizações se apropriem e se beneficiem erroneamente dos programas públicos.

Kreft e Sobel (2005) lembram que o espírito empreendedor tem sido considerado a força que move o progresso econômico, proporcionando o desenvolvimento de novos produtos e a eficiência dos mercados, além de produzir impactos nos níveis de emprego e de renda, implicando também numa forte conexão com a economia global. Por causa disso, cresceu o interesse dos Estados em promover o empreendedorismo, sobretudo, através do provimento de recursos para financiar novos negócios. No entanto, a questão posta por esses

autores é se a disponibilização de capital de risco é determinante para a atividade empreendedora. Em outras palavras, os investimentos criam o empreendedorismo ou estão simplesmente sendo atraídos por um contexto que já tem um significativo nível de empreendedorismo? Responder a esta questão constitui não somente um esforço acadêmico importante, mas também uma forma de melhor avaliar a destinação dos recursos públicos. De forma subjacente, será possível encontrar maneiras adequadas de se estruturar políticas públicas para encorajar a atividade empreendedora. Para tanto, os mesmos Kreft e Sobel (2005) sustentam que o grau de liberdade econômica é um fator determinante para o estímulo às atividades empreendedoras. Em áreas onde inexiste liberdade econômica, as políticas para apoiar o empreendedorismo são improdutivas. Essa liberdade econômica pode ser aferida através de índices que avaliam o tamanho do governo, o sistema tributário e a flexibilidade do mercado de trabalho. A combinação de baixos impostos com pouca regulação e proteção da propriedade privada são, na visão dos referidos autores, aspectos essenciais para encorajar as atividades empreendedoras, o que asseguraria um afluxo natural de fundos de capital para essas atividades, e não o contrário. Fortalecida, a atividade empreendedora será vital para o crescimento econômico, constituindo-se no elo principal entre liberdade econômica e crescimento econômico.

De acordo com o que investigamos, o componente central do empreendedorismo é a inovação, cujo conceito abrange as transformações significativas nos produtos, processos, fontes de matérias-primas, além de mudanças organizacionais que alterem os padrões de atuação de uma empresa. Não é demais lembrar o relato de Hobsbawm (1995), para quem na era dourada do capitalismo, período compreendido entre a segunda metade da década de quarenta e o final dos anos sessenta do século XX, a revolução tecnológica teve um papel preponderante. Produtos inovadores transformaram a vida cotidiana e alavancaram o crescimento econômico, aumentando as vantagens dos países que tomaram a dianteira no complexo processo de inovação, da invenção à produção, posição conquistada graças a pesados e contínuos investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Como aqui destacamos, em vários contextos as inovações de caráter tecnológico são escolhidas para promover o crescimento econômico, tendo passado a ser um dos principais focos das políticas governamentais em escala global. Investimentos em pesquisa e em conhecimento são canalizados para a criação de produtos e processos inovadores, os quais devem transformar-se em negócios competitivos, abrindo fronteiras para novos mercados, gerando renda, emprego, impostos e desenvolvimento. Com estes objetivos, governos de várias partes do mundo justificam seus movimentos para fomentar a inovação tecnológica

através de múltiplos aparatos institucionais que privilegiam a mudança econômica de base tecnológica.

Para Cassiolato (1999), as políticas públicas tornaram-se imprescindíveis para reorientar os sistemas produtivos e de inovação. Apesar da crise fiscal do Estado nos países desenvolvidos, governos continuam reforçando a competitividade de suas empresas, numa demonstração de que não aderiram cegamente ao neoliberalismo, conquanto não o critiquem abertamente, criando instrumentos para proteger seus mercados internos e suas exportações.

Nesta direção, segundo Villavicencio (2001), em relação à política para a promoção do desenvolvimento tecnológico das empresas mexicanas durante a década de 1990, o governo buscava atribuir um papel mais ativo às empresas no processo de inovação, tendo em vista que a dinâmica anterior focava a educação científica por meio da concessão de bolsas de estudo e da disponibilização de fundos. A mudança refletiu a emergência de novas abordagens econômicas e sociológicas, ressaltando a igual importância dos aspectos materiais e intangíveis da tecnologia. Os conhecimentos, as relações interorganizacionais, as capacidades e oportunidades para aquisição de tecnologias, o aproveitamento das experiências internas e da aprendizagem, difere de uma empresa para outra. A implicação disso é que, nas palavras de Villavicencio (2001, p.323): “[...] a política tecnológica não traz benefícios iguais para todos.” Por outro lado, o setor, as características do mercado e o ambiente institucional influenciam na heterogeneidade dos agentes econômicos, portadores de competências tecnológicas diversas. Como consequência, a concessão de financiamento para a inovação foi substituída por mecanismos indiretos de apoio, tais como: incentivos fiscais diferenciados, acesso às redes de informação e aconselhamento. A tentativa de promover uma participação maior das empresas mexicanas no processo de inovação, constatou Villavicencio (2001), resultou inicialmente em benefícios para grandes empresas com capacidade de oferecer garantias para o reembolso de créditos. Posteriormente, instrumentos flexíveis atenuaram as restrições e privilegiaram pequenas e médias empresas. Em vez de garantias materiais, a rentabilidade do projeto passou a contar mais. Os fundos criados para o suporte ao desenvolvimento tecnológico favoreceram as áreas de informática e telecomunicações, inteligência artificial, novos materiais, biotecnologia e fontes de energia alternativas. Foram constituídos centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico setorial, abertos à participação de empresas e instituições, com a incumbência de oferecer: pesquisa aplicada, inovação tecnológica, aperfeiçoamento da capacidade produtiva, consultoria, projetos industriais, banco de dados, normatização e treinamento. Os centros de pesquisa visavam facilitar a associação de empresas e os vínculos com universidades e com o setor público. Mas

os esforços públicos para estimular o desenvolvimento tecnológico das empresas apresentaram resultados aquém das expectativas, limitando os benefícios às poucas grandes empresas que construíram relações especiais e pessoais com agentes institucionais e souberam se aproveitar do apoio para os gastos tecnológicos, apesar de não consolidarem investimentos sustentáveis em projetos inovadores. O caso da política tecnológica do México, relatado por Villavicencio (2001), aponta para problemas comuns e antigos, quando o assunto é a promoção da inovação tecnológica nas empresas, processo dinâmico, cumulativo e multidimensional. No âmbito da formulação e implementação da política, os empecilhos burocráticos, a inclusão de intermediários financeiros, a ausência de sistematização de dados e de instrumentos de avaliação por parte das instituições, a falta de coordenação entre elas e a pouca divulgação dos serviços tecnológicos entre as empresas, concorreram para os resultados inexpressivos. Em relação às empresas, de modo geral, a inexistência de uma “cultura tecnológica” que mudasse a estratégia e o desempenho foi o principal obstáculo à inovação.

Na Europa, caso estudado por Galvão (2004), o consenso em relação às políticas de desenvolvimento se fundamentou na importância atribuída à inovação. Consolidou-se uma agenda que privilegiava o surgimento e o crescimento de empresas dinâmicas, dispostas a inovar processos e a ocupar mercados inusitados, transformando a ordem econômica vigente. Assim, a política europeia para promover a inovação incorporou concepções e esforços múltiplos. Serviram de inspiração os casos exitosos de aglomerados produtivos geograficamente concentrados, constituídos por pequenas e médias empresas, fundadas em relações familiares e em traços culturais fixadores de comportamentos baseados na cooperação e na confiança. O valor das externalidades também foi reconhecido, ou seja, a ideia de que a inovação não se limitava ao interior das organizações, mas estava relacionada aos contatos interorganizacionais e às interações das empresas com instituições historicamente identificadas com o conhecimento e a inovação voltados para a mudança tecnológica. Desse modo, as políticas públicas envolveram um número amplo de atores, estimulando uma governança descentralizada de dezenas de programas.

O *Science and Technology for Regional Innovation and Development in Europe - STRIDE*, um dos programas europeus estudados por Galvão (2004), teve como objetivo apoiar as inovações, principalmente nas regiões mais atrasadas daquele Continente, desenvolvendo ações articuladas para promover a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico através de pesquisa básica orientada, pesquisa aplicada e transferência de tecnologia. Apesar dos resultados positivos na alavancagem de negócios, o STRIDE evidenciou, segundo o autor, as dificuldades encontradas nas regiões, nas quais os empresários tinham pouco contato com

conteúdos técnico-científicos avançados, além da diferença que faz o grau de envolvimento do setor privado nos projetos de inovação, fator que implica numa maior ou menor apropriação do conhecimento. Os programas *Regional Innovation Strategies – RIS* -e *Regional Innovation and Tecchnology Transfer Strategies – RITTS* -foram concebidos para captar as demandas efetivas por inovação das empresas e das regiões. A premissa desses programas era a de que deveria haver uma real adequação da oferta de recursos e condições às necessidades do setor produtivo. Para isso, as iniciativas de suporte à inovação precisariam ser formuladas de modo participativo, atendendo efetivamente às empresas em vez de ao desenvolvimento de instituições. As demandas por inovação teriam de ser previamente diagnosticadas, como assinalou o mencionado pesquisador:

[...] para o diagnóstico do problema e das necessidades inovativas regionais poder-se-ia lançar mão de auditorias tecnológicas, análise de tendências setoriais, levantamento de informações secundárias, entrevistas diretas ou por telefone com empresários, enquetes postais ou via e-mail, etc. O foco principal, naturalmente, recaía sobre o levantamento da questão tecnológica em si: o estado-das-artes, as firmas com efetiva capacidade inovadora, as características-chave das firmas regionais, as instituições da base técnico-científica de apoio, etc. (GALVÃO, 2004, p.193).

A inovação tecnológica, o envolvimento de instituições científicas e a proteção de patentes têm sido instrumentos adotados na China, de acordo com o relato de Lopes e Theison (2006), para promover as capacidades da indústria farmacêutica. O crescimento das necessidades internas e a competição no mercado internacional exigiram do governo chinês uma política diferente para o setor de medicamentos. Em vez de estratégias imitativas e de concorrência baseada em menores custos, governo, universidades e empresas se mobilizaram para o aumento das capacidades científicas, tecnológicas e humanas, esforço exigido por quem quer sobreviver em mercados cujas bases de competição são a alta tecnologia e o conhecimento intensivo. Em geral, esses ingredientes são indispensáveis para políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo, tido como meio mais competitivo de inserção nos mercados internacionais.

As empresas de biotecnologia na China, de acordo com o que pesquisamos, dependem do financiamento do governo central e contam com fundos governamentais de apoio oriundos, principalmente, do “Programa Nacional de Pesquisa de Alta Tecnologia” e do “Programa Nacional de Pesquisa Básica”. No incessante esforço de reduzir a dependência do país da exportação de produtos com baixo valor agregado, o governo chinês elegeu a biotecnologia

como um dos setores prioritários. Além de investir em educação e nas empresas, os planos chineses incluem agressivas buscas por parcerias fora do país, que possam contribuir para a absorção de experiências e para o desenvolvimento da sua indústria tecnológica ([HTTP://WWW.ECONOMIA.IG.COM.BR/12/05/2011](http://www.economia.ig.com.br/12/05/2011)).

Entendemos que o inusitado uso chinês do instrumento da proteção intelectual para um setor localizado demonstra as múltiplas faces do desenvolvimento daquele país, buscado tanto pela via dos baixíssimos custos de mão-de-obra associados à subsunção ao poder do Estado, como pelo sofisticado mecanismo da salvaguarda dos ativos intelectuais.

Os significados de uma política pública que inclui a proteção intelectual podem ser bem compreendidos a partir das justificativas subjacentes à sua adoção. Sherwood (1992) explica que os ativos intelectuais são protegidos para reconhecer o esforço individual, assegurar o retorno dos investimentos feitos, estimular a inventividade dos inovadores e recompensar o risco. Além disso, a proteção intelectual traria benefício público e retorno social, constituindo-se numa ferramenta eficaz de estímulo ao desenvolvimento.

O desenvolvimento é endógeno quando, conforme Souza (2009, p.78): “[...] a inovação não é mais produto exclusivo do empresário individual, mas de um conjunto de atores ligados ao setor produtivo e ao meio”. Segundo essa autora, a inovação, a produção flexível e o empreendedorismo fazem parte dos elementos que compõem o desenvolvimento endógeno, articulado por agentes ligados a uma rede de instituições que estimula o aprendizado coletivo.

Pequenas empresas podem surgir no interior de incubadoras empresariais e por iniciativas locais, quando empresários potenciais forem incentivados por sistemas baratos de crédito e pela constante interação com empresários experientes e técnicos envolvidos em programas de estímulo ao empreendedorismo (SOUZA, 2009, P.77).

Essas pequenas e médias empresas são, segundo Castells (2000), os principais agentes de inovação no novo contexto da economia informacional. Esse porte de empresa, por apresentar maior capacidade adaptativa, se enquadra melhor nas exigências de um ambiente de negócios que valoriza a flexibilidade e a aprendizagem organizacional. Para estimulá-lo, os governos utilizam instrumentos variados, principalmente o apoio para a pesquisa, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologia. Em concordância, La Rovere (1999) registra que as pequenas e médias empresas recebem atenção de políticas públicas que

promovem a inovação - a exemplo da difusão de tecnologias de informação - dado o lugar de importância ocupado por esse porte de empresas na Era do Conhecimento.

Enquanto as grandes empresas têm vantagens materiais para gerar e adotar inovações, devido à sua maior capacidade de P&D, as pequenas e médias empresas têm vantagens comportamentais relacionadas à sua maior flexibilidade e capacidade de adaptação a mudanças no mercado (LA ROVERE, 1999, p.146).

Grandes ou pequenas, as empresas se beneficiam da ambiência institucionalmente coordenada para estimular a inovação. Para confirmar isso, Rocha (1999) destaca o papel dos Sistemas Locais de Inovação, diagnosticando suas potencialidades e fraquezas em diferentes arranjos que se dedicam à promoção do desenvolvimento científico e tecnológico local. O interesse nos Sistemas Locais de Inovação se fundamenta, segundo esse autor, numa visão evolucionista sobre a inovação e a mudança tecnológica, cujas premissas centrais são: a inovação e o conhecimento são centrais para o crescimento econômico; a inovação é um processo de aprendizagem socialmente construído; os sistemas locais diferem em função de cada contexto social, político e institucional específico; a inovação é conquistada com a utilização conjunta de conhecimentos codificados (transmitidos pelas tecnologias de informação) e de conhecimentos tácitos.

Ancorado em sua pesquisa, Chudnovski (1999) afirma que Sistemas de Inovação refletem o pressuposto neoschumpeteriano segundo o qual o processo inovativo é resultado da interação de muitos atores e instituições que, através da aprendizagem coletiva, acumulam e difundem capacidades tecnológicas endógenas, sob a forma de competências científicas, técnicas e organizacionais. Na Argentina, esse modelo começa a ser experimentado por meio do Plano Nacional Plurianual de Ciência e Tecnologia para o período 1998-2000. Nascia então, o Sistema Nacional de Inovação argentino. Orientado pelas demandas do setor produtivo e pelas necessidades sociais e regionais, o Plano previa uma forte articulação entre atores e instituições variados, aumento dos fundos disponíveis para pesquisa e investimentos, reestruturação dos organismos públicos envolvidos com ciência e tecnologia, criação de redes de investigação científica, indução à inovação e apoio às pequenas empresas. Apesar dessas medidas positivas, avaliou Chudnovski (1999), o Plano não respondeu às demandas de setores importantes, não resolveu os problemas de inadequação do financiamento para ativos intangíveis, nem os decorrentes da ausência de vinculação entre os setores educacional, produtivo e científico. Apesar dos avanços em relação ao modelo linear anterior (no qual a geração de inovações se restringia aos esforços das instituições científicas públicas e aos

incentivos fiscais para as empresas que investiam em pesquisa e desenvolvimento), o sistema argentino conservou ambigüidades conceituais e normativas e enfrentou dificuldades, sobretudo a pouca consciência existente na sociedade civil acerca da importância da ciência e da tecnologia, mesmo entre o empresariado.

Entretanto, Dias *et al* (2006) relacionam o empreendedorismo com as micro e pequenas empresas e traçam um diagnóstico desse segmento no Brasil, sugerindo o suporte de políticas públicas para o seu fortalecimento. A grande predominância das pequenas empresas na economia brasileira confirmaria a existência de uma cultura empreendedora entre os brasileiros, atestada por pesquisas internacionais. Já Carmo e Vanalle (2005) defendem o apoio ao empreendedorismo como estratégia para o desenvolvimento regional, porém precedido de critérios seletivos, como a metodologia do “quociente locacional”, utilizada com o objetivo de identificar setores produtivos importantes para determinadas regiões, os quais seriam alvos de planos para a melhoria de competências e para a difusão de uma cultura empreendedora.

A perspectiva de Reis *et al* (2006) insere o empreendedorismo no contexto das idéias de desenvolvimento local e sustentável. Segundo esses autores, a criação de novos negócios, força motriz do capitalismo, deve ser estimulada de diversas formas (programas de crédito e de incentivo fiscal, capacitação, promoção de eventos, criação de redes de informações, construção de infra-estrutura física), mas levando em conta necessidades, vocações e potencialidades regionais. O desenvolvimento local e sustentável pressupõe o exercício da cidadania e o compromisso com a preservação dos recursos naturais. Incubadoras, cooperativas, condomínios empresariais, arranjos produtivos locais e mesmo a instalação de empresas individuais, poderiam ser modalidades de empreendimento que, cumprindo os objetivos de preservação ambiental, aumento da produção e equidade social, contornariam as linhas que formam a nova “ideologia do desenvolvimento”. Para torná-la realidade, as políticas públicas seriam indispensáveis, já que a filosofia do desenvolvimento local contempla a inclusão de regiões alijadas do atual estágio da globalização econômica, as quais têm no desenvolvimento local integrado e sustentável uma estratégia de transformação que não pode prescindir do impulso do Estado.

Ao tratar das singularidades do empreendedorismo brasileiro, Siqueira e Guimarães (2006) realçam os condicionantes de natureza econômica e sócio-cultural que estão por trás da ação empreendedora. Os países com produto interno elevado e alta taxa de atividade empreendedora tendem a apresentar um empreendedorismo baseado em “oportunidades” (em contraste com o empreendedorismo por necessidade), conduzido por empreendedores de

instrução elevada, cuja valorização da dimensão tecnológica atrai investidores e o suporte de políticas públicas. Em relação ao fator cultural, esses autores apresentam características do comportamento brasileiro, propulsoras e inibidoras do empreendedorismo. A diversidade étnica, a capacidade de adaptação e a força de vontade, contam como itens favoráveis às atividades empreendedoras. Já o clientelismo, o patrimonialismo, o “cumpadrismo” e um sentimento de repulsa ao lucro, funcionam como estorvo ao processo empreendedor, no qual as variáveis culturais fazem parte de uma perspectiva psico-sociológica que pode indicar a propensão de uma sociedade para o empreendedorismo. As políticas públicas de apoio ao empreendedorismo deveriam considerar esta dimensão e não apenas as condições estruturais objetivas.

Quando os problemas são de ordem cultural, as dificuldades para a implantação do empreendedorismo são maiores. A mudança dependerá da incorporação de valores capazes de alterar hábitos e de induzir comportamentos esperados. Em geral, os programas de apoio ao empreendedorismo reproduzem subjetividades consideradas necessárias para gerar consenso e mobilização. Às instituições cabe o papel de difundir a ideologia condutora das políticas pró-empresendedorismo. Talvez por isto, Galvão (2004, p.170), no contexto de sua pesquisa sobre as políticas européias para o desenvolvimento baseado na inovação, tenha registrado a forma pela qual instituições empenhadas na criação de condições favoráveis aos negócios buscavam conquistar aderência aos seus pressupostos: “[...]enfatizavam-se os aspectos cooperativos, deixando-se de lado outras questões mais atinentes às contradições e conflitos inerentes às relações sociais de produção”.

Para Colbari (2004), o empreendedorismo é um fenômeno cultural cuja retórica estimula a mitificação do indivíduo, masculino e oriundo de grupos dominantes, dotado de competências e habilidades que o conduzem ao sucesso e mudam a sociedade. Ser empreendedor é uma possibilidade acessível a todos quantos aprendam os valores e as atitudes de uma mentalidade empreendedora, entre os quais destacam-se: a criatividade, a flexibilidade e a adaptabilidade. As virtudes empreendedoras disseminam-se via currículo escolar e passam a estimular os sonhos de autonomia e liberdade de trabalhadores com alta ou baixa qualificação. A cultura empreendedora ultrapassa os limites dos negócios e alcança outros campos da vida social. O discurso do empreendedor está sendo incorporado nos requisitos para a qualificação profissional, justifica o rompimento com as tradicionais formas de organização empresarial e de emprego, além de nortear políticas de emprego e renda.

Segundo Costa *et al* (2011), a naturalização e a apropriação das idéias sobre o empreendedorismo decorrem da ausência de uma perspectiva histórica nas abordagens sobre o

agir organizacional, o que contribui para a reprodução de um discurso empreendedor que constrói relações sociais e de poder. A construção do processo discursivo que enaltece o empreendedorismo é favorecida pelo paradigma neoliberal, ao difundir valores para orientar a conduta dos indivíduos, os quais, sem considerarem o contexto social, econômico, político e cultural, incorporam ingenuamente uma nova ética empresarial e se responsabilizam pela reprodução do capital, não obtendo oportunidades reais de ganho substancial.

Um exemplo da incorporação dos valores empreendedores em parte da vida social brasileira e de seu uso político (81,1% dos brasileiros já tiveram contato com notícias sobre empreendedores de sucesso, segundo o relatório GEM 2010) pode ser percebida pela quantidade de iniciativas públicas lançadas sob a égide da retórica empreendedora. Governos de diferentes instâncias promovem o financiamento de atividades informais e de subsistência, naturalizando, em muitos casos, o trabalho precário e canalizando recursos em negócios que, se asseguram a sobrevivência de contingentes importantes de cidadãos, contribuem mais para captação de apoio eleitoral do que para o desenvolvimento econômico e social.

Observamos também que, particularmente no Brasil, a ação dos governos para incentivar o empreendedorismo, por vezes é justificada pela tentativa de estimular o rompimento da dependência dos cidadãos em relação ao Estado, problema histórico da realidade brasileira, notadamente nas regiões mais pobres. Credo no ideário empreendedor, governos depositam no empreendedorismo a esperança de encontrar um modelo de desenvolvimento que gere riquezas, construindo políticas públicas que também são norteadas pelas subjetividades contidas nos discurso que exalta o empreendedor.

O atual processo de valorização, celebração e exaltação do empreendedor e do empreendedorismo privilegia um modelo específico de desenvolvimento econômico e social pautado pelo capitalismo de mercado, assumido como ideal, natural e exemplar. A partir dessa ótica, para que uma sociedade possa potencializar todos os supostos benefícios provenientes de um mercado livre capitalista, necessita do espírito empreendedor gerador de inovação e de riquezas (COSTA *ET AL*, 2011, p.183)

No Brasil, como relatam Guimarães e Azambuja (2010), a partir de 1985, com a instituição do Ministério da Ciência e Tecnologia, foram criados instrumentos para facilitar a mudança de paradigma na indústria (ver Quadro 6) através da inovação, os quais permitiram o tratamento fiscal e creditício diferenciado para as atividades inovadoras e uma maior aproximação entre os setores produtivo e científico. Desde então, cresceram as iniciativas de políticas públicas para promover a inovação empresarial, coordenadas pelo governo federal

no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, do qual tem feito parte a Financiadora de Estudos e Projetos, FINEP, empresa pública com papel voltado para a difusão da inovação e para a promoção do empreendedorismo de caráter inovador. Essas políticas têm sido, em geral, desenvolvidas em parceria com instituições representativas dos setores produtivos e científicos (CNI, ANPROTEC, SEBRAE, Parques Tecnológicos, Universidades, Incubadoras de empresas).

**Quadro 6 - Brasil: Mecanismos criados para promover a inovação**

PERÍODO	MEDIDAS PARA ESTIMULAR A INOVAÇÃO
Final dos anos 1980	Políticas de incentivo fiscal para desenvolvimento em P&D
Abril de 1990	Lançada a Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice)
Outubro de 1991	Lei 8.248/91 – Lei da Informática
Final dos anos 1990	Instituída a política dos fundos setoriais da Ciência e Tecnologia
Maior de 2000	Criado o Projeto Inovar através do Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (Pappe)
Novembro de 2003	Lançado o documento Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
Dezembro de 2004	Promulgada a Lei da Inovação
Novembro de 2005	Lei 11.196 – Lei do Bem
Maior de 2008	Instituída a Política de Desenvolvimento Produtivo

Fonte: Guimarães e Azambuja (2010)

Dentre as políticas públicas que têm sido desenhadas na instância federal do governo brasileiro, destacam-se as seguintes: a) Apoio Financeiro às Atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação e à Inserção de Pesquisadores nas Empresas; b) Apoio à Cooperação entre Empresas e Instituições Científicas e Tecnológicas; c) Programa Nacional de Sensibilização e Mobilização para a Inovação - Pró-Inova -; d) Capacitação de Recursos Humanos para a Inovação; e) Implementação de Centros de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação Empresarial. Esses Programas lançam mão de instrumentos variados para difundir a inovação, tais como: subvenção econômica, incentivos fiscais, financiamento a juros zero, oferecimento de bolsas de fomento tecnológico, disseminação de informações, realização de cursos e de eventos. O orçamento de 2013 do governo federal previu uma destinação de 4,5 bilhões de Reais para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, que é composto por outros 15 Fundos setoriais administrados por comitês gestores coordenados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Agências reguladoras,

comunidade científica e o setor empresarial participam das decisões sobre a aplicação do FNDCT. (WWW.MCT.GOV.BR-ACESSO EM 02/10/2012).

O volume de recursos disponibilizados, a sofisticada rede interinstitucional e o amplo arco de ações traduzem a dimensão da aposta feita e avalizada por agentes públicos, na promoção da inovação tecnológica como forma de transformar o patamar técnico-produtivo brasileiro, do que resultariam, é o que se espera, condições sócio-econômicas melhores. O expressivo aumento da influência das políticas públicas nesse processo é o fato a ser destacado e recomendado por estudos que demonstraram as necessidades tecnológicas no Brasil. A Pesquisa de Inovação Tecnológica - PINTEC (realizada entre 2006 e 2008, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), mostrou um quadro geral da inovação no país, desdobrando os resultados em três setores: indústria, serviços selecionados e empresas de pesquisa e desenvolvimento. Nos dois últimos segmentos, a intensidade do conhecimento das atividades e a própria natureza das empresas (no caso das empresas de pesquisa e desenvolvimento) tornam a busca pela inovação algo mais presente. Já nas indústrias, a taxa de inovação pode ser um indicador importante do desempenho do setor. Nelas, de um total de 100,5 mil empresas investigadas, 38,1% foram consideradas inovadoras no período referido. Nas grandes indústrias (com mais de 500 empregados), o percentual chega a 71,9%, o que deixa claro a relação direta que existe entre o porte da empresa e a capacidade de investir em inovação. Aquisição de máquinas, treinamento, projeto industrial, introdução de inovações no mercado e aquisição de *software* são as principais atividades inovativas. Aqui cabe esclarecer, segundo avaliamos, uma aparente contradição. As pequenas empresas, principalmente as de setores dinâmicos da economia, possuem maior flexibilidade organizacional em relação às grandes. Isso lhes confere vantagens no uso do conhecimento e no exercício da criatividade, fatores emuladores do processo inovativo. Desse modo, empreendedores de pequeno porte, às vezes atuando de maneira informal, livres do engessamento e rigidez das grandes estruturas organizacionais, estão mais propensos a inovar produtos e processos. Entretanto, considerando-se a capacidade objetiva de inovar, ou seja, a disponibilidade efetiva de recursos para investir em inovação, as grandes empresas investem mais. Elas não dependem de apoio público para inovar, mas dos seus orçamentos para gastos em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos. Ao todo, de acordo com a PINTEC, as indústrias brasileiras investiram 2,5% de seu faturamento em inovação. Quando inovam nos produtos, em 84,2% dos casos são as próprias indústrias as responsáveis. Já na inovação dos processos, 83,4% das indústrias precisam de outras empresas ou instituições. As principais fontes de informação para inovação na indústria são: as redes de informação

informatizadas, os clientes, os fornecedores, as áreas internas à empresa e as feiras e exposições. Apenas 10,1% das empresas industriais estabelecem algum tipo de relação cooperativa com instituições, índice que chega a, no máximo, 35,3% quando se trata de grandes empresas. Pela ordem de importância, as indústrias desenvolvem relações de parceria com fornecedores, clientes, universidades ou institutos de pesquisa, empresas de consultoria, institutos de certificação e centros de capacitação, entre outros. Para 88,4% das indústrias, a inovação trouxe impactos significativos no faturamento, na capacidade de produção, na qualidade dos bens e serviços, na participação no mercado e em outros itens importantes. Quando se avaliou a participação dos programas governamentais existentes no desenvolvimento das inovações industriais, verificou-se que apenas 22,8% delas contaram com algum apoio público. No caso das grandes indústrias, o percentual sobe para 36,8%. Dentre os instrumentos adotados para receber suporte do governo, merece destaque os mais utilizados: o financiamento para compra de máquinas e de equipamento (14,2%) e a pouca participação de parcerias com universidades e institutos de pesquisa (0,8%). Em todos os setores pesquisados, os quatro principais obstáculos ao desenvolvimento da inovação citados foram: os elevados custos da inovação, os riscos econômicos, a escassez de fontes de financiamento e a falta de pessoal qualificado (IBGE, 2008). A pesquisa do IBGE, entre outras constatações, demonstrou que a inovação tecnológica está longe de grande parte das empresas industriais brasileiras, principalmente daquelas de menor porte. O processo inovativo ocorre nas grandes empresas e através de recursos próprios, cujos retornos se refletem numa maior competitividade empresarial expressa em diversos indicadores já mencionados. As instituições do conhecimento (universidades e institutos de pesquisa) estão longe do setor produtivo e ainda há muito a ser feito em termos de políticas públicas para estimular a inovação.

Nos documentos do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação consta o que já tem sido feito, sob a forma de investimentos realizados, abrangência setorial e geográfica, e resultados obtidos. Do conjunto de informações, selecionamos o que consideramos necessário para demonstrar o comprometimento crescente do governo federal do Brasil com a inovação tecnológica nas empresas. Entre os anos de 2007 e 2009, os créditos contratados por empresas através do Programa Inova Brasil aumentaram de 557,8 milhões para 1,49 bilhões de Reais. O valor da subvenção econômica para a inovação em 2006 foi de 300 milhões, aumentando para 450 milhões, em 2009. No caso da subvenção, destacamos que, em 2009, 56,7% do montante total foi despendido com “micro” empresas. Menos desprovidas de capacidade de investimento, essas empresas são também, como avaliamos, menos dotadas de habilidades

empresariais para a inserção nos mercados, o que aumenta o risco de os recursos serem desperdiçados. Em 2006, 130 empresas se beneficiaram dos incentivos fiscais para a inovação. Em 2008 o número chegou a 460. Em 2009 foram oferecidos 8 milhões de Reais para projetos de cursos de curta duração voltados para promover a inovação. O custo por turma era de 50 mil Reais para cursos de 40 a 90 h/a (Edital MCT/CNPq nº 27/2009). Também em 2008, foram investidos 26 milhões de Reais em 690 bolsas de apoio à presença de doutores, mestres e técnicos nas empresas (Chamada Pública MCT/SETEC/CNPq nº 67/2008).

O foco na inovação é, segundo pensamos, o elemento novo do apoio público ao setor empresarial no Brasil. Sem deixar de manejar os mecanismos tradicionais de estímulo ao setor produtivo - a exemplo das isenções fiscais, financiamentos diferenciados e concessão de oportunidades de lucro -, o Estado brasileiro incorporou a inovação tecnológica em sua agenda de políticas públicas, o que denota a busca de uma alternativa de desenvolvimento amparada nos pressupostos do empreendedorismo de caráter tecnológico e inovador e a tentativa de fugir da dependência das grandes fábricas, tipo de atividade empresarial historicamente privilegiada nas políticas de geração de emprego e de renda. O que se pretende agora, não sem preço e risco, é fazer movimentos favoráveis ao empreendedor de pequeno e médio porte, sem excluir as grandes corporações, mas privilegiando o conteúdo das atividades produtivas e não apenas o seu porte.

Nessa direção, Castanhar (2007), ao discorrer sobre as políticas governamentais para o fomento da atividade empresarial no Brasil, considera que, aqui, as iniciativas governamentais voltadas para o estímulo de atividades empresariais têm privilegiado grandes corporações, em detrimento do segmento das micro e pequena empresas, apesar de estes portes de empresa terem grande participação no emprego e na renda do país. As micro e pequenas empresas não têm acesso aos instrumentos tradicionais de apoio público, principalmente os de caráter creditício e/ou financeiro, devido às suas limitações estruturais, à insuficiência de informações ou ao seu baixo grau de profissionalismo.

Para aproveitar os potenciais das PMEs, recomenda Castanhar (2007), inclusive com o objetivo de atenuar as desigualdades regionais, seria necessário a adoção de uma nova agenda de políticas públicas, na qual estivessem incluídos: programas de formação gerencial, o estreitamento do relacionamento das PMEs com instituições financeiras oficiais, a disseminação de informações sobre oportunidades de negócios e a mudança na cultura de crédito. Num país reconhecidamente formado por boa parte de cidadãos envolvidos em atividades empreendedoras, a remoção dos obstáculos ao dinamismo das pequenas e médias

empresas e o incremento de políticas adequadas a esse segmento podem contribuir para o crescimento econômico.

De fato, a última pesquisa do *Global Entrepreneurship Monitor* – GEM (, realizada em 2010, a qual avaliou o nível de atividade empreendedora em 59 países, coloca o Brasil entre os países com maior número de pessoas envolvidas em atividades empreendedoras, 17,5% da população entre 18 e 64 anos ou 21,1 milhões de pessoas, das quais 4,9 milhões esperam criar mais 6 empregos nos próximos 5 anos. Mais do que um aumento constante no nível de empreendedorismo, o relatório GEM aponta que para cada empreendedor motivado pela necessidade, existem 2,1 movidos pela identificação de uma oportunidade. Além disso, a maior percentagem de empreendedores encontra-se nos segmentos de maior renda e de melhor instrução. Segundo os especialistas consultados durante a pesquisa, o Brasil tem a seu favor um enorme potencial de pessoas com capacidade para empreender e de oportunidades a serem aproveitadas. No entanto, a propensão para atividades informais, a pouca ligação com mercados internacionais, as barreiras de entrada aos mercados, a falta de apoio financeiro e, sobretudo, a insuficiência das políticas governamentais, fazem parte da lista de condições desfavoráveis (GEM/BRASIL, 2010).

Apesar disso, o apoio específico ao empreendedorismo como política pública no Brasil, no âmbito federal, conforme pesquisamos, começa a ganhar destaque no final da última década do século passado (1999), quando do lançamento por parte do governo federal do Programa “Brasil Empreendedor”, instituído para treinar 1 (um) milhão de empreendedores e difundir a cultura empreendedora.

Passados dez anos, o governo Lula lançou em 2009 o Primeira Empresa Inovadora - PRIME, disponibilizando recursos iniciais de 249 milhões para serem aplicados em 2.015 empresas nascentes na primeira edição do Programa, através de um processo seletivo que destinou R\$ 120.000,00 para cada empresa escolhida iniciar suas atividades. A previsão do governo projetava um gasto de 1,4 bilhões para serem usados em cerca de 6.000 empresas até 2011. Na região Nordeste três incubadoras, situadas nos estados da Paraíba, Pernambuco e Sergipe, foram escolhidas como “âncoras” do projeto. Cada uma deveria selecionar 120 empresas para ingressarem no PRIME a partir do final do ano de 2009, tendo sido o período de duração do Programa fixado em 12 meses. A expectativa do Programa era gerar emprego e renda por meio do estímulo a empreendimentos inovadores. Para tanto, o governo estabeleceu um orçamento ousado, provendo subvenções para esses negócios e um aparato institucional de suporte nas áreas de capacitação e orientação empresarial. O PRIME tem no centro de seus

objetivos o estímulo às atividades realmente inovadoras, cuja seleção é etapa obrigatória do Programa.

Antes disso, agências de pesquisa, incubadoras de empresas e setores empresariais já contavam com programas de financiamento público através de instituições como a FINEP, o CNPQ e o BNDES, as quais continuam oferecendo linhas de ação específicas, destinadas à promoção do desenvolvimento tecnológico e ao estímulo à inovação, como anteriormente foi demonstrado. No âmbito privado, mais recentemente, cresce no país o influxo de modalidades de investimentos como os fundos especificamente voltados para novos negócios, empresas já estabelecidas ou consolidadas de natureza tecnológica. Esses fundos privados realizam uma intensa prospecção de oportunidades, selecionando negócios e planejando a criação ou consolidação de empreendimentos inovadores sem a interferência do setor público.

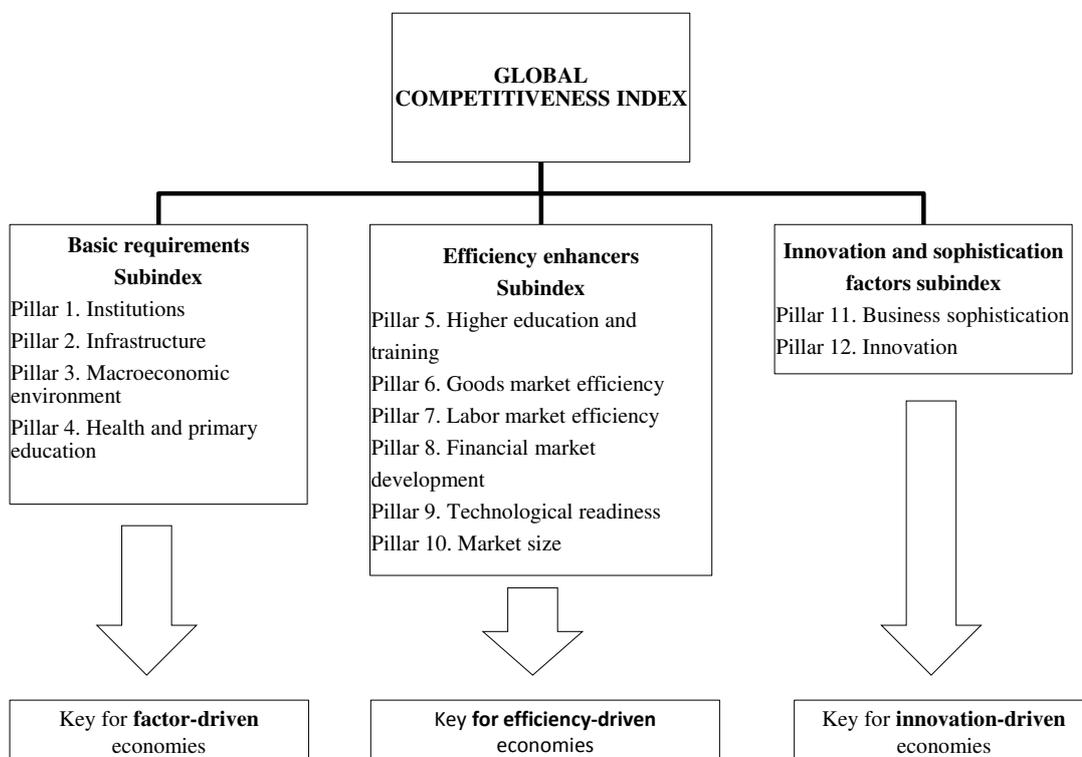
Dessa forma, contextualizando as políticas públicas de apoio ao empreendedorismo, consideramos que a preconizada reforma do Estado, a revitalização do ideário empreendedor e o crescente espaço por ele ocupado nas políticas públicas que buscam estimular a criação de emprego e renda, parecem constituir um fenômeno multidimensional. Suas partes se complementam, vinculadas por uma lógica geral, segundo a qual o mercado, a empresa privada e o lucro, quando movidos pela inovação, asseguram bem-estar e prosperidade. Se os agentes públicos transformam esta premissa em políticas públicas, cabe à sociedade equipar-se de instrumentos adequados para avaliação dos motivos que legitimam o apoio governamental ao empreendedorismo, do montante e destinação dos recursos públicos envolvidos nessa empreitada e dos impactos por ela causados nas realidades que pretende transformar. Em face destas questões, as abordagens das Ciências Sociais oferecem recursos para a investigação científica tanto do fenômeno empreendedor, como de sua transformação em política pública.

### **3.5-As referências institucionais do empreendedorismo tecnológico inovador no Brasil**

O Fórum Econômico Mundial, organização fundada em 1971 e sediada em Genebra, Suíça, tem como objetivo promover a discussão dos temas considerados por seus líderes como os mais importantes para o mundo. Mas as atividades do Fórum não se restringem aos debates sobre os problemas mundiais. Essa organização produz documentos que são tomados como referência para o enfrentamento de questões fundamentais por grande parte dos países. Um exemplo disso é a elaboração do “Relatório de Competitividade Global”, cujo conteúdo elege critérios para aferir a condição competitiva de cada país e estabelece um *ranking* de posições, o qual identifica a proximidade ou distanciamento dos países em relação ao que é considerado

padrão de competitividade. Nesse relatório, dentre os requerimentos básicos para o funcionamento das economias nacionais, chamamos a atenção para o primeiro pilar, denominado “Instituições” (ver Figura 7), referido à existência de um ambiente institucional propício à liberdade de mercado e à interação de indivíduos, empresas e governos para a geração de riquezas. Por outro lado, esse ambiente institucional deve inibir a regulação excessiva das atividades econômicas, a força da burocracia, a corrupção e o descontrole financeiro dos governos.

**Figura 7 - The Global Competitiveness Index framework**



Fonte: The Global Competitiveness Report (2012-2013) – World Economic Forum, 2012

No nível mais elevado da hierarquia dos países, segundo o mencionado relatório, estão as nações cujas economias estão baseadas em dois pilares: a “sofisticação dos negócios” e a “inovação”. O primeiro diz respeito à alta eficiência na produção de bens e serviços, alcançada por empresas de qualidade elevada. Essas empresas, participantes de redes transmissoras de oportunidades inovadoras, desenvolvem estratégias e operações avançadas que resultam em processos e produtos sofisticados, produzindo riquezas de patamar superior.

O segundo pilar, a “inovação”, especialmente a de caráter tecnológico, expressa os ganhos que as economias podem obter através da inovação tecnológica, refletida em maior produtividade decorrente da intensa aplicação do conhecimento aos processos produtivos. O planejamento de um ambiente de inovação implicaria na necessidade de investimentos consideráveis em pesquisa e desenvolvimento, e na criação de instrumentos que favoreçam a inovação, a exemplo do estímulo às instituições que podem gerar conhecimentos para a descoberta de novas tecnologias inovadoras, capazes de impactar os mercados e de elevar a posição competitiva de empresas e, por conseguinte, dos países onde elas residem.

A importância atribuída à inovação tecnológica para a avaliação das economias nacionais está referida, como supomos, ao Manual de Oslo, documento elaborado em 1990 pelo Fundo Industrial Nórdico em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, tendo como objetivo orientar e padronizar os conceitos e metodologias para aferir as atividades relacionadas à pesquisa e desenvolvimento dos países-membros e, desse modo, avaliar o processo de inovação desses países. Desde então, o Manual de Oslo tem sido largamente utilizado como referência para agentes privados

Também na década de 1990, o conceito de “competitividade”, elaborado no campo da Economia, passou a ser intensamente aplicado aos países. Segundo Porter (1999), o “diamante da vantagem nacional” estaria desenhado pelos contornos de um ambiente propício ao desenvolvimento de inovações consistentes por parte das empresas, lapidado pela posição do país em relação à qualidade de mão-de-obra, às condições de infra-estrutura, à natureza da demanda do mercado interno, à existência de setores internacionalmente competitivos e às estratégias e estruturas das empresas. No Brasil, a idéia de competitividade sistêmica foi incorporada principalmente por Coutinho e Ferraz (1995), para quem o Estado brasileiro deveria criar condições favoráveis para a promoção da inovação, estimulando o empresariado a desenvolver capacidades no sentido de buscar desempenhos melhores, o que seria determinante para a inserção do país na nova ordem internacional. Nesta direção, para esses autores, seria indispensável a melhoria dos “fundamentos sociais da competitividade” (educação, renda, emprego, etc.), a superação da fragilidade tecnológica e da ausência de cooperação, a adequação da infra-estrutura (transporte, energia, comunicação), além de mais investimentos em novas tecnologias e o aperfeiçoamento das práticas empresariais.

Essa mobilização para adequar a economia brasileira a padrões externos - orientada por diagnósticos de organismos internacionais, replicados internamente -, lembra-nos que a expansão do capitalismo por aqui se pautou, historicamente, pela tentativa de seguir os modelos das nações capitalistas consideradas desenvolvidas. No final do século XIX, esse

processo de adequação, liderado pelas elites dirigentes do país, já se iniciara com o fim do trabalho escravo e a instituição da República, transformações que abriram os caminhos para a consolidação de um capitalismo industrial, diferente do tipo mercantil-colonialista que o antecedeu e tido como condição indispensável para a entrada do país na modernidade. Desde então, os projetos políticos alternativos a essa idéia de modernidade têm sido interditados pelas forças conservadoras, prevalecendo a decisão de seguir o receituário capitalista de criar as condições mais favoráveis possíveis para uma economia de mercado, cujo requisito principal é a criação de um clima propício aos negócios. Por isso, entendemos que a revalorização da inovação tecnológica, componente essencial do programa neoschumpeteriano de empreendedorismo, aparece como fator de rejuvenescimento do discurso liberal, incorporado por instituições que o reproduzem sob a forma de um saber “científico” universal que, por assim se considerar, reivindica legitimidade.

Não surpreende, então, o fato de existir uma instituição, o Fórum Econômico Mundial, que, reproduzindo conceitos e idéias de um campo do conhecimento econômico, estabelece parâmetros para medir a competição entre as nações, fixando um padrão de desenvolvimento que passa a orientar a agenda de governos como o do Brasil, influenciando seus esforços na direção da competitividade preconizada pela referida instituição. A situação do Brasil, de acordo com o já mencionado relatório do FEM, edição 2012-2013, conquanto tenha sua posição no *ranking* melhorada, passando do 53º para o 48º lugar, apresenta aspectos negativos, tais como: a baixa confiança nos políticos, o excesso de regulação, a alta taxa e a pouca infra-estrutura. Mesmo tendo um mercado interno grande, que favorece uma sofisticada comunidade de negócios, em geral, o país não é visto como possuidor de um ambiente favorável ao desenvolvimento do empreendedorismo, apesar de esforços realizados nesse sentido. No caso particular do pilar “inovação”, o Brasil recebeu a menor pontuação, de 3,4, entre os 12 pilares da avaliação, aos quais foram atribuídas notas numa escala de 1 a 7 (ver Tabela 2). O pilar “instituição” foi o segundo com menor aferição, de 3,8. Se considerarmos os pressupostos do Fórum Econômico Mundial para a competitividade dos países, depreendemos que as maiores dificuldades do Brasil apontam para a necessidade de se criar instituições melhores, sobretudo para incentivar o empreendedorismo inovador. Sendo assim, devemos observar como o quadro institucional brasileiro se apresenta em relação à adequação do país ao padrão de desenvolvimento baseado nesse empreendedorismo tecnológico inovador, elevado à condição de fator determinante para a conquista de vantagens nas economias capitalistas do século XXI.

Tabela 2 - The Global Competitiveness Index

	Rank (out of 144)	Score (1 a 7)
<b>GCI 2012–2013</b>	<b>48</b>	<b>4.4</b>
GCI 2011–2012 (out of 142)	53	4.3
GCI 2010–2011 (out of 139)	58	4.3
<b>Basic requirements (30.5%)</b>	<b>73</b>	<b>4.5</b>
<b>Institutions</b>	<b>79</b>	<b>3.8</b>
Infrastructure	70	4.0
Macroeconomic environment	62	4.7
Health and primary education	88	5.4
<b>Efficiency enhancers (50.0%)</b>	<b>38</b>	<b>4.5</b>
Higher education and training	66	4.3
Goods market efficiency	104	3.9
Labor market efficiency	69	4.4
Financial market development	46	4.4
Technological readiness	48	4.4
Market size	9	5.6
<b>Innovation and sophistication factors (19.5%)</b>	<b>39</b>	<b>4.0</b>
Business sophistication	33	4.5
<b>Innovation</b>	<b>49</b>	<b>3.4</b>

Fonte: The Global Competitiveness Report (2012-2013) – World Economic Forum (2012)

A matriz institucional da tecnologia e da inovação no Brasil é coordenada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (hoje denominado Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação-MCTI) criado em 1985, num período, segundo Guimarães e Azambuja (2010), no qual o país começava a esboçar os mecanismos para alavancar a inovação e a mudar os objetivos para a produção econômica.

[...] o país visa implementar políticas que favoreçam a mudança de paradigma para que possa atingir um novo patamar de produção baseado na inovação, capaz de competir no comércio internacional de forma qualitativa e que reverta as condições que conduziram o processo de industrialização brasileira, cujo desenvolvimento não

favoreceu a emergência de iniciativas inovadoras (GUIMARÃES E AZAMBUJA, p.107, 2010).

Na complexa e sofisticada estrutura organizacional do MCTI (ver Quadro 7), está formalizada a organização dos saberes científicos da nação, alocados em órgãos, unidades de pesquisas, autarquias, fundações e empresas públicas, responsáveis por materializar a política pública de Ciência e Tecnológica, desdobrada em áreas e objetivos particulares. No caso da promoção da inovação tecnológica nas empresas, o MCTI conta com a Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, cujo principal objetivo indica os meios escolhidos e os resultados pretendidos com a difusão da inovação, conforme segue:

Desenvolver um ambiente favorável à dinamização do processo de inovação tecnológica nas empresas, visando a expansão do emprego, da renda e do valor agregado nas diversas etapas de produção. Este é um dos objetivos desta prioridade, que estimula a inserção de um maior número de pesquisadores no setor produtivo, a difusão da cultura da absorção do conhecimento técnico e científico e a formação de recursos humanos para a inovação ([HTTP://WWW.MCTI.GOV.BR/INDEX.PHP/CONTENT/VIEW/73411/-ACESSO EM 19/09/2012](http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/73411/-acesso-em-19/09/2012)).

Em evento oficial, o Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do MCTI deu a medida do lugar de destaque que ocupam a Ciência, a Tecnologia e a Inovação na agenda do governo federal: *“Pela primeira vez a Ciência, Tecnologia e Inovação foi colocada como uma das 13 diretrizes prioritárias do governo.”* Em referência ao papel desempenhado pelas instituições vinculadas a essa diretriz, o Secretário acrescentou: *“Essas instituições estão fomentando o empreendedorismo inovador, criando um ambiente extremamente propício ao desenvolvimento de novos negócios.”* (ALVARO PRATA EM [HTTP://WWW.MCTI.GOV.BR/INDEX.PHP/CONTENT/VIEW/342581- ACESSO EM 19/09/2012](http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/342581/-acesso-em-19/09/2012)).

No plano do Executivo do governo brasileiro, percebe-se uma ascendência discursiva da inovação tecnológica e uma crescente provisão de recursos para materializá-la, a partir da coordenação institucional do Ministério da Ciência, da Tecnologia e da Inovação. O orçamento executado do MCTI, segundo dados do Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, saltou de 1.649,1 milhões de Reais, em 2000, para 7.869,2 milhões de Reais, em 2010. Os dispêndios em Ciência e Tecnologia aplicados pelo MCT somaram 6.445,4 milhões de Reais, em 2010, dos quais 75,8% foram destinados para “pesquisa e desenvolvimento” e 24,2%, para “atividades científicas e técnicas correlatas.” O

gasto total em Ciência e Tecnologia no Brasil subiu de 15.288,5 milhões de Reais, no ano 2000, para 60.899,5 milhões de Reais, em 2010. Desse montante, 53,8% foram dispêndios públicos e 46,2% vieram do setor empresarial. Em 2010, o gasto em Ciência e Tecnologia representava 1,62% do Produto Interno Bruto brasileiro - PIB, ainda de acordo com o SIAFI. Assim como em relação ao dispêndio total, o investimento público foi quadruplicado em uma década, passando de 8.649,7 milhões de Reais, em 2000, para 32.778,7 milhões de Reais, em 2010.

#### Quadro 7- Descrição da Estrutura Organizacional do Ministério da Ciência e Tecnologia

Órgãos colegiados	Comissão Técnica Nac. de Biossegurança(CTNBio), Conselho Nac. de Ciência e Tecnologia(CCT), Conselho Nac. de Controle de Experimentação Animal(CONCEA), Conselho Nac. de Informática e Automação(CONIN), Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia(CMCH).
Órgãos de assistência direta ao Ministro	Secretaria Executiva, Gabinete do Ministro, Assessoria de Assuntos Internacionais, Consultoria Jurídica.
Órgãos específicos singulares	Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, Secretaria de Política de Informática, Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social, Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento.
Unidades descentralizadas	Representação Regional no Nordeste e Representação Regional no Sudeste.
Unidades de pesquisa	Inst.Nac.de Pesquisa da Amazônia(INPA), Inst.Nac. de Pesquisas Espaciais(INPE), Inst.Nac. de Tecnologia(INT), Inst.Nac.do Semi Árido(INSA), Inst. Bras.de Informação em C&T(IBICT), Centro de Tec. Da Informação Renato Archer(CTI), Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF), Laboratório Nac. de Astrofísica(LNA), Laboratório Nac. de Computação científica(LNCC), Museu de Astronomia e Ciências Afins(MAST), Museu Paraense Emílio Goeldi(MPEG), Observatório Nacional(ON), Centro de Tecnologia Mineral (CETEM).
Entidades vinculadas	Agência Espacial brasileira(AEB), Comissão Nac. de Energia Nuclear(CNEN), Conselho Nac.Des. Científico e Tecnológico(CNPq), Financiadora de Estudos e Projetos(FINEP), Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada(CEITEC), Indústrias Nucleares Brasileiras(INB), Nuclebrás Equipamentos Pesados(NUCLEP) Alcântara Cyclone Space (ACS)

Fonte: Baseado em informações do endereço eletrônico [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br) (acesso em 20/09/2012)

No que concerne especificamente à instância federal do governo brasileiro, os gastos em Ciência e Tecnologia no ano de 2010 somaram 22.577,0 milhões de Reais, valor distribuído entre os órgãos com caráter de Ministério. Dentre esses, o Ministério da Educação recebeu a maior parte dos investimentos (37,7%), seguido dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (28,5%), do Planejamento, Orçamento e Gestão (9,78%), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (8,9%), da Saúde (6,3%) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (3,5%). Os outros 21 órgãos receberam 5,28% dos gastos em Ciência e Tecnologia da esfera federal (SIAF, 2012).

O Ministério da Educação é o principal destinatário dos recursos federais pertencentes à rubrica Ciência e Tecnologia, fato que suscita o debate em torno da questão da relação entre a Universidade brasileira e o sistema produtivo, potencial geradora das inovações tecnológicas, segundo pensam alguns segmentos da sociedade. Segundo o censo da Educação Superior (INEP, 2010), 14,4% da população de 18 a 24 anos do Brasil está matriculada no ensino superior. O país possui 2.378 instituições de ensino superior, das quais 88,3% são de natureza privada e 11,7%, pública. Nas instituições privadas estão 74,2% do número de matrículas e nas públicas, 25,8%. Apesar de a grande maioria dos graduandos brasileiros estudar em escolas privadas, a pós-graduação está concentrada nas instituições públicas, as quais respondem por 83,6% das matrículas. Isto explica a expectativa em torno da produção científica das Universidades públicas e da aplicação do conhecimento na esfera produtiva. Nas Universidades públicas estão concentrados os recursos técnicos, humanos e financeiros, destinados à pesquisa, inclusive à pesquisa de caráter tecnológico.

Na última década, entre 2001 e 2010, segundo o INEP (2010), o número de matriculados no ensino superior brasileiro mais do que dobrou em todas as modalidades de ensino (bacharelado, licenciatura e tecnológico). No total, os matriculados em 2001 eram 3.036.113, alcançando o número de 6.379.299, em 2010. A explosão do ensino tecnológico fica constatada ao verificarmos que o número de matrículas passou de 69.797 em 2001 para 781.609 em 2010, o que evidencia o especial interesse nessa modalidade de ensino. Mesmo assim, as áreas de conhecimento mais vinculadas aos anseios por inovação tecnológica no sistema produtivo nacional, como julgamos ser a “Engenharia, Produção e Construção”, e “as Ciências, Matemática e Computação”, atendem por 16,4% dos matriculados, enquanto as áreas de Ciências Sociais, Negócios, Direito e Educação comportam mais de 60% do total das matrículas no ensino superior (ver Tabela 3).

**Tabela 3 - Distribuição do Número de Matrículas por Área Geral de Conhecimento – Brasil**

Área Geral do Conhecimento	%
Total	100,0
Ciências Sociais, Negócios e Direito	41,5
Educação	21,2
Saúde e Bem-estar Social	14,0
Engenharia, Produção e Construção	9,9
Ciências, Matemática e Computação	6,5
Humanidades e Artes	2,3
Agricultura e Veterinária	2,3
Serviços	2,2

Fonte: MEC/INEP, 2010

Ao discutir a interface entre a reforma da Educação superior e o setor produtivo, Formiga (2005) relembra que a Universidade brasileira nasceu inspirada no modelo europeu-americano, o qual privilegiou a produção científica, fazendo o país ocupar o 17º lugar no *ranking* mundial (ver Quadro 8).

**Quadro 8 - Percentual de artigos brasileiros publicados em periódicos científicos indexados pela Thomson/ISI, em relação ao mundo, por área de conhecimento, 2007/2009**

Grande área de conhecimento	2007	2008	2009
Ciências Agrárias	4,07	9,59	9,89
Ciências dos Animais/Plantas	4,85	6,37	7,04
Farmacologia e Toxicologia	3,10	3,43	3,96
Microbiologia	3,21	3,55	3,32
Ciências Sociais em geral	0,97	3,03	3,31
Ecologia/Meio Ambiente	2,71	2,89	3,01
Biologia e Bioquímica	2,16	2,56	2,82
Neurociências e C.Comportamentais	2,49	2,62	2,80
Clínica Médica	1,77	2,60	2,71
Imunologia	2,54	2,40	2,29
Biologia Molecular/Genética	1,76	2,46	2,27
Física	2,12	2,35	2,03
Química	1,75	1,95	1,95
Ciências Espaciais	2,20	2,16	1,89
Matemática	1,70	1,81	1,81
Multidisciplinar	0,89	1,77	1,76
Ciências dos Materiais	1,51	1,63	1,75
Geociências	1,39	1,56	1,67
Engenharia	1,40	1,60	1,50
Psicologia/Psiquiatria	0,88	1,53	1,46
Ciências da Computação	1,25	1,40	1,23
Economia e Negócios	0,51	0,70	0,86

Fontes: National Science Indicators (NSI), da Thomson Reuters Scientific INC – Elaboração: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), 24/11/2010

A pouca ênfase dada à tecnologia no passado, ainda de acordo com Formiga (2005), teria prejudicado a capacidade de o país exportar bens e serviços, caminho inverso ao adotado pelo modelo oriental, cujos resultados são assim descritos pelo citado autor:

[...] o modelo oriental de investimento em C.T. & I, que priorizou a tecnologia, tem recebido uma declaração internacional de reconhecimento. Coréia, Taiwan, Hong Kong, os chamados Tigres Asiáticos, fizeram de forma acelerada, nos últimos 30 ou 40 anos com a tecnologia, o que os países da Europa e os EUA, que optaram pelo investimento preferencial na ciência, fizeram em dois séculos (FORMIGA, p. 267, 2005).

No Brasil, segundo Formiga (2005), as propostas de reforma na Educação superior ainda não teriam contemplado com a devida atenção a questão da interação entre a Universidade e o setor produtivo, o que resulta em insatisfação do segmento empresarial e explica o crescimento do modelo de Universidades Corporativas no país. O fenômeno da educação empresarial, do qual os Estados Unidos são os pioneiros, tenta se constituir numa resposta às necessidades das grandes empresas, já que o *timing* acadêmico seria incompatível com a dinâmica empresarial.

O descompasso entre os ritmos acadêmico e produtivo talvez tenha origem no que Rodrigues (2004) tratou como crise da Educação *versus* Trabalho, a qual consiste na separação entre trabalho intelectual e as outras formas de trabalho, radicalizada pelo surgimento do capitalismo organizado, propulsor das necessidades sociais e de mercado, sobretudo a sofisticação tecnológica. O saber neutro, enraizado na tradição universitária, acabaria por gerar o problema do distanciamento entre prática e teoria, desembocando em pressões sobre o sistema universitário, principalmente a partir das mudanças sociais e políticas da década de 1960.

A produção de conhecimento, antes autônoma e “neutra”, deveria servir, agora, ao desenvolvimento de novas tecnologias; forças da competitividade entre países, necessidades de desenvolvimento econômico, dependentes de inovação tecnológica, imiscuíram-se na autonomia universitária, priorizando a investigação dirigida, funcional e de caráter “utilitário.” (RODRIGUES, p.139, 2004).

Neste sentido, Scholze e Chamas (2000) já registravam a consolidação de iniciativas criadas por Universidades públicas para facilitar a cooperação com o setor produtivo, tais como: negociação de prestações de serviços entre professores da Universidade Federal de São Carlos e outras instituições, o mesmo ocorrendo na Universidade Federal do Rio de Janeiro;

criação de grupo para assessorar o desenvolvimento de inventos na Universidade de São Paulo; criação de comissão permanente para transferência de tecnologia na Universidade Estadual de Campinas; e regulamentação do compartilhamento de *royalties* com pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais. Na mesma época, Cruz (2000) destacava que, diferentemente do que se imaginava, no Brasil a inovação tecnológica acontece muito mais nas empresas do que na Universidade, algo retratado por esse autor como o padrão mundial, o que protegeria o sistema universitário de se desviar da tarefa de educar profissionais e de gerar conhecimentos fundamentais. No entanto, conforme averiguamos, a produção técnica dos pesquisadores brasileiros ligados às Universidades cresceu consideravelmente na última década (ver Quadro 9).

**Quadro 9 - Brasil: Produção técnica de pesquisadores no diretório dos grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), 2000-2010**

Ano de produção	Total de autores	Softwares com patentes	Produtos tecnológicos com patentes	Processos ou técnicas com catálogo de registros
2000	24.405	79	221	150
2001	25.101	69	291	197
2002	25.257	129	462	335
2003	36.965	176	575	428
2004	38.151	135	547	430
2005	48.908	138	633	461
2006	52.936	144	697	469
2007	66.549	190	1067	598
2008	67.179	237	970	532
2009	63.497	255	944	542
2010	55.959	217	867	461

Fonte: Baseado nos dados do CNPq – Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, 2012

Além dos mecanismos criados para facilitar a interação entre pesquisadores e o setor produtivo, e da crescente produção técnica desses pesquisadores, voltada para a inserção de serviços e produtos no mercado, a Universidade brasileira tem se constituído, segundo a ANPROTEC (2011), no principal ambiente de formação de incubadoras de empresas. Mais de 80% das incubadoras brasileiras têm vinculação com Universidades. As incubadoras surgiram para prover condições consideradas ideais para o florescimento de negócios. Nelas são oferecidos cursos, consultorias, laboratórios e estudos para subsidiar o nascimento de empresas, além de infraestrutura física e apoio para a captação de recursos. O Brasil possui 384 incubadoras de empresas, das quais 40% são de natureza tecnológica. Para 58% das empresas incubadas o objetivo principal é desenvolver produtos e serviços através da pesquisa científica e tecnológica. A inovação tecnológica é o foco das empresas incubadas em

instituições universitárias, fornecedoras do conhecimento por meio do qual germinam negócios. A disseminação de incubadoras nas Universidades reflete, como enxergamos, a tendência crescente de se vincular a produção de conhecimentos à criação de negócios inovadores, idéia central no empreendedorismo tecnológico inovador. Dessa forma, se pretende operar mudanças culturais, também no espaço universitário, estimuladas por políticas públicas formuladas para enfrentar os desafios da geração de emprego e de renda. Na pesquisa da ANPROTEC (2011), o crescimento das incubadoras na década de 1990 é narrado como parte do *benchmarking* (termo utilizado em referência à ação de copiar um padrão superior) feito pelos países interessados em sair do modelo de produção fordista e entrar no padrão baseado em novas tecnologias. Diz o estudo: “*As incubadoras crescem em ritmo acelerado, agora consideradas instrumentos de superação da crise e de alteração cultural, especialmente nos países em que o empreendedor ainda não havia se tornado uma alternativa de mesma qualidade que o empregar-se.*” (ANPROTEC, p.8,2011)

As incubadoras de empresas nasceram no interior dos primeiros Parques Tecnológicos, criados no Brasil pelo CNPq, os quais passaram a ocupar um papel de destaque no quadro institucional do empreendedorismo tecnológico inovador. Conceitualmente, os Parques Tecnológicos são referenciados pela definição da Unesco, qual seja:

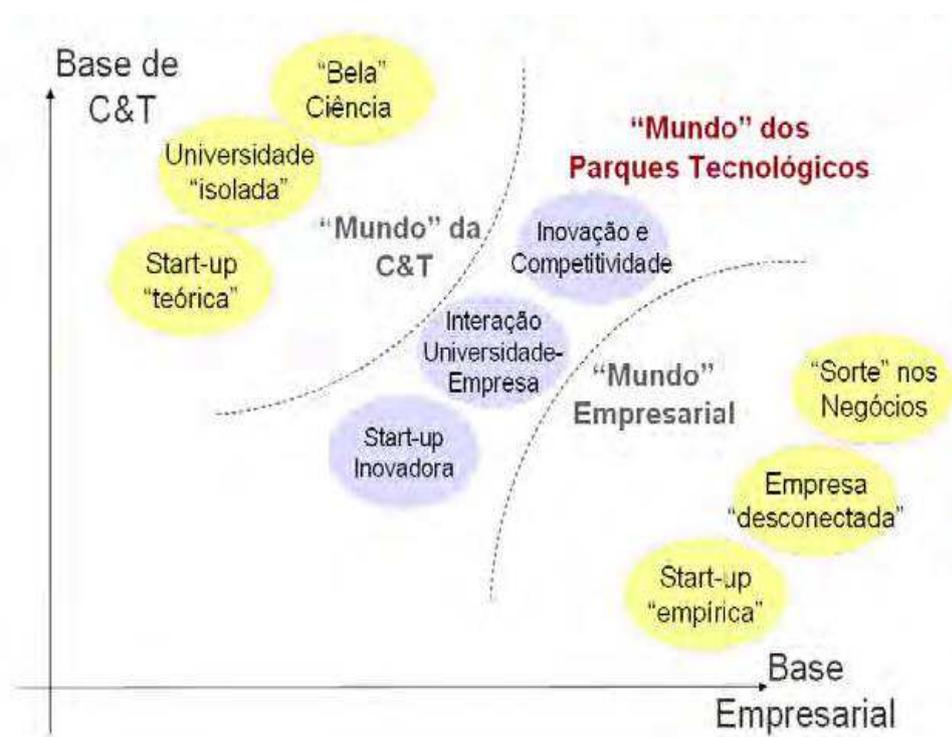
Parques científicos e tecnológicos são complexos de desenvolvimento econômico e tecnológico que visam fomentar economias baseadas no conhecimento por meio da integração da pesquisa científico-tecnológica, negócios/empresas e organizações governamentais em um local físico, e do suporte às inter-relações entre estes grupos. Além de prover espaço para negócios baseados em conhecimento, Parques Tecnológicos podem abrigar centros para pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, inovação e incubação, treinamento, prospecção, como também infraestrutura para feiras, exposições e desenvolvimento mercadológico. Eles são formalmente ligados a centros de excelência tecnológica, universidades e/ou centros de pesquisa ([HTTP://WWW.ANPROTEC.ORG.BR/ARQUIVOSDIN/ESTUDO-PARQUES\\_PDF\\_16.PDF](http://www.anprotec.org.br/arquivosdin/estudo-parques_pdf_16.pdf))

O eixo central em torno do qual funcionam os Parques Tecnológicos é a Universidade. O ambiente de um Parque Tecnológico é planejado para favorecer a integração entre a academia e o setor empresarial. À universidade cabe a tarefa de produzir tecnologias e transferi-las às empresas que, auxiliadas por outros mecanismos de natureza fiscal, financeira e legal, têm maior probabilidade de criar produtos e serviços inovadores. Por causa disso, entre os desafios a serem superados em relação aos Parques, analisados pela ANPROTEC (2008, p.9), estão:

[...] a dificuldade de engajamento efetivo de lideranças acadêmicas nos projetos de Parques Tecnológicos; é necessário mudar profundamente a cultura das universidades para aproveitar melhor os ativos de conhecimento já acumulado e investir cada vez mais nas áreas de empreendedorismo e inovação.”

Na taxonomia encontrada pela ANPROTEC (2008) para classificar e analisar os Parques Tecnológicos (ver Figura 8), a Universidade aparece como o ator principal da base de Ciência e Tecnologia que está ligada à base empresarial pela atuação dos Parques Tecnológicos. Os Parques são criados para oferecer uma “zona de não resistência” para a interação universidade-empresa, cujo resultado deve ser a competitividade via empreendedorismo inovador.

**Figura 8 - Atores fundamentais, eixos básicos da taxonomia dos Parques Tecnológicos**

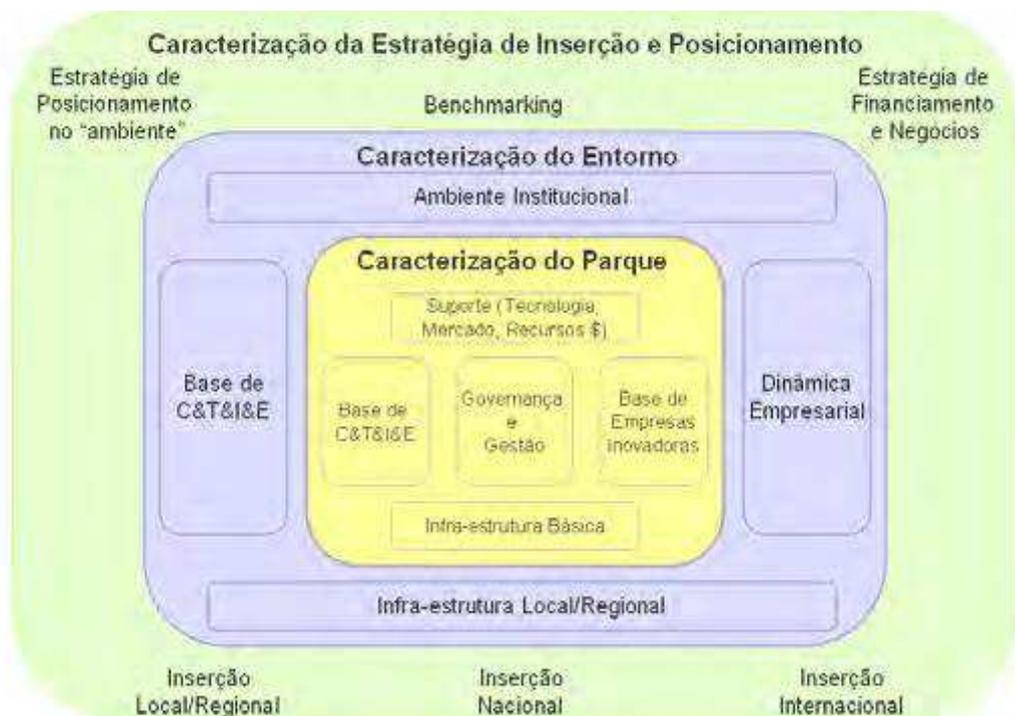


Fonte: ANPROTEC/ABDI (2008).

Mas a simples presença de um Parque Tecnológico numa dada região, não é suficiente para a promoção do empreendedorismo inovador. Um Parque Tecnológico, inserido num projeto de promoção do empreendedorismo inovador (ver Figura 9), deve ter, segundo o

estudo da ANPROTEC e ABDI (2008), as seguintes características: base de Ciência, Tecnologia e Inovação composta por pesquisadores, instituições, projetos e infra-estrutura adequados ao empreendedorismo inovador; base empresarial com perfil de potencialidade para o processo de inovação; serviços de suporte para a transferência de tecnologia e para o acesso ao conhecimento; infra-estrutura viária, tecnológica e de logística para a realização de eventos; governança e gestão com definição clara da estrutura organizacional, dos mecanismos de gestão, planejamento estratégico, orçamento e cronograma físico-financeiro.

**Figura 9 - Caracterização de um Parque Tecnológico no contexto de um Projeto de Promoção de Empreendedorismo Inovador**



Fonte: ANPROTEC/ABDI

Nesse ponto, cabe-nos destacar que, por ocasião da pesquisa de campo motivadora desta discussão, na qual o Parque Tecnológico da Paraíba é um dos atores estudados, constatamos as dificuldades da localização do prédio dessa instituição, isolado, distante das áreas comercial e industrial do município de Campina Grande, Paraíba. Além disso, observamos a ociosidade dos espaços destinados às empresas incubadas e um ambiente que não condiz com o dinamismo esperado de espaços físicos para onde deveriam convergir empreendedores, pesquisadores, agentes públicos e atores privados envolvidos em projetos

complexos como os relacionados ao empreendedorismo inovador. Surpreendemo-nos com o reduzido número de pessoas trabalhando e com a solidão interna e externa do lugar.

As Incubadoras de empresas, os Parques Tecnológicos, e os empreendimentos inovadores no Brasil têm seus interesses representados pela Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores – ANPROTEC -, cuja atuação busca, conforme seus documentos, promover atividades de capacitação de disseminação de conhecimentos, assim como articular políticas públicas de suporte ao empreendedorismo inovador. Lê-se nos documentos da ANPROTEC, a visão que essa entidade declara possuir:

Agregar, representar e defender os interesses das Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores – notadamente os gestores de Incubadoras, Parques, Pólos, e Tecnópoles, fortalecendo estes modelos como instrumentos para o desenvolvimento sustentado do Brasil, objetivando a criação e fortalecimento de empresas baseadas em conhecimento (WWW.ANPROTEC.ORG.BR/ACESSO EM 24/09/2012).

A ANPROTEC possui política própria de publicação, promove eventos e cursos, organiza prêmios e seminários e divulga o trabalho das incubadoras, Parques Tecnológicos e empreendimentos inovadores a ela associados. Em seu esforço de difundir a causa do empreendedorismo inovador, o sítio eletrônico da instituição divulgou as seguintes ações por ela já desenvolvidas junto aos órgãos de informação: mais de 100 matérias publicadas por ano nos grandes veículos de comunicação do Brasil; cerca de 200 notas publicadas ao ano em agências e portais de notícias *web*; inserção do tema incubação de empresas nos principais canais de TV regionais e nacionais; intenso trabalho de assessoria de imprensa durante o Seminário Nacional. A ANPROTEC cobra anuidades de seus associados, cujos valores variam de R\$ 576,81 (Quinhentos e Setenta e Seis Reais e Oitenta e Um Centavos) a R\$ 1.880,90 (Hum Mil, Oitocentos e Oitenta Reais e Noventa Centavos), contando com 261 entidades associadas, as quais representam cerca de 400 incubadoras e 6.300 empreendimentos inovadores.

Dessa forma, a ANPROTEC, não sendo uma instituição pública, ocupa lugar de destaque na difusão dos valores e idéias relacionados ao empreendedorismo inovador e, como infiro, procura exercer influência na definição de políticas públicas no campo das atividades econômicas, por meio de sua atuação institucional. Neste sentido, vale mencionar a participação da ANPROTEC no Comitê Consultivo do Programa Nacional de Apoio a Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológicos do Ministério da Ciência e Tecnologia e

Inovação, cujos objetivos, entre outros, contemplam o aperfeiçoamento dos serviços de Parques Tecnológicos e Incubadoras de empresas, entidades associadas à própria ANPROTEC. Falando sobre a necessidade de diálogo entre as diversas instituições que promovem o empreendedorismo inovador, a presidente da ANPROTEC declarou: *“É importante que estejamos articulados e em sinergia. O país, os estados e os municípios têm suas prioridades. As pessoas também têm sonhos e querem concretizá-los de maneira empreendedora.”* (FRANCILENE GARCIA, EM [HTTP://WWW.MCTI.GOV.BR / INDEX.PHP/ CONTENT/VIEW/342581-ACESSO EM 19/09/2012](http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/342581-aceso))

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE é outra instituição privada e sem fins lucrativos, com papel relevante na difusão no empreendedorismo inovador. No histórico de fundação do SEBRAE consta a ação embrionária dos Núcleos de Assistência Industrial (NAI), criados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1967, com o objetivo de prestar consultoria gerencial às pequenas empresas. Nascido por iniciativa governamental, em 1972, sob a denominação de Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa - CEBRAE, o atual SEBRAE se desvinculou da Administração pública em 1990, transformando-se numa instituição privada, mas de utilidade pública, mantida pelos repasses oriundos dos encargos sobre a folha de pagamento das empresas e pelos valores cobrados pelos serviços que presta, passando a integrar o Sistema S.

O SEBRAE conta com escritórios nos 27 estados da federação, além de quase 700 pontos de atendimento em todo o país. O órgão máximo da instituição, seu Conselho Deliberativo, é composto por representantes de entidades públicas e privadas, cujas atividades estão relacionadas aos objetivos do SEBRAE. São elas:

- Associação Brasileira dos SEBRAE Estaduais – ABASE
- Associação Brasileira das Instituições Financeiras de Desenvolvimento – ABDE
- Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras – ANPEI
- Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas – ANPROTEC
- Banco do Brasil - BB
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
- Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil - CACB
- Caixa Econômica Federal – CEF

- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA
- Confederação Nacional do Comércio Bens, Serviços e Turismo – CNC
- Confederação Nacional da Indústria – CNI
- Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC

Historicamente comprometido com uma ação junto às micro e pequenas empresas, o SEBRAE foi ator fundamental na promulgação de leis que beneficiaram esse segmento de empresas, simplificando o seu regime fiscal e tributário, desburocratizando seus processos e facilitando seu acesso ao crédito e ao sistema de compras governamentais. Ao longo do tempo, o SEBRAE fortaleceu sua imagem de agente promotor do empreendedorismo no Brasil, canalizando sua estrutura para prover apoio à difusão das idéias de emancipação econômica e desenvolvendo metodologias de formação e de capacitação para empreendedores. A abrangência geográfica do SEBRAE e seus instrumentos de comunicação contribuíram para que essa instituição se tornasse uma referência quando o assunto é o empreendedorismo, ainda que o apelo ao empreendedorismo tenha sido predominantemente utilizado por ela como forma de estimular a autonomia e o auto-emprego, sem ênfase na natureza essencial do processo empreendedor, como definida pelos termos schumpeterianos.

Mais recentemente, o SEBRAE - depois de já ter ampliado o escopo de sua atuação, adentrando no campo do desenvolvimento local, do incentivo ao cooperativismo e de diversas formas de associativismo produtivo – incorporou a inovação tecnológica nos seus objetivos prioritários (ver Quadro 10), conforme declarou o Diretor Técnico da instituição: *“Hoje 30% do orçamento do Sistema SEBRAE é destinado a projetos de inovação nas micro e pequenas empresas. Isso significa que um terço de tudo o que fazemos tem que estar voltado para a inovação. Os resultados estão aparecendo por todo o lado.”* (CARLOS A. SANTOS, EM [HTTP://WWW.MCTI.GOV.BR/INDEX.PHP/CONTENT/VIEW/342581-](http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/342581-) ACESSO EM 19/09/2012).

Entretanto, o setor produtivo brasileiro está mais diretamente representado pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, entidade que, em parceria com o Banco Mundial, encomendou a elaboração do relatório “Conhecimento e Inovação para a Competitividade” (2008), no qual é feito um diagnóstico da competitividade do Brasil num ambiente econômico global tido como crescentemente orientado pelo conhecimento. O acelerado avanço das tecnologias de comunicação e de informação é citado no documento como evidência da consolidação do paradigma do conhecimento, o que seria a causa das mudanças na estrutura

das exportações mundiais. Se em 1985 os “produtos primários” representavam 23,2% dessas exportações, em 2004 essa participação caiu para 14,7%. Enquanto isso, as exportações dos “produtos de alta tecnologia” subiram de 11,6% em 1985 para 22,4% em 2004. O Brasil ocupa a 57ª posição no “Índice Geral de Competitividade”, entre 117 países, segundo o relatório da CNI e Banco Mundial. Para melhorar sua posição, o país precisaria aperfeiçoar as condições básicas para o crescimento, quais sejam: ambiente macroeconômico estável, instituições eficientes, infra-estrutura moderna, melhores níveis de saúde e educação e, sobretudo, um ambiente de capacitação adequado. Além disso, a economia deveria ser mais eficiente e, no que tange à inovação, o Brasil deveria aprimorar sua capacidade “[...] por meio da sofisticação comercial e da habilidade para desenvolver, adotar e disseminar novos produtos e processos.” (CNI/BANCO MUNDIAL, 2008, p.53)

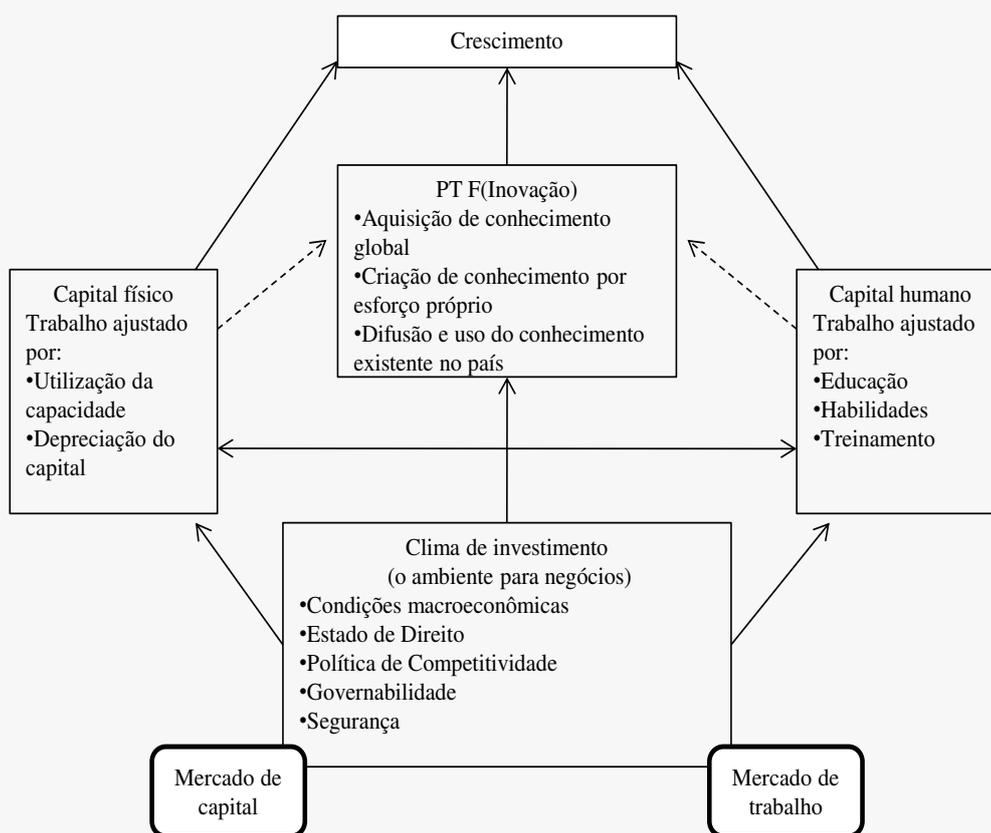
**Quadro 10 - Atividades do SEBRAE para impulsionar a inovação e a tecnologia**

ASSUNTO	AÇÃO
Gestão da inovação e tecnologia	Os investimentos do SEBRAE estão direcionados à prospecção tecnológica, avaliação de desempenho, levantamento de necessidades, premiação pela qualidade em gestão e desenvolvimento de metodologias para atuação do Sistema.
Incentivo à prestação de serviços tecnológicos	Apoiar a execução de serviços em inovação e tecnologia, como consultoria tecnológica a empresas, normalização, qualidade, avaliação de conformidade, marcas, patentes, produção mais limpa, gestão ambiental, cinco menos que são mais, eficiência energética, design, indicação geográfica, entre outros.
Capacitação tecnológica para melhorias das MPEs	Atuar no apoio à capacitação em tecnologia de consultores e técnicos do Sistema SEBRAE, bem como de empresários e técnicos de MPEs. Esse apoio é dado em cursos específicos, treinamento em técnicas e na concessão de bolsas.
Difusão tecnológica para as empresas	Oferecer apoio à cultura da inovação e de transferência de tecnologia a empresários e empresas de pequeno porte, tais como eventos, missões, caravanas, feiras, clínicas tecnológicas, serviços de informação tecnológica (resposta técnica), publicações, agentes locais de inovação, alavancagem tecnológica e outros.
Fomento à inovação	Projetos de pesquisa e desenvolvimento, tais como aqueles resultantes dos editais FINEP – SEBRAE, de apoio à implantação e desenvolvimento de incubadoras de empresas de base tecnológica, apoio ao desenvolvimento experimental (ensaios, protótipos, unidades piloto e de demonstração) e similares.
Apoio a projetos de infra-estrutura tecnológica	Os projetos apoiados pelo SEBRAE estão direcionados à consolidação ou adaptação de infra-estruturas tecnológicas para a prestação de serviços técnicos e tecnológicos às empresas de pequeno porte.

Fonte: Baseado em informações do portal [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)/Acesso em 25/09/2012

As concepções da CNI são orientadas por um modelo conceitual de crescimento (ver Figura 10), no qual a Produtividade Total dos Fatores - PTF se refere à inovação como fator endógeno, resultado da aquisição de conhecimento e tecnologias estrangeiros, de um esforço autônomo ou da disseminação do conhecimento e da tecnologia já existentes internamente. A representação gráfica do modelo referido indica que o crescimento econômico seria o resultado da interação entre capital físico, PTF (inovação) e capital humano, desenvolvida num ambiente favorável. A noção de Produtividade Total dos Fatores de produção sugere ser a inovação que estimula a produtividade desses fatores, gerando crescimento. Isso explicaria a razão do crescimento mais rápido de alguns países e implicaria na necessidade de se observar as políticas públicas para o crescimento, nas quais as escolhas sobre quais fatores devem ser estimulados são fundamentais.

Figura 10 - Modelo conceitual dos componentes do crescimento



Fonte: CNI/Banco Mundial,2008

Constam no citado relatório, ainda, as recomendações da CNI para o crescimento econômico do Brasil (pp.198-221). Essas são agrupadas em seis tópicos, nos quais destacamos, entre parênteses, aquelas que consideramos controvertidos ou que demonstram como setores hegemônicos da estrutura produtiva pretendem moldar a vida social, interferindo em outros campos. As recomendações são as seguintes: 1) ambiente favorável ao investimento privado (flexibilizar os mercados de trabalho brasileiros; reformar o sistema previdenciário); 2) criação e comercialização do conhecimento e da tecnologia (aperfeiçoar a interação entre os laboratórios e as Universidades públicas e o setor produtivo; aperfeiçoar o monitoramento e a avaliação da pesquisa pública, utilizando os resultados para destinar recursos de acordo com o desempenho; fortalecer a comercialização do conhecimento, apoiando os escritórios de transferência de tecnologia nas Universidades e institutos de P&D públicos, bem como criar uma corporação para gestão de patentes; fortalecer o treinamento técnico-empresarial nas universidades); 3) aquisição de conhecimento estrangeiro (enviar mais alunos brasileiros para estudar no exterior; promover interações e intercâmbio de faculdades com Universidades estrangeiras); 4) intensificação do uso das tecnologias existentes; 5) Educação Básica e Ensino Médio (implantar a cultura do desempenho; reciclar professores e recompensar o desempenho; estabelecer fortes vínculos entre as escolas de nível médio que atendem aos estudantes mais velhos e os empregadores, provedores de serviços técnicos e vocacionais e o Sistema S); 6) Ensino Superior e capacitação avançada (promover maior autonomia das instituições, criando simultaneamente mecanismos de avaliação adequados; estimular mais estudantes a se envolver com ciência e engenharia; estabelecer fortes vínculos entre as melhores Universidades de pesquisa e os setores produtivos; o governo brasileiro deveria especificar quantas Universidades de nível internacional o país precisa e pode manter).

O envio de estudantes para o exterior e a criação de estímulos que atraiam mais interessados para as áreas de Ciência e Engenharia estão entre as prescrições da CNI. O recém criado “Programa Ciências Sem Fronteiras”, do Ministério da Educação no Brasil, contempla integralmente essas recomendações da CNI, como se percebe a partir da definição do seu objetivo central: *“Ciência sem Fronteiras é um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional.”* ([HTTP://WWW.CIENCIASEMFRONTEIRAS.GOV.BR/WEB/CSF/OPROGRAMA-ACESSOEM](http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/oprograma-acessoem) 8/09/2012). Destaque-se que as áreas eleitas como prioritárias não disfarçam a hierarquização curricular estabelecida. Exigências constantes no Programa, como o domínio da língua

estrangeira, e os custos complementares não cobertos pelos benefícios oferecidos, dificultam a participação dos alunos oriundos dos extratos sociais menos favorecidos, além do que é impossível o acesso ao Programa dos estudantes que não pertencem às seguintes áreas:

- Engenharias e demais áreas tecnológicas;
- Ciências Exatas e da Terra;
- Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde;
- Computação e Tecnologias da Informação;
- Tecnologia Aeroespacial;
- Fármacos;
- Produção Agrícola Sustentável;
- Petróleo, Gás e Carvão Mineral;
- Energias Renováveis;
- Tecnologia Mineral;
- Biotecnologia;
- Nanotecnologia e Novos Materiais;
- Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais;
- Biodiversidade e Bioprospecção;
- Ciências do Mar;
- Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação);
- Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva;
- Formação de Tecnólogos.

A CNI também já tinha um plano estratégico, denominado “Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015”, elaborado em 2005, no qual foram explicitados objetivos, metas e programas considerados pela entidade como necessários para que o Brasil consolidasse uma economia competitiva, baseada no conhecimento e na inovação. Esse documento não se limitou a um esforço diagnóstico, mas serviu à definição de ações concretas, devidamente acompanhadas por sofisticados instrumentos de gestão, com responsabilização individualizada e prazos estabelecidos. O acompanhamento do plano está demonstrado no “7º Relatório de Gestão do Mapa Estratégico”, concluído em março de 2012, o qual, em relação ao tema “inovação” (ver Quadro 11), apresenta os projetos e programas que foram concebidos e o *status* ou estágio de andamento de cada um. No Mapa Estratégico os objetivos traçados para a inovação contemplavam: a) estimular a atividade de inovação nas empresas; b)

aprimorar o ambiente de inovação; e c) ampliar e fortalecer a infra-estrutura de apoio à inovação e a oferta de serviços tecnológicos.

Nos dois últimos objetivos, necessariamente, como presumimos, a atuação da CNI se articula com os demais agentes públicos e privados, componentes do arco institucional brasileiro de promoção da inovação e do empreendedorismo. Nessa direção, o mencionado relatório evidencia o intenso trabalho da CNI, no sentido de fortalecer a causa da inovação, mobilizando esforços que resultaram na criação de aparatos de apoio à inovação, na realização de freqüentes eventos para a discussão do tema e em diversas ações que, conforme avaliamos, visam estreitar as relações inter-institucionais e obter maior participação dessa entidade nas políticas públicas para o setor produtivo nacional.

**Quadro 11 - Seis Projetos e Programas avaliados pelo 7º Relatório de Gestão do Mapa Estratégico da CNI**

PROJETO/PROGRAMA	OBJETIVO	STATUS
Criação de redes de instituições de apoio à inovação nas empresas	Propor a criação de redes de instituições de apoio à inovação através da participação de Universidades e centros de pesquisa, atuando junto às empresas industriais. Fomentar iniciativas na área de Nanotecnologias aplicadas a indústria, buscando ampliar a pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas.	Integrado. Janeiro/2005 a Dezembro/2008 Responsável: Paulo Mól
Programa de Mobilização Empresarial para a Pesquisa Cooperativa	Promover eventos de mobilização empresarial com instituições de pesquisa cooperativa, por meio de rodas de negócio nas áreas de biotecnologia, nanotecnologia e materiais avançados.	Adiado. Projeto em fase de reavaliação.
Programa de Representação Empresarial nos Fundos Setoriais	Consolidar um fórum dos representantes para garantir representatividade contínua e eficiente nos comitês gestores dos fundos.	Adiado. Projeto em fase de reavaliação.
Projeto “Rede de Competências” (CNI-IEL-SENAI)	Fomentar a utilização das redes de competências que possibilitam às empresas uma integração de oferta e demanda tecnológica entre os diversos agentes econômicos, sociais e institucionais. As participações das empresas industriais nas redes possibilitam incrementar negócios tecnológicos, desenvolvimento de competências em pesquisa, tecnologia e inovação para a busca de soluções tecnológicas.	Adiado
Criação de um Ambiente Regulatório favorável à Inovação nas Empresas	Atuar junto ao Governo para propor aperfeiçoamentos em Medidas Provisórias e projetos de Lei que tenham impacto sobre a inovação nas empresas. Buscar experiências internacionais sobre políticas de inovação e sugerir propostas para o caso Brasileiro.	75%
Programa de Mobilização Empresarial Pró-Inovação	Promover e/ou incentivar a participação em eventos nacionais de Mobilização Empresarial, para criar propostas para o tema Inovação. Coordenar a realização de Congresso Brasileiro de Inovação na Indústria atuando junto aos Fóruns Setoriais e regionais da Indústria.	50%

Fonte: 7º Relatório de Gestão do Mapa Estratégico-CNI (2012).

Ao incursionarmos pela atuação da CNI em prol da inovação tecnológica, não escapamos à reflexão sobre a posição privilegiada dessa entidade - representante máxima do setor industrial do país - no espaço em que atuam as instituições que possuem outras demandas para o setor produtivo nacional. A capacidade da CNI de mobilizar forças objetivas para legitimar seus discursos está constatada na sofisticação de suas estratégias e de suas ações para fazer valer seus interesses. Para isso, recorreremos ao trabalho de Mancuso (2007) sobre a participação do empresariado brasileiro no cenário político do país. Segundo esse autor, mesmo com um consenso sobre a forte atuação empresarial refletida nas decisões públicas, autores importantes divergem sobre a força política dos empresários quando tomam por referência períodos históricos distintos. Mais do que mapear a produção intelectual acerca do assunto, Mancuso (2007) propõe aos cientistas sociais a exploração de uma área de

pesquisa – a atuação política empresarial – com muito espaço para investigações que digam respeito aos empreendedores e às empresas de modo geral.

Bianchi (2007) rejeita as teorias individualistas e classistas que tomam a ação coletiva empresarial como algo dado, resultado da essência de atores cuja capacidade organizativa depende de uma lógica utilitarista. Seja considerando as motivações individuais ou os interesses classistas, essas abordagens – a-históricas, abstratas, estáticas e pré-definidas – convergiriam, segundo esse autor, para uma mesma conclusão: os empresários têm maior influência nas decisões políticas, mesmo num contexto de heterogeneidade social e de pluralismo. Em contraposição, o mesmo define a atuação política do empresariado como resultado de processos históricos construídos através das relações de forças sociais. As relações dos empresários entre si, com os trabalhadores e com o Estado, tratadas em suas especificidades históricas, revelariam relações de forças objetivas, ideológicas e estratégicas, indicativas da capacidade associativa do empresariado na defesa de seus projetos e no desenvolvimento de sua ação política. Além de sugerir uma abordagem mais adequada para tratar a complexidade do jogo de poder nas sociedades modernas, rechaçando mitos e estereótipos, Bianchi (2007) fornece recursos analíticos da Sociologia Política para tal. Esses recursos não estariam limitados ao viés determinista de teorias que definem o papel dos empresários a partir das posições que eles ocupam na estrutura econômica da sociedade, inibindo a infiltração de olhares mais refinados por dentro da dinâmica social.

Para especificar um caso concreto, o olhar de Monteiro (2008) se dirige para a ação política dos empresários da aviação comercial brasileira, a fim de identificar mudanças nos padrões de atuação desses atores, a partir das reformas econômicas realizadas entre 1990 e 2000. Se antes das reformas os empresários tinham acesso privilegiado ao poder público e viam seus interesses particulares atendidos por uma política nacional-desenvolvimentista, com as reformas liberalizantes, novos canais de interlocução com a sociedade foram engendrados pelas empresas aéreas na tentativa de influenciar as decisões governamentais e de criar uma imagem positiva, fundada em argumentações que pudessem ser consideradas legítimas nos espaços de discussão sobre os problemas do setor. A mudança nos mecanismos de ação política do empresariado no caso referido inspira a discussão sobre a relação entre mercado e democracia. Todavia, a hipótese segundo a qual um ambiente econômico competitivo é mais compatível com um modelo de democracia plural - em que os interesses podem ser igualmente disputados e representados - parece-nos distante de ser provada. Se as disputas existem e se podem ser consideradas legítimas, a correlação de forças na ambiência

capitalista tende a ser desigual e favorece aos que estão em posição superior na escala social, definida pela posse objetiva dos recursos materiais.

No quadro institucional brasileiro, relativo às concepções de desenvolvimento econômico, percebemos que o modelo neoschumpeteriano ocupa lugar de crescente importância. Segundo esse modelo, as inovações, estimuladas por investimentos governamentais e pela criação de sistemas nacionais e locais, seriam as responsáveis pelas mudanças técnicas que desencadeariam outras mudanças de cunho social e político. Sendo assim, as formas institucionais assumidas no Brasil para impulsionar o modelo neoschumpeteriano se revestem de importância, já que as instituições influenciam os comportamentos dos atores sociais e, particularmente, dos agentes econômicos, implicando em conseqüências relacionadas a esses comportamentos, favorecendo um regime de acumulação capitalista baseado na primazia da mudança técnica.

O regime de acumulação que se incentiva talvez não seja um objetivo racionalmente perseguido por todas as instituições brasileiras envolvidas com o empreendedorismo tecnológico inovador. Uma instituição, como pensamos, tende a agir na proteção de sua posição e na conservação do seu poder, mesmo que seu papel não tenha, de fato, a dimensão que ela pretende ou propague. Além disso, as instituições podem nascer e sobreviver em função do que DiMaggio e Powell (1983) chamaram de “isomorfismo institucional”, o que significa que elas não necessariamente adotam formas de funcionamento tendo em vista maior eficiência em termos de melhores resultados. Em vez disso, as organizações e instituições podem adequar suas estruturas às pressões de natureza política, formais e informais, advindas do ambiente externo (isomorfismo coercitivo), copiar modelos legitimados por outras experiências, a fim de enfrentar as incertezas (isomorfismo mimético), ou mudar em função da influência de especialistas e profissionais que ascendem em suas hierarquias (isomorfismo normativo).

Quando analisamos, em outros espaços deste trabalho, o processo de criação dos Parques Tecnológicos brasileiros e o discurso do principal agente público da FINEP - empresa pública central na estrutura de suporte à inovação tecnológica do Ministério da Ciência e Tecnologia –, encontramos elementos desse isomorfismo institucional. No primeiro caso, constatamos a influência que os Parques Tecnológicos de outros países tiveram nos modelos adotados no Brasil. No segundo caso, notamos a ação de um especialista que recorre à sua bagagem de experiências e conhecimentos para assumir a responsabilidade de mudar a atuação de uma instituição pública, em sua forma e conteúdo.

Para Castoriadis (1991), nenhuma instituição está reduzida a um papel exclusivo e determinado. As instituições não existem fora de simbolismos sancionados que elas utilizam para criar significados (regras, representações, injunções) de modo “mais ou menos forçoso” para a sociedade. Além disso, os símbolos não são absolutamente inevitáveis nem totalmente adequados, embora também não sejam aleatórios. Por outro lado, aceitar que as instituições seguem puramente as determinações econômicas, seria presumir a existência de uma substância da vida social antes mesmo que as instituições nascessem.

Seja como for, o regime de acumulação baseado na inovação e no empreendedorismo é preconizado no Brasil por um segmento formado por atores sociais, públicos e privados, cujos discursos estão encharcados por valores e idéias liberais, quais sejam: a eficiência econômica, a competição, o mérito e o conhecimento. Respaldados por instituições portadoras de capitais culturais, políticos e econômicos de grande expressão, esses atores exercem crescente influência na agenda das políticas públicas, na definição de orçamentos governamentais e na promulgação de leis que favorecem os setores que eles representam. Conquanto haja outras instituições, atores e setores que concorrem com eles no campo das atividades econômicas a serem estimuladas, portadores de lógicas distintas, a correlação de forças nos parece desigual e favorável às instituições retransmissoras dos valores contidos no empreendedorismo tecnológico inovador.

### **3.6-O empreendedorismo e a inovação tecnológica no Novo Desenvolvimentismo brasileiro**

Apesar de Joseph Schumpeter já ter enfatizado a temática do “desenvolvimento econômico”, realçando a importância da inovação tecnológica, Kugelmas (2007) compreende que só a partir de 1945 a questão do “desenvolvimento econômico”, suscitada pelas necessidades e pretensões de progresso social do pós-guerra, começa a ocupar as atenções de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas - ONU e a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, vindo a consolidar-se num corpo teórico sobre o “desenvolvimento”. Naquele período, o ceticismo de John Maynard Keynes em relação à eficácia do automatismo de mercado e sua defesa da interferência do Estado na economia começavam a gozar de grande influência intelectual e política. O reconhecimento das diferenças competitivas entre os países e da necessidade de industrialização, ante o que os Estados deveriam exercer um papel relevante, formaram, segundo Kugelmas (2007), o núcleo de assuntos comuns, abordados pelos teóricos do desenvolvimento desde então. Mas, o não cumprimento das promessas da “teoria do desenvolvimento”, por um lado, e os problemas

decorrentes do seu próprio êxito, por outro, teriam contribuído para a perda de importância do tema e para o ressurgimento do liberalismo econômico como pensamento hegemônico, isso a partir do final da década de 1970. Hoje, para a retomada do tema do “desenvolvimento”, conforme o referido autor, seria indispensável considerar as dimensões políticas, sociais e ambientais que o contornam, abordando-o no contexto do processo de globalização.

O “desenvolvimento” que incorpora essas dimensões surge sob a terminologia de um *Novo Desenvolvimentismo*, cuja formulação teórica ainda em gestação procura inspirar ações políticas em vários contextos. Oureiro (2012) explica o significado do *Novo Desenvolvimentismo* a partir da emergência dos novos países industrializados desde o início da globalização, na década de 1970. Diferentemente do velho modelo de desenvolvimento, o *Novo Desenvolvimentismo* não é protecionista, nem é sustentado por *déficits* públicos. As principais estratégias desse novo modelo conjugam o fortalecimento da competitividade das empresas e do Estado, este como “instrumento de ação coletiva da nação”. Na caracterização que faz do *Novo Desenvolvimentismo* e nas diferenças que realça em relação ao modelo anterior, Oureiro (2012), segundo percebemos, indica a importância da inovação tecnológica ao frisar que, no novo modelo, a exportação de produtos manufaturados e primários está baseada na elevada agregação de valor desses produtos, e que os incentivos para a pesquisa e o desenvolvimento em novas tecnologias são condições essenciais para as empresas se tornarem competitivas.

Bresser-Pereira (2006) enxerga o *Novo Desenvolvimentismo* (ver Quadro 12) como uma alternativa dos países em desenvolvimento (os países pobres e sem dinâmica industrial não podem ser incluídos no novo modelo, segundo esse autor), para melhor competirem com as nações ricas, rejeitando as receitas originárias de Washington e historicamente adotadas pela direita neoliberal da América Latina, as quais se constituíram numa “anti-estratégia nacional” para os países da região. Visto por esse autor como um “terceiro discurso”, localizado entre o *populismo de esquerda* e a *ortodoxia convencional* dos conservadores, o *Novo Desenvolvimentismo* estaria baseado na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica de desenvolvimento.

Para expressar o caráter de “estratégia nacional de desenvolvimento” do *Novo Desenvolvimentismo*, Bresser-Pereira (2006, p.12) assim identifica os atores responsáveis por sua construção: “*É a forma por meio da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem se constituir em nação real para promover o desenvolvimento econômico.*” Como “terceiro discurso”, segundo esse autor, o *Novo Desenvolvimentismo* possui uma ideologia - na medida em que é formado por um conjunto de

idéias e de valores que orientam a ação política -, mas depende de consenso interno para transformar-se em estratégia nacional.

**Quadro 12 – Diferenças entre o Antigo e o Novo Desenvolvimentismo**

ANTIGO DESENVOLVIMENTISMO	NOVO DESENVOLVIMENTISMO	ORTODOXIA	NOVO DESENVOLVIMENTISMO
Estado tem papel central em poupança forçada e investimento em empresas	Estado tem papel subsidiário, mas importante em ambas as atividades	Controlar a inflação e as contas públicas	Manter a estabilidade macroeconômica
Protecionista e pessimista	Exportador e realista	Reformar para fortalecer o mercado	Reformar para fortalecer mercado e Estado, e ter uma política industrial
Certa frouxidão fiscal	Disciplina fiscal	Obter poupança externa	Promover poupança interna e inovação
Certa complacência com inflação	Nenhuma complacência com a inflação		

Fonte: Bresser-Pereira (2006).

Nesta direção, no *Novo Desenvolvimentismo* se pode pensar em “projeto nacional” ou “nacionalismo”, termos utilizados por Sicsú *et al* (2005), para designar o atendimento aos interesses nacionais que um *Novo Desenvolvimentismo* deve propiciar, preservando o capital e o trabalho no âmbito das economias nacionais. Também a redução das desigualdades se impõe no novo modelo. O crescimento econômico com políticas sociais inclusivas permitiria melhor distribuição da renda e da riqueza. Além disso, Sicsú *et al* (2005) destacam que a combinação de Estado forte com mercado forte e um tipo de “protecionismo moderno”, que preserve as economias nacionais das volatilidades externas, estão presentes na idéia do *Novo Desenvolvimentismo*. No que concerne à inovação tecnológica, o novo modelo de desenvolvimento considera esse fator o mecanismo central, através do qual o setor industrial poderá incorporar o progresso técnico e elevar a produtividade. Não se pretende mais um crescimento alicerçado em estratégias imitativas ou em exportações de produtos de baixo valor agregado. Em países como os da América Latina, sobretudo, preconizam Sicsú *et al* (2005, p.5):

[...] é fundamental a realização de uma transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da mão-de-obra que dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras. Para tanto, uma política abrangente deve ser adotada, incluindo o fortalecimento da base empresarial do país, adoção de uma política industrial voltada para a melhoria da competitividade das exportações de maior valor agregado, desenvolvimento de uma infra-estrutura voltada para a

competitividade sistêmica, melhoria de qualificação de mão-de-obra, etc. A aprendizagem tecnológica e o fortalecimento da competitividade internacional requerem instituições públicas dotadas de capacidade de articulação dos diversos agentes produtivos, laborais, educativos, de pesquisa e de financiamento.

As recomendações desses autores, como percebemos, contemplam os diversos elementos formadores de um sistema nacional de inovação e de promoção da competitividade. A educação formal, a pesquisa, a produção e o financiamento, articulados por instituições públicas e privadas, conformam as políticas públicas voltadas para fortalecer os processos inovativos. Essas políticas, sugeridas nas instâncias dos organismos internacionais que estudam o desenvolvimento econômico, cujas idéias são retransmitidas em aparatos institucionais nacionais, como demonstraremos ao longo deste trabalho, parecem ter conquistado a adesão dos governos nacionais, mais ou menos independentemente das suas orientações ideológicas. Em tempos de crise mundial, a idéia da conquista da competitividade é, ao mesmo tempo, justificativa e saída para os problemas das economias capitalistas. Neste sentido, na Europa, o governo francês de esquerda é acusado de abandonar precocemente seus projetos de igualdade e de solidariedade e de se converter ao conceito de competitividade, transformando-o num “mantra.”

[...] os socialistas caminharam para uma direção contrária à prometida durante a campanha eleitoral para as eleições presidenciais de abril e maio passado. Sob o selo da “competitividade”, o governo anunciou um gigantesco plano destinado às empresas que implica uma autêntica revolução liberal que transtorna o rumo dos compromissos assumidos durante a campanha e se inscreve em um plano oposto à doutrina socialdemocrata. Entre outras renúncias aos compromissos eleitorais, esse plano introduz um aumento global do IVA (Imposto sobre Valor Agregado, que incide sobre o consumo), cujo custo recai sobre amplos setores da sociedade. Em resumo, é a sociedade que vai financiar a competitividade das empresas. (RICARDO FEBBRO EM WWW.CARTAMAIOR.COM.BR-ACESSO EM 09/11/2012).

Já em relação à América Latina, Draibe e Riesco (2011) perguntam: existe um *Neo-Desenvolvimentismo* em formação? Esses autores sugerem que a região está diante de escolhas sobre o tipo de desenvolvimento que deseja seguir, registrando que nela há uma rejeição ao modelo neoliberal, constatada nos processos eleitorais da última década. O caminho a ser escolhido, segundo Draibe e Riesco (2011), estaria nas lacunas deixadas pelo desenvolvimentismo de outrora e pelo neoliberalismo, devendo mirar um círculo virtuoso composto por crescimento econômico, bem-estar social e democracia. Para tanto, a via de

acesso estaria na política, através do que se poderiam aglutinar forças em prol da integração regional que faria a América Latina mais competitiva no cenário global, condição cuja conquista deve estar, nas palavras desses autores:

[...] apoiada nas dimensões favoráveis da sua população, dos seus indicadores sociais, nas emergentes modernas burguesias e setores assalariados, nas estratégias de desenvolvimento integrado da infraestrutura moderna, de indústrias de ponta, de ciência e tecnologia, entre outros aspectos. A argamassa fundamental de um projeto desta magnitude conformaria, sem dúvida, um novo contrato social, baseado em um moderno Estado de Bem-estar, capaz de impulsionar a coesão social regional e estabelecer as bases de uma cidadania além-fronteiras (DRAIBE E RIESCO, 2011, p.248).

Percebemos nessa proposição um *Novo Desenvolvimentismo* em que o fator político tem ascendência sobre os demais. A modernização do setor produtivo estaria ao lado da melhoria das condições sociais nesse novo projeto desenvolvimentista. A construção do bem-estar e da coesão sociais não ficaria condicionada ao alcance da competitividade industrial, cujos frutos deveriam ser distribuídos. Nesses termos, o *Novo Desenvolvimentismo* não repetiria os erros de outros modelos, nos quais a inovação técnica não se refletiu nos indicadores sociais. Aceitamos, por isto, o ponto de vista de Lima (2010, p.140):

[...] não basta o avanço técnico e que o mesmo seja apropriado apenas por alguns grupos sociais. Trata-se, então, de introduzir a questão da qualidade do desenvolvimento, de como o esforço de inovação e de produção tecnológica irá beneficiar o maior número possível de pessoas e não gerar ou reforçar uma estrutura de privilégios.

Em concordância com isso, defendemos que a busca pela inovação tecnológica - inclusa na dimensão da estrutura produtiva de várias versões do *Novo Desenvolvimentismo* - não deve ser utilizada como pretexto para a apropriação de recursos públicos por parte de grupos que tentam justificar a inovação pela inovação, influenciando os governos a lançarem políticas públicas de apoio a negócios privados, intermediadas por instituições do conhecimento, sem estabelecer, para os beneficiários, os esperados retornos sociais que justificam qualquer investimento público. Mal formuladas, implementadas sob a influência de grupos com reconhecido capital cultural, essas políticas de fomento à inovação tecnológica têm subvencionado empresas e indivíduos sem que suas capacidades de integração dos estratos sociais menos favorecidos sejam diferenciadas. Ademais, as subvenções

desperdiçadas em negócios supostamente inovadores, beneficiados nessas políticas públicas arriscadas, denunciam o tratamento privilegiado que esses negócios recebem, em contraste com as condições adversas enfrentadas por tantos outros empreendimentos que, pertencentes a setores tradicionalmente marginalizados da economia, não contam com as facilidades governamentais para manter os empregos e as rendas que geram.

Com questionamentos ampliados e destacando também o sentido da ação política como desdobramento maior do retorno do tema “desenvolvimentismo”, Ridenti (2009) identifica na crise do liberalismo e nas dificuldades de uma opção socialista, os fatores que explicam a retomada do desenvolvimentismo como forma de redirecionar a ação do Estado no sistema capitalista brasileiro. As perguntas formuladas por esse autor, em face da volta do desenvolvimentismo ao centro dos debates, são as seguintes (p.7): *[...] a quem serve o desenvolvimentismo? A que grupos e classes sociais? Qual seu custo em termos ambientais? O risco de ignorar questões como essas seria repetir os erros do velho desenvolvimentismo, sem necessariamente reviver seus acertos.* Para Ridente (2009), a volta do desenvolvimentismo à academia e ao plano político no Brasil reclama as mesmas reflexões do passado sobre os seus limites e o seu alcance. Na percepção de Moraes e Saad-Filho (2011), esse fio político condutor está presente nas idéias do *Novo Desenvolvimentismo* no Brasil, sobre o que reproduzimos suas palavras:

Uma novidade significativa dessa formulação de política econômica por autores keynesianos brasileiros é o destaque atribuído à dimensão política do processo de desenvolvimento, incluindo como condição necessária a existência de um projeto nacional, que expresse o sentimento da nação. Essa dimensão política se baseia na experiência histórica dos países hoje desenvolvidos e de seus sucessores leste-asiáticos, tendo como diretiva que a ligação entre os mercados nacionais e os internacionais deve trazer ganhos substanciais em termos de divisas, conhecimentos, empregos e bem-estar para o país. (SAAD-FILHO, 2011, p.514).

O *Novo Desenvolvimentismo* no Brasil, segundo Mattei (2011), começa a ser discutido após o fracasso das receitas adotadas pelo país desde os anos 1990 até 2002. Essas receitas, prescritas pelos países desenvolvidos e pelas agências internacionais, recomendavam a intensificação dos processos de liberalização, desregulamentação e privatização, como forma de atrair investimentos externos e de promover a retomada do crescimento. Sem alcançar esses objetivos, a prescrição neoliberal, conforme esse autor, deixou um legado de dívidas, altas taxas de juros e estagnação econômica. A partir da primeira década do século XXI, de acordo com o que identifica Mattei (2011), três grupos de pesquisadores começaram a

sistematizar o debate sobre o *Novo Desenvolvimentismo* (ver Quadro 13) em Universidades e instituições de pesquisa brasileiras. Também para Pochmann (2010), a crise da dívida externa no início da década de 1980 enterrou o projeto do antigo desenvolvimentismo. Desde o final do mesmo período, o Brasil vinha seguindo o modelo neoliberal, o que resultou em baixo crescimento econômico e em deterioração do tecido social. Transcrevendo Pochmann (2010, p.34): “A hegemonia neoliberal subordinou as políticas sociais às políticas macroeconômicas e comprometeu a eficácia e efetividade das intervenções públicas.” A partir do governo Lula, de acordo com esse autor, o Brasil começa a transitar do neoliberalismo para o social-desenvolvimentismo. Desde então, o papel do Estado tem sido redefinido, voltando-se para reafirmar a soberania nacional e reorientar a inserção internacional. A expansão econômica média de 4,2%, a ampliação do gasto social, a queda na taxa de pobreza, a incorporação de milhões de brasileiros no consumo de massa e o comprovado aumento no grau de mobilidade social, expõem, conforme Pochmann (2010), um quadro geral de melhoria sócio-econômica. Em relação ao período anterior, o governo Lula consegue reduzir pela metade a taxa de desemprego (5% da população economicamente ativa), reduzir drasticamente a vulnerabilidade externa, fortalecer o mercado interno e distribuir renda.

**Quadro 13 - Principais grupos de Novos Desenvolvimentistas no Brasil**

NOVOS DESENVOLVIMENTISTAS	EXPOENTES/LOCALIZAÇÃO	AGENDA/TESES/PROPOSTAS
Primeiro Grupo	Luiz Carlos Bresser-Pereira (Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas-SP)	Estado e mercado fortes. Adoção de políticas (industrial, tecnológica, reforma agrária, crédito, emprego, etc.), de um sistema de proteção social e criação de condições para o funcionamento dos mercados.
Segundo Grupo	Sicsu, J; Oreiro, J.L.; Paula, L.F (Instituto de Economia da UFRJ)	a) existência de Estado e mercados fortes; b) implementação de políticas que fortaleçam essas duas instituições; c) desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social; d) manutenção de taxas de crescimento elevadas para reduzir as desigualdades.
Terceiro Grupo	Marcio Pochmann (Ipea-Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas)	1) inserção internacional soberana; 2) macroeconomia para o pleno emprego; 3) infraestrutura econômica, social e urbana; 4) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; 5) sustentabilidade ambiental; 6) proteção social, direitos e

		oportunidades; 7) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia
--	--	--

Fonte: Baseado em Mattei (2011).

Na visão de Moraes e Saad-Filho (2011), depois de um primeiro mandato de continuidade das políticas macroeconômicas do governo anterior, o governo Lula, a partir de 2007, começa a colocar em prática políticas correlatas com propostas teóricas do *Novo Desenvolvimentismo*, ainda que institucionalizando apenas parcialmente as idéias do novo modelo. A inflexão do governo Lula teria ocorrido em função de uma política com participação direta do Estado, manejando instrumentos capazes de estimular o desenvolvimento. Como registram esses autores:

Ao contrário da visão neoliberal, que subestimava o potencial de crescimento da economia, os desenvolvimentistas argumentavam que havia potencial não utilizado devido aos ganhos de produtividade ainda não aproveitados decorrentes de ganhos de escala, à elevação do emprego nos setores formais, deslocando os trabalhadores de menor produtividade, à indução do investimento privado, e à abertura de novos mercados externos. Entretanto, esses ganhos só poderiam ser realizados se a taxa de crescimento fosse elevada pelo ativismo estatal fiscal e creditício, iniciando um círculo virtuoso que poderia elevar o crescimento anual do Produto Interno Bruto um ou dois pontos percentuais acima do estimado pelos adeptos da visão neoliberal (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p.517).

Os resultados da visão desenvolvimentista, posta em ação no governo Lula, se refletiram, segundo Moraes e Saad-Filho (2011), no fortalecimento das grandes empresas nacionais, na distribuição de renda, na redução da pobreza e na inédita e privilegiada posição externa alcançada pelo Brasil. *O Novo Desenvolvimentismo* brasileiro, conforme Mattei (2011), assume características que o distingue do antigo nacional-desenvolvimentismo e procuram evitar os problemas daquele modelo, tais como; os mecanismos protecionistas, o papel assumido por um Estado-empresário, o crescimento movido por déficits fiscais e pela inflação e a baixa competitividade industrial. No *Novo desenvolvimentismo*, o Estado não deve ser “mínimo”, mas deve ter fortalecido o seu papel nos campos político, regulatório e administrativo, atuando como instrumento de ação coletiva sem perder de vista o equilíbrio fiscal e o controle da inflação. Quanto ao setor industrial, o *Novo Desenvolvimentismo* defende que a indústria nacional deve ser estimulada a encontrar melhor inserção internacional, superando a defasagem tecnológica. Entretanto, para Mattei (2011), no debate sobre essa nova concepção de desenvolvimento persistiriam questões a serem respondidas, o

que decorreria da ausência de uma discussão conceitual objetiva sobre o desenvolvimento, sobre o envolvimento das diferentes classes nesse projeto, assim como a ausência de uma política mais consistente e do cenário geral.

Para Bresser-Peira (2006), a condição indispensável para que o *Novo Desenvolvimentismo* seja aplicado ao Brasil e assuma o caráter de estratégia nacional, é que haja um consenso em torno da necessidade de se fortalecer o Estado e as empresas nacionais para competirem no contexto da globalização. Ao definir o *Novo Desenvolvimentismo*, esse autor assim se expressa:

É um conjunto de instituições e de políticas orientadas para o desenvolvimento econômico. É menos do que um projeto ou plano nacional de desenvolvimento, porque não é formalizada; não tem documento com definição precisa de objetivos e de políticas a serem adotadas para alcançá-los, porque o acordo entre as classes sociais que lhe inerente não tem nem texto nem assinaturas. É mais porque envolve informalmente toda ou grande parte da sociedade. Porque dá a todos um rumo a ser seguido, e certas orientações muito gerais a serem observadas. Porque, embora não pressupunha uma sociedade sem conflitos, envolve uma razoável união de todos, quando se trata de competir internacionalmente. Porque é mais flexível do que um projeto. Porque está sempre considerando as ações dos demais adversários ou competidores. Porque o fator a motivar o comportamento individual não é apenas o interesse próprio, mas a competição com as demais nações. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.13)

Na formulação de Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento abrange diferentes dimensões que afetam o desempenho econômico. No plano das atividades econômicas, ganham importância: a capacidade de poupança e de investimento da nação, a saúde financeira do governo, o desenvolvimento do capital humano e a maneira pela qual o progresso técnico é incorporado na produção. Para além de melhores resultados econômicos, julgamos que a visão de Bresser-Pereira de um *Novo Desenvolvimentismo* para o Brasil reclama a reconstrução da sociedade sob novas bases, inclusive culturais, capazes de mudar costumes e comportamentos. Contra os horizontes desse autor, de acordo com o que enxergamos, conspira a persistente marcha dos setores conservadores da sociedade brasileira, a nutrir o preconceito de classe, inconformados que estão pelo fato de o país ter melhorado por outras mãos, nas quais estão as marcas do trabalho, a quem tentam riscar da história brasileira ou diminuir o seu papel e legado. Nessa ambiência, é difícil imaginarmos que um projeto nacional, favorável às parcelas menos favorecidas da sociedade, possa sobreviver sem decidir enfrentar certa fúria direitista - manifestada em segmentos da mídia atrelados a partidos de oposição com quais mantinham perfeita simbiose -, algo que tem sido adiado,

protelado ou evitado nos últimos anos, por motivos compreensíveis ou não. Para Amorim (2010), o problema não é enfrentar e sim convencer os conservadores. De acordo com esse autor, o setor financeiro e não o midiático, é o mais resistente a um tipo de crescimento inaugurado no Brasil, que combina aumento da produção com distribuição de renda. Nas palavras de Amorim (2010, p.141):

[...] temos que concentrar nossa ação em como convencer politicamente os conservadores, principalmente os ligados ao setor financeiro – o mais preocupante do ponto de vista econômico. Pois considero que nosso problema são as elites brasileiras e seu entendimento sobre as mudanças no país que apontem na direção do crescimento com distribuição. Nosso problema não é econômico, técnico ou de engenharia. É vencer nossas elites e tomar decisões na direção que interessa à maioria do país. O momento é bom, pois a elite está enfraquecida; pode ser uma grande ajuda para os próximos anos.

Nossas preocupações, no entanto, se desdobram na observação de como se apresentam no Brasil, a partir do *Novo Desenvolvimentismo* do governo Lula, as políticas públicas de estímulo aos setores empresariais, especificamente no que tange à difusão da inovação e ao empreendedorismo. Como nas formulações teóricas sobre o *Novo Desenvolvimentismo*, o governo Lula dirige uma crescente atenção para agregar maior conteúdo tecnológico às atividades empresariais do País, esforço que se conjuga a outros na direção de fortalecer atividades produtivas ligadas aos segmentos menos favorecidos da sociedade (na forma de empreendimentos solidários, informais), denotando o caráter híbrido de sua política econômica. De acordo com o que pensamos, ainda que privilegiando o grande capital, esse governo lançou mão de múltiplos instrumentos para estimular a geração de emprego e de renda, opção que, como defendemos em outro trabalho, Sousa (2010), tem relação com a heterogeneidade e a complexidade das sociedades modernas, nas quais as disputas pela apropriação de recursos públicos se intensificam através de meios simbólicos e materiais, ante o que os governos, resgatando o seu papel de indutor, devem tomar decisões que resguardem os interesses da cidadania e do meio ambiente.

Essas questões se relacionam com a discussão sobre o “desenvolvimento”, tema que, na perspectiva sociológica de Cardoso e Faletto (1970, p.16), pode ser assim traduzido: “ *o desenvolvimento é em si mesmo um processo social; mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama de relações sociais subjacentes.*” Por esta razão, ao abordamos uma política de caráter econômico neste trabalho, o Programa Primeira Empresa Inovadora, fizemos um esforço para demonstrar as instituições, as premissas, os discursos, os

atores e as relações que nortearam essa política, inserida, como sustentamos, no arco maior de alternativas manejadas pelo governo brasileiro para promover o “desenvolvimento econômico”. Esse “desenvolvimento”, conforme observamos, combina políticas agressivas que alavancam o crescimento da produção, do emprego e da renda - assegurando a resistência do país frente à crise econômica internacional eclodida em 2008 – com esforços para incorporar o progresso técnico às atividades econômicas, subsidiando investimentos em inovação tecnológica, no que se situam as políticas de estímulo ao empreendedorismo inovador.

Ressaltamos que as análises sociológicas de algo relacionado ao fenômeno empreendedor no Brasil vêm de longa data. Ao consultarmos o trabalho de Ianni (1963), acessamos a interpretação desse autor sobre o capitalismo industrial no Brasil e sobre a diversificação do sistema social que precedeu tal regime. Nele, o empreendedor aparece como um tipo social da camada dominante, visto por Ianni (1963, p.68) como: [...] *o agente social mais rico de significações para uma descrição da consciência da classe burguesa, porquanto é ele que se encontra em contato íntimo com os elementos típicos do modo de produção capitalista.*” Para realizar sua principal função de revolucionar o padrão de produção, o empreendedor precisaria encontrar elementos no sistema social compatíveis com o desempenho dessa função, quais sejam: valores, padrões e normas sócio-culturais, grupos e classes sociais, setores de produção, entre outros. Conforme Ianni (1963), os projetos dos empreendedores não se realizam sem o apoio de representações sociais, de persuasão, de ideais das estruturas institucionais e de técnicas de ação política.

O apoio público a esse empreendedorismo inovador representa, segundo pensamos, a tentativa de se criar um setor dinâmico interno auto-sustentado, reproduzindo o padrão de produção e de consumo das sociedades modernas. Nessa direção, grupos sociais e instituições, com interesses e afiliações ideológicas comuns, se mobilizam para incluir o estímulo ao empreendedorismo e à inovação na agenda do governo brasileiro. As instituições e grupos sociais que difundem o empreendedorismo são formados por professores e pesquisadores universitários das áreas tecnológicas, empresários e técnicos de organizações públicas e privadas, empenhados em adquirir maior influência nas instâncias decisórias governamentais no sentido de reorientar o sistema produtivo, favorecendo as atividades com conteúdo inovador. A luta desses segmentos sociais por posições melhores no espaço social ocorre com o uso intensivo de recursos discursivos que tentam legitimar crenças, entre as quais se destaca a argumentação segundo a qual a criação de mercados baseados na produção de itens inovadores é suficiente para gerar prosperidade econômica. Convencidos por esses

pressupostos, governos formulam políticas públicas, como o Programa Primeira Empresa Inovadora, fértil em produzir candidatos a empreendedores que decidem transformar idéias, conhecimentos e interesses em projetos de negócios, a quem dever-se-ia apresentar o diagnóstico de Fernandes (1981, p.85), o qual, mesmo reportando-se à ação econômica numa ambiência de um capitalismo subdesenvolvido em crise, nos parece extremamente atual:

Impera, pois, um clima mais ou menos tumultuoso e trepidante de negócios, que desorienta mesmo os que foram socializados para tomar decisões, administrar e gerir ações econômicas de envergadura nessa situação. O raio de previsão do sujeito tem de ser continuamente reajustado às alterações em curso (potencialmente prováveis), e a própria organização interna da ação econômica precisa ser constantemente modificada. As dificuldades procedem de todas as esferas.

No entanto, como pensamos, talvez sejam menos arriscadas as ações econômicas de empreendedores que recebem subvenções governamentais para testar se suas inventividades e criatividade se transformarão em inovações aceitas pelo mercado. Nesse tipo de apoio público, mesmo que os produtos e projetos criados pelo empreendedor não encontrem qualquer respaldo nos mercados aos quais se destinam, o mesmo não está obrigado a devolver recursos aos cofres públicos, tendo em vista que os recursos recebidos não são vinculados ao cumprimento de metas sócio-econômicas. Nesses casos, os custos da complexidade do negócio, não compreendida ou ignorada, são transferidos para os cidadãos, penalizados sempre que os gastos públicos não oferecem retornos sociais. Tal possibilidade se apresenta em tempos do *Novo Desenvolvimentismo* praticado no Brasil, período em que se construiu o marco regulatório da subvenção e no qual tem sido crescente o desembolso de recursos públicos para subvencionar negócios empreendedores. Prova disto está no PRIME, escolhido neste trabalho como objeto de estudo, o qual reflete a ousadia e o ineditismo de uma política pública nacional de apoio ao empreendedorismo, com amplo alcance geográfico e considerável montante de recursos materiais envolvidos, o que nos leva a tentar analisar os significados dessa política no contexto sócio-político em que foi criada e implementada. Isto conseguido, talvez possamos contribuir para o debate sobre como as políticas públicas nacionais se articulam com as premissas do Novo desenvolvimentismo em marcha no país.

## **4-O PRIME COMO MODALIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA DE ESTÍMULO AO EMPREENDEDORISMO INOVADOR NO BRASIL**

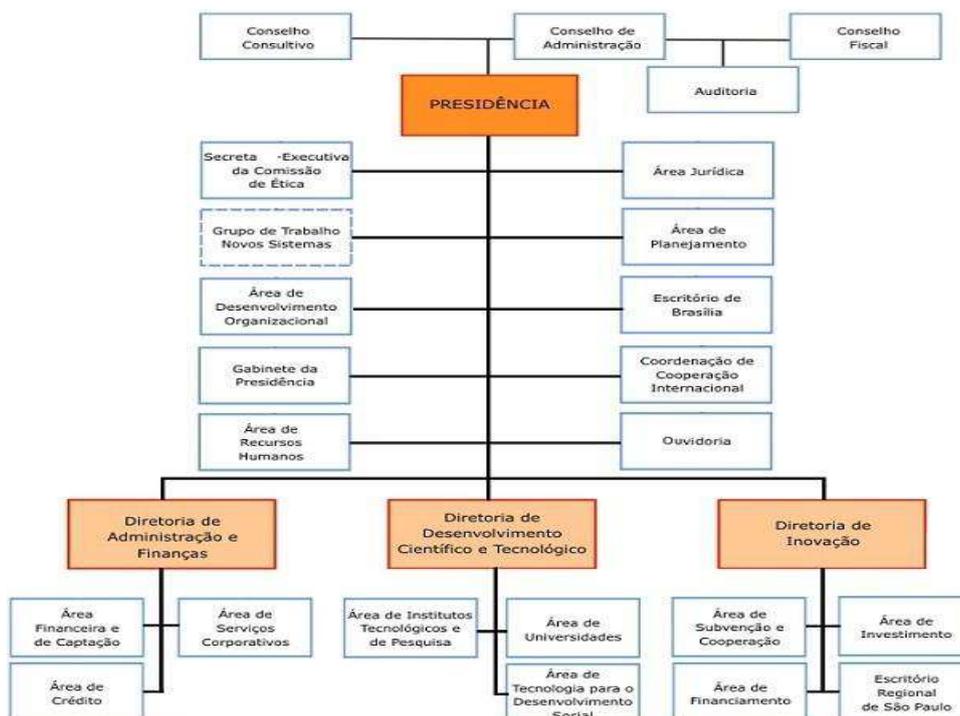
### **4.1- O Programa: moldura institucional, bases legais, recursos mobilizados e abrangência**

O Programa Primeira Empresa Inovadora foi uma ação aprovada pela FINEP em novembro de 2008, conforme relatório de gestão do mesmo ano, e lançada oficialmente através do edital unificado 01/2009, de 05 de março de 2009. A FINEP é uma empresa pública federal, criada em 1967, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, sediada em Brasília, Distrito Federal, com ampla atuação no estímulo às atividades de inovação, científicas e tecnológicas no Brasil. A empresa, dotada de estrutura administrativa própria (ver Figura 11), está autorizada, conforme estabelecido no Artigo 4º do seu estatuto e consolidado pelo Decreto 7.322, de 30/09/2010, a realizar as seguintes atividades:

- Conceder aval ou fiança;
- Contratar serviços de consultoria;
- Celebrar convênios e contratos com entidades nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas e internacionais;
- Realizar as operações financeiras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional;
- Captar recursos no País e no exterior;
- Conceder subvenções;
- Realizar outras operações financeiras sob qualquer modalidade, atendida a legislação em vigor.

O órgão máximo da empresa é o conselho de administração, composto por representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, além de três membros de notório saber em ciência e tecnologia, indicados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, dos quais um é designado presidente da empresa e, por conseguinte, do próprio conselho. A FINEP representa a típica empresa pública burocrática, no sentido de possuir toda uma estrutura técnica e profissional para atuar na área de sua competência, constituindo-se, por isto, numa empresa considerada “reserva de conhecimento” no que diz respeito à inovação tecnológica.

Figura 11 - Organograma da FINEP



Fonte: FINEP

De acordo com seus próprios registros, a FINEP atribui a si a seguinte missão: “Promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas.” A FINEP apóia a pesquisa aplicada, a melhoria e desenvolvimento de produtos, assim como de serviços e processos. Além disso, o suporte à incubação de empresas e à implantação de parques tecnológicos compõem o leque de atuação da FINEP. ([HTTP://WWW.FINEP.GOV.BR/ACESSO](http://www.finep.gov.br/acesso) EM 16/12/2011).

Na definição de sua política operacional para os anos de 2012 a 2014, a FINEP divulgou os desafios que pretende enfrentar através do apoio à inovação ([HTTP://DOWNLOAD.FINEP.GOV.BR/POLITICAOPERACIONAL/POLITICA\\_OPERACIONAL\\_COMPLETA2012\\_2014.PDF](http://download.finep.gov.br/politicaoperacional/politica_operacional_completa2012_2014.pdf)):

- reverter a vulnerabilidade externa nos segmentos intensivos em tecnologia;
- estimular a implantação de atividades contínuas de P&D nas empresas;
- elevar a competitividade da empresa brasileira;
- apoiar a inserção de empresas inovadoras em mercados globais;
- estimular a participação do capital privado em inovação;
- estruturar competências para lideranças futuras;
- estimular a adoção de procedimentos que promovam a sustentabilidade.

O PRIME se insere num conjunto de recentes iniciativas governamentais destinadas a apoiar atividades inovadoras por meio do instrumento da subvenção econômica, modalidade de apoio público baseada na oferta seletiva de recursos não reembolsáveis, inédita do Brasil, possível graças à Lei 10.973 (Lei da Inovação, de 02/12/2004, regulamentada pelo Decreto 5.563, de 11/10/2005). A “lei da inovação” cria e fixa normas para o uso do instrumento da subvenção econômica no incentivo à pesquisa e à inovação na esfera produtiva, além de outros estímulos ao processo inovador. Desde 2006, conforme destacou Luiz Fernando, então presidente da FINEP, na publicação oficial desse órgão (p.19): “[...] foi possível ampliar o compartilhamento por parte do poder público do risco da inovação nas empresas em áreas estratégicas.” (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, No.5, FEV/MAR, 2009).

A subvenção econômica torna-se, então, o mecanismo central do PRIME para fomentar o empreendedorismo tecnológico e baseado no conhecimento, considerado estratégico pela FINEP, consolidando um novo modo de conceber o apoio público a negócios privados. Incluído dessa forma na agenda das políticas públicas, não causa admiração ou constrangimento, os termos através dos quais, ao anunciar o PRIME, o próprio ministro da Ciência e Tecnologia, a quem está subordinado a FINEP, declarou como os recursos seriam destinados: “O governo vai dar dinheiro para que pequenas empresas, que tenham o conhecimento como base, tornem-se casos de sucesso. Não se trata de empréstimo, é dinheiro dado mesmo” (SÉRGIO REZENDE, GAZETA MERCANTIL, 05/03/2009).

No final de 2010 a FINEP disponibilizou dados sobre o perfil da subvenção no Brasil. Entre 2006 e 2010, os recursos aplicados em 695 projetos de 500 empresas cresceram de 300 milhões para 500 milhões de Reais ao ano, totalizando 1,5 bilhão de Reais. Das empresas atendidas, 57% estavam na região Sudeste, 25% na região Sul, 12% no Nordeste, 4% no Centro-Oeste e 2% no Norte do país. Dos recursos investidos, 74% foram destinados a micro e pequenas empresas. Quanto à natureza das atividades atendidas, a maior participação, 28%, concentrou-se em projetos de tecnologia da informação e comunicação (REVISTA

INOVAÇÃO EM PAUTA, N.11, ABR-JUN, 2011). Entretanto, antes da divulgação desse retrato da subvenção no país, a FINEP já havia feito uma avaliação dos impactos da subvenção no apoio à inovação, cujos resultados foram discutidos num seminário realizado na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 25 e 27 de novembro de 2009, e compartilhados no sítio eletrônico da instituição. Na primeira página, lê-se a seguinte ressalva:

A subvenção econômica suscita diferentes impressões e opiniões sobre sua aplicação, eficiência e eficácia. No entanto, sendo iniciativa inédita no país, só será possível avaliá-la consistentemente a partir da conclusão dos projetos e mais precisamente após 2 ou 3 anos da entrada no mercado dos produtos, processos e serviços desenvolvidos.([HTTP://DOWNLOAD.FINEP.GOV.BR//PROGRAMAS/SUBVENCAO/SUBVENCAO\\_AVALIACAO1.PDF](http://download.finep.gov.br/programas/subvencao/subvencao_avaliacao1.pdf),ACESSO EM 18/12/2011 ).

A mencionada avaliação foi baseada nos resultados de um questionário respondido por 23 empresas que receberam integralmente as subvenções até setembro de 2009 e na análise que 6 consultores especializados fizeram de 19 projetos dessas empresas. Dentre os aspectos positivos citados na avaliação, destaca-se o aumento de 65,94% no faturamento médio das empresas no período compreendido entre a contratação da subvenção e o último repasse dos recursos. Embora auspicioso, este dado é melhor compreendido quando se observa que, em média, apenas 34,43% do faturamento dessas empresas corresponde aos produtos ou serviços objeto das subvenções. O aumento do faturamento ocorreu fortemente nos produtos não subvencionados. Apesar do apontado aumento no interesse e nas iniciativas das empresas em relação às atividades inovadoras, a avaliação traduz a complexidade da subvenção como mecanismo de suporte à inovação.

Para os consultores participantes da pesquisa, 42% dos projetos tinham “alto grau de inovação” (critério descrito como na pesquisa, sem notas explicativas sobre seu significado), 36,84% apresentaram altas perspectivas de retorno econômico e 36,84% ofereceram “alta contribuição para a autonomia tecnológica do país” (critério descrito como na pesquisa). Levando em conta esses critérios, consideramos que menos da metade dos projetos obteve resultado que poderia justificar o apoio via subvenção e interpretamos de modo diferente a opinião dos consultores de que nenhum projeto apresentava alto risco tecnológico, apenas riscos médio e baixo. O outro lado da opinião é que todos apresentavam algum grau de risco tecnológico. De qualquer forma, a constatação da própria avaliação de que 54,16% das empresas ainda não tinham conseguido vender os produtos objetos da subvenção, concluído o

aporte de recursos, denuncia a necessidade de se avaliar também esse tipo de política pública e de se avaliar a avaliação da política.

Na subvenção econômica está explícito que os governos tornam-se uma espécie de “sócios temporários” das empresas, visto que essa parceria só ocorre na fundação do negócio, momento no qual o peso dos custos e as ameaças dos riscos são aliviados pelo aporte de dinheiro público. Depois disso, sustenta-se a premissa de que os lucros e as rendas dos empreendimentos gerarão retornos concretos para a sociedade e para o Estado, sob a forma de impostos e de empregos. Assim, a subvenção econômica se constitui num instrumento inédito de apoio às atividades produtivas, destoando dos tradicionais mecanismos de ajuda pública a empreendimentos privados, historicamente praticados no Brasil e intensificados nos últimos anos.

Além da subvenção, regulamentada pela mencionada “lei da inovação”, o governo brasileiro conta com a “lei do bem” (lei 11.196/05 de 21 de novembro de 2005) - cujo objetivo é oferecer incentivos fiscais para empresas que investirem em tecnologia para consolidar o sistema federal de estímulos ao desenvolvimento tecnológico do setor produtivo, convidado a responder a esses estímulos pela via da renúncia fiscal do governo (ver Tabela 4).

Tabela 4

Brasil: Valor da renúncia fiscal do governo federal segundo as leis de incentivo à pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica, 1990-2012

(em mil R\$ correntes)

Anos	Leis						Total
	Importação de equipamentos para pesquisa pelo CNPq (8.010/90)	Isenção ou redução de impostos de importação (8.032/90)	Lei de informática (8.248/91 e 10.176/01)	Capacitação tecnológica da ind. e da agropecuária (8.661/93 e 9.532/97)	Lei de informática Zona Franca (8.387/91)	Lei do Bem (11.196/05)	
1990	0,5	0,2	..	..	..	..	0,6
1991	5,2	0,5	..	..	..	..	5,7
1992	44,0	4,4	..	..	..	..	48,3
1993	1.231,0	197,0	5.838,0	..	..	..	7.266,0
1994	38.530,0	3.306,0	181.286,0	906,0	..	..	224.028,0
1995	59.179,0	9.220,0	255.801,0	9.686,0	..	..	333.886,0
1996	57.680,0	8.060,0	405.604,0	11.487,0	61.827,0	..	544.658,0
1997	61.330,0	3.410,0	542.605,0	22.840,0	95.490,0	..	725.675,0
1998	62.071,0	4.301,0	750.266,0	41.906,0	94.613,0	..	953.157,0
1999	78.956,0	4.400,0	1.054.609,0	33.700,0	381.413,0	..	1.553.078,0
2000	60.323,3	10.521,6	1.203.659,6	22.288,7	13.374,1	..	1.310.167,3
2001	118.417,8	6.342,3	-	22.446,8	62.400,9	..	209.607,8
2002	111.861,6	6.516,7	732.900,0	15.220,5	77.630,9	..	944.129,7
2003	152.011,2	8.201,4	961.665,5	19.668,1	98.126,6	..	1.239.672,8
2004	155.944,3	11.427,7	934.631,6	37.120,4	89.494,3	..	1.228.618,4
2005	182.611,3	9.782,0	1.300.836,7	35.314,6	101.804,7	..	1.630.349,3
2006	183.435,4	3.801,7	2.038.482,3	102.834,2	106.542,8	227.859,4	2.662.955,7
2007	217.295,3	5.727,5	2.755.400,2	2.415,9	81.611,2	868.455,2	3.930.905,3
2008	385.516,0	5.077,0	3.261.370,7	1.312,8	128.521,3	1.582.712,9	5.364.510,8
2009	345.296,3	3.395,3	3.103.252,0	201,4	99.680,1	1.382.758,0	4.934.583,1
2010	390.286,5	1.174,4	3.570.760,0	2.217,6	120.654,0	1.727.138,8	5.812.231,3
2011 <sup>(1)</sup>	407.499,0	2.120,0	4.136.277,0	3.374,7	135.064,1	1.834.600,7	6.518.935,6
2012 <sup>(1)</sup>	520.800,0	1.567,2	4.225.435,0	278,6	161.001,2	1.863.112,1	6.772.193,9

Fonte(s): Receita Federal do Brasil (RFB).

Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores (CGIN) - ASCAV/SEXEC - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Nota(s): 1) valores estimados pela Receita Federal do Brasil (RFB). Em 2011: Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT) e em 2012: Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Neste sentido, cabe lembrar que, para enfrentar a mais recente crise do mundo capitalista, iniciada em 2008, o governo brasileiro lançou mão de instrumentos variados para alavancar setores industriais considerados intensivos na ocupação de mão-de-obra e estratégicos para a economia nacional (ver Quadro 14). Em Abril de 2012, o governo ampliou os estímulos para mais indústrias, incluindo mais atividades industriais, sob a justificativa de assegurar o crescimento econômico e suas presumidas repercussões sociais.

**Quadro 14 – Políticas anti-crise do governo brasileiro**

PERÍODO	MEDIDAS	EFEITOS
Novembro de 2008	Crédito de 10 bilhões de reais do BNDES para exportadores e capital de giro de 8 bilhões para fábricas de carros e de 5 bilhões para pequenas empresas. Redução de impostos para os carros.	As vendas de carro reagiram
Junho de 2009	Redução de tributos para máquinas e prorrogação do alívio fiscal para carros e linha branca (fogões, geladeiras e lavadoras). Diminuição dos juros do BNDES.	A indústria voltou a crescer
Dezembro de 2009	Aumento de 80 bilhões de reais no capital do BNDES e incentivo tributário para a venda de computadores.	A atividade se recuperou no ano seguinte
Agosto de 2011	Prorrogação até o fim de 2012 do alívio tributário para máquinas, carros e material de construção.	A produção industrial não deslanchou.
Dezembro de 2011	Nova redução de tributos sobre a linha branca e diminuição do imposto sobre operações financeiras (IOF) para baratear o crédito.	As vendas voltaram a crescer, mas a produção industrial se manteve estagnada.
Abril de 2012	Redução de tributos e ampliação de crédito para 15 setores: material elétrico, automóveis, máquinas, remédios, retroscavadeiras, calçados e têxteis, chips.	Ainda não avaliados

Fonte: Baseado em Veja, Edição 2.264, n.15, 11/04/2012

Apesar do alegado interesse social, tendo em vista os objetivos de manter e aumentar os níveis de emprego e de renda, a frequência com que grandes grupos econômicos influenciam os governos para favorecer seus interesses, recoloca em discussão a assertiva marxista segundo a qual o poder político é regido pela infra-estrutura econômica concentrada numa classe social dominante, a classe capitalista, sempre empenhada em garantir sua supremacia dominando o Estado.

Tomando como exemplo o campo das forças produtivas que competem por apoio dos governos, sobretudo nos espaços urbanos, além da já mencionada apropriação de recursos públicos por parte dos grandes grupos econômicos, observamos outras forças em ação. Levando em conta um mesmo período de tempo, o ano de 2009, descobrimos que todo o orçamento executado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES (alcançou a cifra de R\$ 49.140.140,60 (quarenta e nove milhões, cento e quarenta mil, cento e quarenta Reais e sessenta centavos), valor utilizado para alcançar 115.281 (cento e quinze mil, duzentos e oitenta e um) beneficiários. Já o programa PRIME, lançado também em 2009,

destinou R\$ 142.200.000,00 (cento e quarenta e dois milhões e duzentos mil reais) para atingir 1.185 (hum mil, cento e oitenta e cinco) beneficiários. A evidente desproporção entre valores despendidos e o número de atendidos dessas duas políticas públicas pode ser explicada pelo capital cultural de atores e instituições representativas do segmento que enaltece as virtudes do empreendedorismo inovador, possuidores de maior influência na repartição dos recursos públicos destinados a estimular atividades produtivas.

As atividades da FINEP são desenvolvidas em estreito relacionamento com instituições universitárias, de pesquisa e com organizações envolvidas em projetos científicos e tecnológicos. Ao criar o PRIME, a FINEP descentralizou a execução do Programa, selecionando 18 instituições que estariam em condições de gerenciá-lo em regiões diversas do país. As instituições escolhidas tinham participado da chamada pública 09/2006 do Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológicos. Esta chamada visava apoiar incubadoras e parques tecnológicos através da oferta de recursos financeiros não reembolsáveis para propostas previamente selecionadas, cujas características deveriam ser as seguintes:

- Prospecção de projetos de pesquisa nas instituições científicas e tecnológicas, visando à identificação de novas oportunidades de negócios;
- Implementação de ações que visem a capacitar as empresas incubadas em acesso a mercados, dimensionamento de suas equipes, acesso às diversas fontes de dinheiro, e gestão de negócios;
- Implementação de serviços de alto valor agregado às empresas tais como certificação de produtos e processos, propriedade intelectual e design industrial;
- Preparação de empresas incubadas para participar do Venture Forum FINEP e de eventuais fundos locais de capital semente;
- Infraestrutura da incubadora para prestar serviços às empresas;

Desse modo, no relatório de gestão da FINEP do ano de 2008 (ver Quadro 15) já constava a relação das 18 instituições selecionadas para operar o PRIME, com a indicação das suas respectivas áreas prioritárias de atuação, assim como o número de empresas a serem atendidas, o volume de recursos para cada projeto e a remuneração que as instituições receberiam.

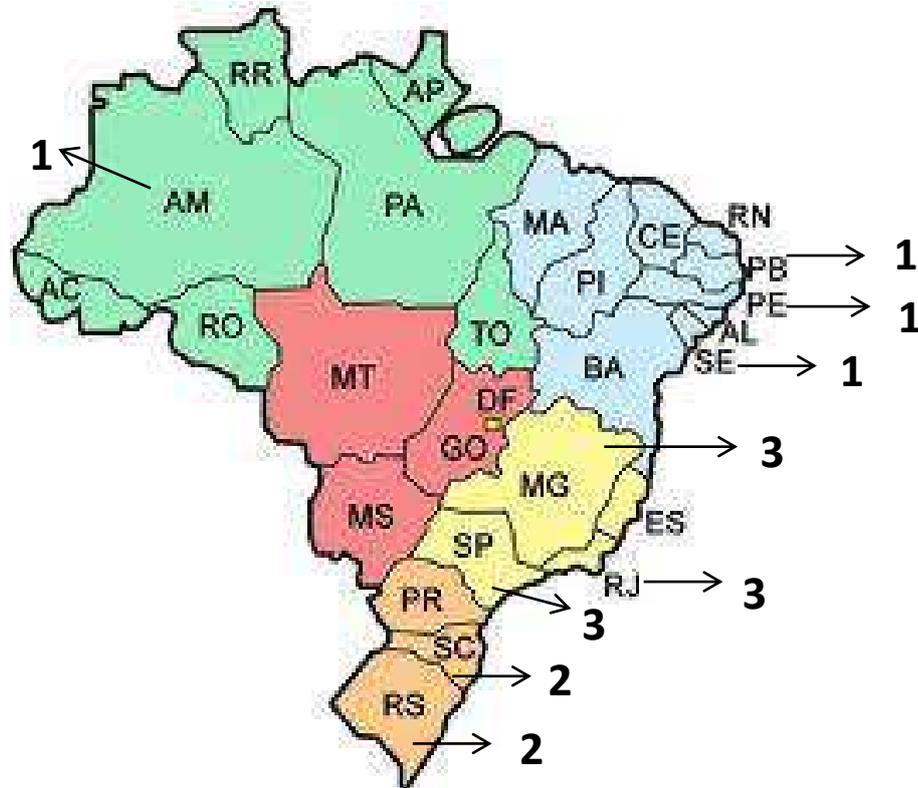
Quadro 15 - Propostas das instituições âncoras aprovadas para o PRIME

<b>QUADRO-RESUMO DAS PROPOSTAS APROVADAS</b>					
<b>Instituição</b>	<b>Área de atuação</b>	<b>Nº de empresas</b>	<b>Valor do projeto (R\$)</b>	<b>Remuneração (R\$)</b>	<b>Empenho Total (R\$)</b>
FIPASE / Supera	Interior de São Paulo, norte do Paraná e Triângulo Mineiro	100	12.000.000,00	R\$ 360.000,00	12.360.000,00
CIDE	Região Norte - 8 Estados	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
UBEA (PUC-RS)	RS – Região Sul	100	12.000.000,00	R\$ 360.000,00	12.360.000,00
FVE/UNIVAP	Região do Cone Leste Paulista	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
CESAR	Pernambuco	80	9.600.000,00	R\$ 288.000,00	9.888.000,00
FAURGS	Rio Grande do Sul	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
PUC-RIO	Brasil	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
CIETEC	RM de São Paulo	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
FINATEL	Região Sul do Estado de Minas	75	9.000.000,00	R\$ 270.000,00	9.270.000,00
BIO-RIO	Brasil	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
GENE	SC, PR E MS	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
PAQTC	Brasil – com ênfase em: PB, Al e RN	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
COPPETEC	Brasil – com prioridade no RJ	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
BIOMINAS	Nacional	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
FUNCAMP	RM de Campinas e cidades situadas até 150 Km do perímetro	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
FUMSOFT	Prioritariamente MG	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
CISE	Sergipe, Bahia e Nordeste Setentrional	100	12.000.000,00	R\$ 360.000,00	12.360.000,00
CERTI / Celta	Brasil	120	14.400.000,00	R\$ 432.000,00	14.832.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>2015</b>	<b>241.800.000,00</b>	<b>7.254.000,00</b>	<b>249.054.000,00</b>

Fonte: FINEP/APEI

Dentre as 18 instituições aptas, 17 convênios foram assinados com incubadoras-âncora para o gerenciamento do PRIME (a instituição Funcamp não chegou a operar o Programa por não apresentar documentação suficiente). Localizadas em diversos estados do país, conforme se observa na Figura 12, cada uma dessas instituições teve a incumbência de selecionar projetos de novos negócios inovadores para serem beneficiados pelo PRIME, tendo sido fixado pela FINEP uma meta em quantidade de projetos para cada instituição. Em função do número de projetos aprovados, as instituições receberiam um percentual a título de remuneração, calculado sobre o montante de recursos liberados.

Figura 12- Distribuição geográfica das instituições-âncora gerenciadoras do Prime



Fonte: Elaboração própria

O fato de em apenas um terço dos estados brasileiros estarem situadas as instituições selecionadas para a execução do PRIME indica a existência de necessidades relacionadas às condições tidas como ideais para um desenvolvimento baseado na inovação tecnológica, entre as quais, conforme se apregoa, está o papel de instituições públicas e privadas no fomento à inovação. Por outro lado, salta aos olhos a nítida incompatibilidade que existe entre as metas quantitativas estabelecidas para as instituições âncoras e a forma de remuneração que elas receberam pela implantação do PRIME. Essas instituições tinham de selecionar projetos de negócios para receberem recursos públicos e, sobre o montante de recursos liberados para os beneficiários, seria estabelecido um valor a ser repassado para si. Não parece que os dois objetivos sejam compatíveis. Corre-se o risco de se aprovar muito projeto por causa do atrativo da remuneração.

Durante visita ao Parque Tecnológico da Paraíba (instituição âncora tomada como estudo de caso para esta pesquisa), ao indagarmos à coordenadora local do PRIME sobre o valor do repasse financeiro feito para a instituição gerenciar o Programa, a mesma alegou serem confidenciais as informações, não tendo ela autorização para divulgá-las. Cabe destacar

aqui, de antemão, como deve ser feito repetidamente, que a disposição de agentes públicos e privados - participantes de uma determinada política pública - em colaborar no fornecimento de informações sobre a implantação ou o resultado dessa política constitui não só um exercício de cidadania, mas também um instrumento de aperfeiçoamento dos projetos e programas governamentais, cuja motivação, sustentação e objetivos devem alinhar-se aos interesses da sociedade. Neste sentido, soa estranha a alegação que algo referido a uma política pública possa ser sigiloso ou confidencial. No entanto, a pesquisa documental revelou através do quadro 6, “Propostas das instituições âncoras aprovadas para o PRIME”, anteriormente demonstrado, que um percentual de 3% (três por cento) foi o fixado a título de remuneração do Parque Tecnológico e que a meta quantitativa estabelecida para tal instituição foi de 120 (cento e vinte) projetos aprovados. Sobre o mesmo assunto, a coordenadora ainda destacou que os recursos recebidos pelo PaqtcPB precisariam ser mais elevados, em função do custo elevado da assistência dada às empresas pela instituição que, segundo ela, tornou-se referência dentre os agentes selecionados para ancorar o PRIME. Supondo que os 98 empreendedores selecionados receberam cada um R\$ 120.000,00 (Cento e vinte mil Reais), teríamos um dispêndio total de R\$ 11.760.000,00 (Onze milhões, setecentos e sessenta mil Reais), dos quais R\$ 352.800,00 (Trezentos e cinquenta e dois mil e oitocentos Reais) teriam sido pagos ao PaqTcPB para coordenar e executar o PRIME.

Os aparatos institucional, legal e operacional, mobilizados para concretizar o PRIME, foi acionado por um diagnóstico formalmente apresentado nos documentos eletrônicos da FINEP, como segue:

A maioria dos empreendimentos inovadores nascentes apresenta fragilidades estruturais e diversas dificuldades de desenvolvimento em sua fase inicial, porque os empreendedores e fundadores das empresas desviam-se do foco principal do negócio para dedicar-se a atividades paralelas que garantam sua sobrevivência no curto prazo ([HTTP://WWW.FINEP.GOV.BR/ACESSO](http://www.finep.gov.br/acesso) EM 16/12/2011).

A partir de tal constatação, empreendedores ou empresas com até dois anos de formalização poderiam candidatar-se ao processo seletivo do PRIME. Os aprovados, após assinatura de um contrato, passavam a ser beneficiados com uma subvenção econômica no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil Reais), destinada ao custeio de serviços especializados de consultoria e à manutenção do próprio empreendedor via *pró-labore*, conforme edital unificado 01/2009, de 05 de março de 2009. Por ocasião da pesquisa documental, tivemos acesso a um modelo do contrato estabelecido entre as instituições executoras do PRIME e os beneficiários da subvenção. O contrato normatizava a relação entre

esses agentes, destacando especial cuidado com o uso dos recursos por parte dos beneficiários, de acordo com o que se percebe na cláusula sétima do mesmo, a qual trata das obrigações dos beneficiários (ver Quadro 16). A reprodução da referida parte da peça contratual é importante porque as condições nela estabelecidas viriam a ter considerável influência nas relações estabelecidas durante a implementação do Programa, como consequência da regulamentação legal do mesmo, aspecto a ser analisado em espaços seguintes.

A regulamentação legal do PRIME expressa aquilo que denominamos de “Dimensão racional-legal” de uma política pública (SOUSA, 2012), a qual resulta do conjunto de mecanismos jurídicos utilizados pelos agentes públicos para assegurar a regularidade e a conformidade dos comportamentos sociais dos participantes. As normas, regras e contratos estabelecem a disciplina esperada, as competências e as hierarquias que deverão nortear as relações sociais. As políticas públicas sempre nascem amparadas por uma variedade de instrumentos legais que lhes confere a legitimidade formal nas sociedades baseadas no Estado de direito

Por outro lado, a identificação dos agentes e instituições legalmente habilitados para tomarem parte numa política pública são acompanhadas por descrições formais dos tipos de relações desejadas ao longo da política. Essas descrições, sob a forma de editais, contratos etc., irão modelar os comportamentos e gerar ou não os consensos em torno da política, podendo indicar prevalências hierárquicas verticais e/ou horizontais, cujas consequências afetarão o desempenho da mesma. Do formato legal da política pública e da sua configuração institucional, surgem as regras, condições, punições e recompensas, estabelecidas para orientar a consecução dos objetivos e postas em prática pelos tomadores de decisões. A confrontação entre a necessária formalização da política pública e a realidade dos fatos, que atravessam as relações entre os atores dela participantes, subsidiam o estudo das interações entre as burocracias públicas e a sociedade. Mesmo os procedimentos operacionais do cotidiano de um projeto ou de um programa público podem estimular coerções e reações oriundas do conflito entre o poder formal e a concretude da vida social.

**Quadro 16 - Obrigações contratualizadas dos beneficiários da subvenção**

- a) executar o PROJETO objeto deste CONTRATO, estritamente em conformidade com o que foi aprovado
- b) informar quaisquer alterações que a BENEFICIÁRIA DA SUBVENÇÃO pretenda realizar no PROJETO, especialmente no que concerne aos itens apoiados
- c) realizar aplicação financeira com os recursos transferidos, enquanto não empregados na sua finalidade, em fundo de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública federal;
- d) utilizar os recursos desembolsados, bem como os rendimentos das aplicações financeiras, exclusivamente na execução do PROJETO;
- e) manter em arquivo exclusivo disponível, pelo prazo de cinco anos, registros financeiros e contábeis e demonstrativos financeiros referentes aos recursos transferidos por este instrumento, de acordo com as normas estipuladas na legislação em vigor e no presente CONTRATO, adequados para o acompanhamento e avaliação físico-financeira do PROJETO;
- f) remeter, dentro de 30 (trinta) dias, contados das respectivas alterações, as informações relativas à mudança de seus atos constitutivos, de sua estrutura societária e de designação de novos representantes legais;
- g) restituir, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, contados a partir da conclusão, rescisão ou extinção deste CONTRATO, o eventual saldo financeiro remanescente, inclusive o valor atualizado dos rendimentos de aplicação financeira;
- h) restituir, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, contados da data de notificação expedida pela, o valor transferido, atualizado monetariamente, acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, a partir da data do seu recebimento, quando:
- (i) não for executado o objeto pactuado;
  - (ii) não forem apresentadas, nos prazos exigidos, os demonstrativos financeiros e/ou de execução física;
  - (iii) os recursos forem utilizados em finalidade diversa da estabelecida neste CONTRATO;
- i) afixar, destacadamente, em lugar visível de seu estabelecimento e em todos os materiais de divulgação resultantes da execução do PROJETO, o apoio financeiro da FINEP e do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, com recursos do FNDCT, através de placa conforme modelo, dimensão e inscrição, constantes na página da FINEP na *internet* (<http://www.finep.gov.br>), especialmente no caso de:
- (i) seminários e eventos científicos e tecnológicos;
  - (ii) publicações técnicas e científicas em revistas especializadas;
  - (iii) relatórios técnicos e resumos publicados ou divulgados em qualquer meio, inclusive magnético ou eletrônico.
- j) caso haja divulgação do PROJETO via *internet*, inserir um ícone com o logotipo da FINEP e do MCT, que faça o *link* para acesso à página da FINEP e do MCT;
- k) responder a qualquer solicitação de informação que a instituição lhe fizer, por carta, no prazo de até 30 (trinta) dias contados dessa solicitação, sobre o andamento dos trabalhos ou o resultado do PROJETO, independentemente da fiscalização a ser exercida pelo instituição
- l) assegurar à instituição os mais amplos poderes de fiscalização referentes à execução do presente CONTRATO, tanto em relação à aplicação dos recursos da subvenção econômica, quanto em relação à aplicação dos recursos de contrapartida;
- m) assegurar à instituição todas as facilidades e acessos necessários à realização de estudos sobre sua situação jurídica, técnica, econômica e financeira, inclusive, a critério da instituição, de serviços de auditoria;
- n) participar dos custos de elaboração do PROJETO com as quantias adicionais que se fizerem necessárias a sua conclusão;
- o) manter a sua sede e administração no País;

Entretanto, alguns compromissos anunciados no lançamento de uma política pública podem não ser formalizados, a exemplo da promessa publicada no sítio eletrônico da FINEP, segundo a qual, após os doze meses iniciais da implementação do Programa, as empresas que alcançassem as metas receberiam empréstimos a custo zero. O trabalho de pesquisa não conseguiu localizar a especificação de tais metas. No mesmo espaço, a FINEP apresentou as ambições do PRIME enquanto política pública:

A visão propulsora do Prime é proporcionar uma mudança de patamar quantitativo e qualitativo dos programas de fomento da FINEP, contemplando cinco mil empresas nascentes voltadas a novos produtos, serviços e processos de elevado valor agregado, em todas as regiões. Este conjunto de empresas será uma alavanca essencial para o desenvolvimento do País nos próximos anos. ([HTTP://WWW.FINEP.GOV.BR](http://www.finep.gov.br)/ACESSO EM 16/12/2011).

Para chegar às empresas e regiões de todo o país, com vistas a alcançar tal objetivo, o arcabouço legal e institucional do PRIME, aqui exposto, manejou instrumentos jurídicos do Direito Público para legalizar a contratação das instituições âncoras, a disponibilização dos recursos a título de subvenção e a seleção dos beneficiários. Dessa forma, se construiu a legalidade das ações necessárias para a implementação do Programa, as quais envolveram agentes públicos, atores privados e instituições privadas sem fins lucrativos.

#### **4.2-Discurso fundante: a inovação como elemento central dos pronunciamentos públicos do Presidente da FINEP**

As políticas públicas refletem as disputas que ocorrem em diversos campos sociais, travadas com armas objetivas e simbólicas. No campo das atividades produtivas, concepções de desenvolvimento e de prosperidade econômica competem para atrair a atenção dos governos, não sem o esforço discursivo de atores sociais comprometidos em difundir idéias e valores associados a essas concepções. Em se tratando de políticas públicas de apoio ao empreendedorismo no Brasil, a FINEP se destaca como um dos principais canais de onde ressoam as vozes que tentam exaltar as virtudes do empreendedorismo inovador, contribuindo para materializar os incentivos públicos aos segmentos econômicos informados pela lógica da inovação.

A presidência atual da FINEP é exercida pelo sociólogo Glauco Arbix, cujas ações à frente da instituição seguem racionalidades e motivos que foram analisados através de consulta a diversos documentos, nos quais opiniões e declarações suas foram publicadas, as

quais traduzem as concepções que norteiam a atuação da referida instituição e, especificamente, estão por trás da elaboração do PRIME. Consideramos que essas falas, portadoras de sentidos compreensíveis, de acordo com Weber (1994), fornecem elementos interpretativos a respeito da maneira como Glauco Arbix pautou a condução da FINEP. Mas além de elucidar sentidos, os discursos buscam obter maior valor e mais aceitação, constituindo-se num instrumento de conquista de poder. Sendo assim, a análise da produção discursiva de um ator privilegiado como o presidente da FINEP revela também, conforme Bourdieu (2002), os efeitos esperados e provenientes do capital lingüístico por ele investido nas situações aqui estudadas, resultado da posição que esse ator ocupa.

Ao explicar sua experiência no setor público, Arbix define o que acontece numa relação duradoura entre instituição e o indivíduo que dela faz parte: “[...] *ela te molda e você molda a instituição.*” (WWW.ISTOEDINHEIRO.COM.BR/ENTREVISTAS/51892/ACESSO EM 15/12/2011). Talvez esta declaração esteja em sintonia com o pensamento de Giddens (2003), para quem os poderes estruturantes só existem porque as pessoas aceitam as convenções que os legitimam, ao mesmo tempo em que esses poderes são o resultado de práticas recorrentes exercidas pelos agentes sociais. Os processos de mudança social dependeriam da absorção de novos valores por parte dos agentes, os quais, transformados em hábitos, produziriam mudança e estabilidade.

A explicação de Bourdieu (2004:158) destacaria que “[...] *as estruturas estruturantes, as estruturas cognitivas, também são socialmente estruturadas, porque têm uma gênese social.*” A realidade social pode ser construída de forma individual e coletiva, relacionalmente, os indivíduos tanto interiorizam normas, como as interpretam e as classificam. Freund (1987, p.68), aludindo à sociologia weberiana, diria: “*contentar-se em estudar a evolução de uma instituição unicamente no aspecto exterior, independentemente do que ela vem a ser pela ação do homem, é fugir a um aspecto capital da vida social.*” Para Steiner (2006), as instituições influenciam a apreensão do mundo social por parte dos indivíduos, cujas práticas também modificam essas mesmas instituições.

Apesar de reconhecer esse movimento recíproco, em seguida, o presidente da FINEP arremata: “*É preciso sacudir as instituições com a mudança de gestão.*” (HTTP://WWW1.FOLHA.UOL.COM.BR/CIENCIA/883168/ACESSO EM 15/12/2011). Para ele, pessoas capacitadas, trabalhando em interação, rompem todas as restrições existentes no setor público, o que estaria acontecendo, naquela ocasião, na FINEP e causando um “choque positivo” (WWW.ISTOEDINHEIRO.COM.BR/ENTREVISTAS/51892/ACESSO EM 15/12/2011).

Assim como acima se percebe, no decorrer da exposição das falas de Glauco Arbix aparece um ator social se movimentando em função de determinadas racionalidades e perseguindo objetivos considerados por ele justificáveis e exequíveis, ainda que tendo como cenário uma realidade complexa. Sua crença na transformação da instituição que preside se aplica também ao esperado papel que ela pode desempenhar para mudar o Brasil, o que, por conseguinte, se consolidaria pela adesão dos empresários ao ideário da inovação:

Se os empresários brasileiros não virarem a página do protecionismo tradicional de décadas, vamos ficar a vida inteira reclamando, corretamente, do câmbio, da inflação, dos juros, e sem olhar diretamente para o futuro.” (WWW.ADVIVO.COM.BR/MATERIA-RTIGO/ENTREVISTAS/ACESSO EM 15/12/2011).

Nessa linha de raciocínio, em concordância com Weber (1995), estariam reconhecidos os espaços de manobra para os indivíduos realizarem mudanças. Em se tratando de mudanças econômicas, projeta-se nesse plano a concepção de Schumpeter (1968) sobre mudança social liderada por certos indivíduos, ou seja, pelos empreendedores.

Ao manifestar suas intenções estratégicas à frente da FINEP, Arbix descreve como um “trabalho grande” o conjunto de tarefas que ele cita como atribuições de sua pasta: “preparação de um nova política industrial”, “organizar setores industriais”, “desenhar a FINEP como uma instituição financeira”, “ser um banco de inovação”, “investir diretamente na participação em pequenas empresas”, “atuar em conjunto na pesquisa, poder público e empresas”, “movimentar a economia”. Numa das ocasiões em que alguns desses desafios são comentados pelo presidente da FINEP, o seu interlocutor registra que o toque do celular de Arbix dispara a música tema de “Indiana Jones”, famoso filme americano de um herói acostumado a enfrentar perigos e a vencer adversidades de modo extraordinário. Seria um dado sem importância, não fosse a implícita intenção do informante de associar a personagem com o ator social da vida real. Aliás, sem recorrer à ficção, Glauco Arbix define o inovador brasileiro como “quase um herói”. Segundo ele, “[...] inovar aqui é caro, arriscado e não remunera bem.” (ECONOMIA.IG.COM.BR/EMPRESAS/FINEP/ACESSO EM 15/12/2011).

Mesmo assim, tendo em conta que a inovação é o processo central do tipo de empreendedorismo apoiado pelo PRIME, aqui escolhido como objeto empírico, continuamos a ouvir Glauco Arbix e suas palavras sobre a necessidade de mudança de postura dos empresários brasileiros: “[...]o grande problema é não ficarmos olhando só para trás. Inovação significa olhar para frente e ter ganhos reais de produtividade e competitividade.” (ECONOMIA.IG.COM.BR/EMPRESAS/FINEP/ACESSO EM 15/12/2011). Seria preciso

também, no âmbito das empresas, compreender-se que a inovação surge das iniciativas de pessoas com competências, habilidades e motivações econômicas suficientes para inovar. Essas pessoas, enfatiza Arbix: “[...] *têm de ganhar bem porque têm de ler, falar inglês, ter vida cultural ativa para ter um fluxo de idéias. Elas têm de funcionar como uma espécie de antena que capta informações.*” (M.FOLHA.UOL.COM.BR/CIÊNCIA/8813168/ACESSO EM 15/12/2011).

Outro fator destacado por Arbix diz respeito à necessidade de inserção de empresas inovadoras na dinâmica de competição global. Para tanto, setores industriais deveriam ser organizados e capacitados em sintonia com a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico produzidos na Universidade.

Ter esse olhar para o exterior, sair do universo brasileiro significa se preocupar com a internacionalização das empresas e se colocar com o objetivo de participar das cadeias globais de maior valor agregado, porque é aí que o futuro está sendo construído (WWW.ADVIVO.COM.BR/MATERIAARTIGO/ENTREVISTAS /ACESSO EM 15/12/2011).

A perspectiva global é um elemento destacado por Lerner (2009) nos esforços dos governos para apoiar negócios inovadores. Além dos benefícios advindos da extensão das atividades dos empreendedores para os mercados externos, as conexões globais atrairiam investimentos de fora e evitariam as distorções que pressões internas para satisfazer interesses domésticos poderiam produzir.

O pensamento de Arbix está sintonizado com a valorização das redes globais realçada por Castells (2000), cuja forma de produção típica se encontra na economia informacional dotada de instituições e cultura específicas. As instituições representam a sociedade e, em cada contexto do desenvolvimento contemporâneo, assumem papéis diferentes porque pertencem a Estados de naturezas distintas. A cultura está relacionada com as lógicas organizacionais do sistema econômico, sendo também constituída por múltiplas referências.

Apesar dessa heterogeneidade de instituições e de racionalidades, podemos afirmar que, desde as últimas décadas do século passado, início de maior expansão dos mercados capitalistas, os Estados nacionais promoveram um conjunto de reformas liberalizantes, as quais impulsionaram a livre circulação de produtos e de capitais, aprofundando a lógica do lucro e direcionando o apoio das instituições governamentais para facilitar a globalização dos mercados até onde às empresas pudessem encontrar oportunidades e condições vantajosas. Esse esforço está presente em qualquer política pública desenvolvimentista, mormente

naquelas calçadas no estímulo à absorção de uma cultura de inovação por parte de empresários, candidatos a serem partícipes da economia global e informacional.

Participantes ou não das redes globais, o presidente da FINEP localiza nas ações de empresários e indivíduos, motivados por lucros maiores e salários elevados, a fonte de onde provêm as iniciativas inovadoras, ao mesmo tempo em que atribui ao Estado e às estruturas institucionais, o exercício de papéis indispensáveis e determinantes na promoção da inovação. Segundo ele:

Se nós não pensarmos e executarmos uma política voltada para isso será muito difícil. Podemos ficar esperando que as empresas invistam em inovação, mas em lugar nenhum do mundo fazem isso por si só. Não é só no Brasil e não tem nada a ver com ser um país mais ou menos estatista” (WWW.ISTOEDINHEIRO.COM.BR/ENTREVISTAS/51892/ACESSOEM15/11/2012).

Noutra ocasião, ao defender a criação de uma agência nacional de inovação com mais poder, Glauco Arbix adverte: “*Se as condições institucionais em que estamos forem mantidas, e tudo indica que serão, não vamos dar o salto em inovação de que o Brasil precisa.*” (WWW.INOVACAO.UNICAMP/NOTICIA.PHP?ID=765/ACESSO EM 15/12/2011). Como constatado no trabalho de Lerner (2009) sobre a participação dos governos na promoção do empreendedorismo, da inovação e do capital de risco, o papel dos Estados é decisivo, mesmo em contextos como os do Vale do Silício, no qual o conhecimento, o esforço e a criatividade de indivíduos estiveram sempre presentes. Porém, o mau uso de recursos públicos, a instabilidade dos mercados e as promessas não cumpridas pelas políticas públicas em geral, fizeram Lerner (2009) desconfiar da necessidade de intervenção pública para apoiar empreendedores. Mesmo que a inovação esteja associada ao crescimento econômico e que exista uma forte relação entre novos negócios e inovação, para esse autor, isso não seria suficiente para uma conclusão definitiva a respeito da intervenção do governo, se é necessária ou indispensável. Por um lado, os governos podem exercer um papel catalisador. Ainda que o empreendedorismo seja uma atividade que se desenvolve por si mesmo, a ajuda inicial dos governos poderia ser útil. Por outro lado, os programas dos governos falhariam ao tomarem decisões erradas e ao permitirem distorções facilitadas por interesses localizados que capturam recursos públicos.

Mas Arbix mobiliza expressões como “dar um salto”, “ser agente de primeiro plano” e “se conectar no futuro”, para indicar a necessidade de mudança de patamar do Brasil, no que o Estado brasileiro teria um papel imprescindível a desempenhar. O patamar desejável considera a situação de outros países, cujas experiências foram pesquisadas pelo próprio Arbix no *Massachusetts Institute of Technology* – MIT, ou através do Observatório da

Inovação da Universidade de São Paulo. Os motivos dessas pesquisas são por ele assim justificados:

Toda experiência que tem avanços, são experiências dignas de serem estudadas. Não para serem imitadas, pura e simplesmente, como o Brasil fez muitas vezes, mas para se ter inspiração, perceber quais são as tendências para onde a tecnologia está indo, e de que forma está sendo gerada e produzida (WWW.ADVIVO.COM.BR/MATERIA-RTIGO/ENTREVISTAS/ACESSO EM 15/12/2011).

Do estudo dessas experiências são descritas comparações em relação a países capitalistas desenvolvidos:

[...] nós temos uma estrutura institucional para desenvolver tecnologia e inovação que não deixa nada a dever para os principais países do mundo. Não devemos nada para o Japão, Europa, EUA. Podemos ter menos recursos, dificuldades com legislação, marco regulatório, impostos das empresas, etc. Mas do ponto de vista institucional temos tudo para fazer o Brasil avançar. Estudei bastante nos EUA e vi que a Inglaterra e a França podem ter instrumentos mais ágeis e legislação mais favorável que a nossa, mas estamos bem abastecidos de ferramental para fazer o país dar um salto (WWW.ISTOEDINHEIRO.COM.BR/ENTREVISTAS/51892ACESSO EM 15/11/2011).

Mas também países fora do eixo central do capitalismo são mencionados:

A experiência da Finlândia, da Irlanda – todos são países que têm muito a falar para o Brasil. No caso da Irlanda, por exemplo, é também um país em desenvolvimento, não é ultra-avançado, como a Finlândia, e desenvolveu uma série de elementos importantes no desenvolvimento industrial que marcaram toda uma geração (WWW.ADVIVO.COM.BR/MATERIA-RTIGO/ENTREVISTAS/ACESSO EM 15/12/ 2011).

Pelos depoimentos do ator social Glauco Arbix, fica evidente que suas ações estão referidas a um conjunto de relações por ele desenvolvidas, das quais emerge uma visão sobre o desenvolvimento baseado na inovação. As comparações do Brasil com os modelos externos demonstrariam distâncias e proximidades, das quais emanam o tipo ideal de projeto de desenvolvimento que deve ser implantado aqui, para o qual as ações intencionais do presidente da FINEP, enquanto ator social e agente público, têm influência. Conforme suas palavras:

Estamos estabelecendo uma relação com as empresas que nunca tivemos no Brasil. Os países avançados fazem isso há muito tempo. Os instrumentos são desenvolvidos

a partir de modelos dos Estados Unidos (M.FOLHA.UOL.COM.BR/CIÊNCIA/883168/ACESSO EM 15/12/2011).

Evocar experiências externas denota traços de uma racionalidade que tenta se legitimar demonstrando ter encontrado os meios mais adequados para os fins pretendidos. Esses meios resultariam de conhecimentos acumulados, cujas relações de causalidades teriam sido comprovadas e que, por isto, deveriam ser postos em prática para os objetivos da prosperidade econômica nacional. Essa racionalidade - referida a meios tidos como certos para o alcance de finalidades determinadas - alcança maior nitidez em outra fala na qual Glauco Arbix especifica o quanto de recursos o Brasil precisaria para evoluir em inovação: “*Temos de praticamente duplicar, em quatro anos, o nosso orçamento para apoiar empresas. Pular de R\$ 4 bilhões, neste ano, para R\$ 8 bilhões.*” (WWW.ISTOE DINHEIRO.COM.BR/ENTREVISTAS/51892/ACESSO EM 15/12/2011).

O manejo dos números, sendo um exercício peculiar da racionalidade formal, soa sempre como algo objetivo, convincente e científico. Por vezes, a complexidade de um problema pode ser atenuada quando se quantificam as soluções. Em algumas situações, o cálculo é utilizado para simplificar diagnósticos, mesmo quando as variações nas avaliações geram desconfiças, contradições ou imprecisões que não são difíceis de serem percebidas. Em outra ocasião, ao quantificar as necessidades de investimentos em inovação do Brasil, o presidente da FINEP sugere, conforme suas próprias palavras, uma “regra simples”: “*Se temos cerca de 200 bilhões por ano para investimentos do BNDES, em média, em qualquer lugar do mundo, as instituições públicas investem de 20% a 30% em inovação.*” (ECONOMIA.IG.COM.BR/EMPRESAS/FINEP/ACESSO EM 15/12/2011).

Logo, no cálculo de qualquer matemático iniciante, o Brasil precisaria de, no mínimo, 40 bilhões para a inovação, resultado do percentual citado pelo próprio Arbix. Então, o montante de recursos deveria crescer dez vezes, e não duas apenas, como declarado em momento anterior. Não se pretende aqui discutir os parâmetros e critérios da fórmula encontrada, mas destacar o uso de um tipo de racionalidade que se ampara em números, conhecimentos, experiências e informações para galgar vantagem nas disputas discursivas. Ajudados por Bourdieu (1983), entenderíamos que a legitimidade de um capital lingüístico depende de quem está autorizado a falar sobre algo, o que influencia a aceitação e o respeito produzido pela fala.

Para efeito de comparação com as cifras desejadas pelo presidente da FINEP na aplicação em inovação, registramos que o Projeto de Lei orçamentária para o ano de 2012

previu um investimento total 42,5 bilhões para todo o Programa de Aceleração do Crescimento. Se tivéssemos 40 bilhões para destinar à inovação, viveríamos uma situação em que esse montante seria inferior apenas ao que estava previsto para ser gasto nas áreas de: Assistência social (54,1 bilhões), Educação (66,5 bilhões), Previdência Social (308,6 bilhões), Saúde (79,5 bilhões) e Trabalho (42,3 bilhões). A mesma peça orçamentária fixou para toda a área de Ciência e Tecnologia um valor de 8,5 bilhões (BRASIL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011).

Os números acima demonstram as implicações que uma destinação de 40 bilhões de Reais para a inovação teria para o orçamento da União. Mais do que o risco do emprego volumoso de recursos numa só área de política pública, a desejada aposta na inovação, traduzida em cifras que tentam demonstrar relações de custo-benefício, revela, nos termos de Laclau e Mouffe (2004), o desejo de gerar consenso de modo puramente racional, descentralizando-se a política, fato encarado com ceticismo por esses autores. Para Weber (1982), os problemas públicos não podem ser resolvidos com soluções eminentemente técnicas, mas também levando em conta questões culturais. Já Dye (2010) acha que não é possível aos cientistas sociais terem conhecimento suficiente para antecipar os impactos das políticas públicas sobre os comportamentos de indivíduos e grupos.

Talvez, por isto, a racionalidade do tipo formal, acionada através do manejo de conhecimentos e de números, usada no amparo de escolhas feitas para o alcance dos objetivos, não seja a única que move as ações dos atores. Ao observarmos outras falas do presidente da FINEP, encontramos expressões como: “*a inovação é o único caminho*”; “*não há outro caminho*”; “*só com inovação o Brasil terá futuro*”; “*innovar não é escolha, é necessidade*”; “*queremos oferecer um cardápio para resolver o problema delas*” (das empresas). Ainda que inseridas num contexto em que o ator se refere à modernização e à competitividade da economia brasileira, as palavras evidenciam uma racionalidade valorativa, no sentido de existir uma crença manifesta numa solução insubstituível para problemas complexos, solução essa que é defendida com ardor e deveria ser posta em prática com a persistência e o esforço que uma causa nobre mereceria, fora da qual não há salvação como dito abaixo:

[...] porque a inovação significa também arejar e oxigenar a sua indústria (do país), contratar mão de obra de qualidade, de maneira que você tenha um processo permanente de transformação da empresa e do tecido industrial. Se a gente abandona essa perspectiva, estamos fritos (WWW.ADVIVO.COM.BR/MATERIA-ARTIGO/ENTREVISTAS/ACESSO EM 15/12/2011).

A fala acima, lembrando-nos do trabalho de Silva (2005) sobre produção de discursos políticos, não sendo uma ilusão, nem correspondendo a uma verdade absoluta, reflete ideias através das quais se pretende transformar uma dada realidade e que podem estar objetivadas institucionalmente. Além disto, as conotações valorativas têm a função de promover mudanças na cultura instituída.

Assim, a subjetividade contida nos pronunciamentos do presidente da FINEP, além de ajudar a explicar as lutas por mudanças sociais e de estar relacionada a contatos por ele desenvolvidos com aspectos objetivos da estrutura social (a exemplo de sua imersão em instituições de pesquisa e de capacitação em inovação e da posição por ele ocupada), têm sobretudo, a finalidade de, recorrendo a Bourdieu (2004), difundir uma visão de mundo, entre tantas emuladas pelas incertezas da vida social, que tenta mudar percepções e avaliações da realidade concreta. Nessa luta por imposição de uma visão de mundo, o capital cultural (sob a forma do conhecimento científico evocado por Glauco Arbix) transforma-se em capital simbólico que, mesmo somado à sua autoridade burocrática, não garante a obtenção do monopólio absoluto, tendo em vista que, para ser eficaz, o poder simbólico precisa estar alicerçado na realidade.

O poder simbólico é um poder de fazer as coisas com palavras. É somente na medida em que é verdadeira, isto é, adequada às coisas, que a descrição faz as coisas. Nesse sentido, o poder simbólico é um poder de consagração ou de revelação, um poder de consagrar ou de revelar coisas que já existem (BOUDIEU, 2004, p.167).

Ajudados por Bourdieu (1983), entenderíamos que a legitimidade de um capital lingüístico depende de quem está autorizado a falar sobre algo, o que influencia a aceitação e o respeito produzido pela fala. Para reivindicar a posse da verdade, a exposição das justificativas e dos motivos dos atos de agentes públicos constitui uma prática comum na busca por legitimação de decisões que envolvem políticas públicas, nas quais as disputas ocorrem não apenas por recursos materiais e financeiros, mas também se dão no campo discursivo e ideológico que cerca as soluções dos problemas públicos, sempre inspiradas em visões de mundo. Desse modo, no cenário das democracias plurais, as políticas públicas resultam em lutas travadas por múltiplas forças e através de armas materiais e simbólicas, essas últimas, conforme Bourdieu (1996), usadas nas relações sociais para fixar sentidos à realidade. De acordo com Dye (2010), na elaboração de políticas públicas, indivíduos e grupos usam táticas políticas que comportam: pressão, dramatização e persuasão. Tudo para chamar a atenção e conquistar apoio. Comumente, as políticas públicas influenciam mais a

opinião pública do que o inverso. Como quem tem consciência disso, ao comentar o avanço de processos ligados à inovação na China, Glauco Arbix acentuou a diferença em relação ao Brasil: “[...] aqui você tem de convencer.” Esse convencimento passa inevitavelmente pelo esforço para difundir valores e ideias que possam ser internalizadas nas relações sociais, principalmente quando da formulação e execução de políticas públicas pautadas por objetivos ambiciosos, a exemplo das políticas destinadas a promover o desenvolvimento em qualquer de suas concepções.

Observamos então, nas declarações desse agente público, a amplitude do arco de papéis que o Estado pode assumir, mesmo numa sociedade plural. Conforme Weber (1994) havia analisado, além de intermediar conflitos e de intervir para regular a vida social, o Estado pode se dedicar a induzir comportamentos sociais, colocando o seu poder político e econômico a serviço de razões por ele justificadas. Como estamos examinando os sentidos de uma política pública que trata de um elemento dinamizador das relações de mercado, a inovação, não é demais lembrar que, de acordo com Giddens (2000), para serem estruturados, os mercados precisaram da incorporação discursiva de certos valores por parte dos indivíduos, não dependendo apenas de motivos exclusivamente econômicos. Schumpeter (1968) sugeriu que a atuação empresarial fosse investigada tendo em conta as condições sociais, legais e tecnológicas, entre outras, diante das quais agem indivíduos, empresários e a autoridade pública que, conforme estamos realçando, pode exercer uma função indutora. Já Steiner (2006) demonstra que a construção dos mercados não se explicaria apenas pelo comportamento egoísta de agentes movidos por interesses econômicos, mas através de fatores relacionais, culturais e políticos, dos quais surgem atores importantes que estabelecem mediações históricas com a sociedade.

No entanto, mesmo com a indução de um ator importante como o Estado, no campo de forças que caracteriza as políticas públicas, as certezas são poucas, devido à complexidade dos problemas, à imprevisibilidade dos comportamentos e/ou às dificuldades típicas das diversas etapas de uma política pública, principalmente àquela relativa à avaliação dos seus reais efeitos, impactos ou resultados. Ainda coletando os discursos de Glauco Arbix, quando instado a comentar os resultados da Política de Desenvolvimento Produtivo articulada por ocasião de sua passagem na presidência do Instituto de Pesquisa Econômica, o presidente da FINEP demonstra preocupação com os problemas de avaliação das políticas públicas:

As métricas de avaliação nem sempre são muito razoáveis ou explícitas. Os programas nem sempre contêm suas formas de avaliação, os objetivos nem sempre são claramente formulados e não sabemos se atingimos os resultados esperados, se

fomos eficazes. Isso é um problema sério no que se refere a todo tipo de política pública no Brasil ([WWW.INOVACAO.UNICAMP.BR/NOTICIA.PHP?ID=765/ACESSO EM 15/12/2011](http://WWW.INOVACAO.UNICAMP.BR/NOTICIA.PHP?ID=765/ACESSO%20EM%2015/12/2011)).

Se perguntássemos a Lerner (2009) sobre isso, esse autor diria que no Brasil como em qualquer lugar, as políticas públicas, especialmente as voltadas para estimular o empreendedorismo inovador, podem falhar não só em relação às avaliações inadequadas, mas também em relação à concepção e à implementação. Governos bem intencionados podem ser inábeis no desenho de políticas públicas e incompetentes na sua execução. No entanto, mesmo com as armadilhas que existem no caminho do comprometimento governamental com atividades de risco, sob a forma de negócios empreendedores baseados na inovação, os agentes públicos agem em função de três racionalidades ou motivos: os benefícios da criação de um ciclo virtuoso através da difusão de informações sobre as vantagens do empreendedorismo e acerca das oportunidades de negócios; a necessidade de superar as assimetrias de informação dos mercados através da certificação e aprovação do Estado em relação aos negócios promissores; e os retornos que os fluxos de conhecimentos podem gerar em termos de novos produtos, aumento das vendas e dos lucros das empresas.

Até aqui temos procurado compreender e interpretar as lógicas, motivos e racionalidades que dão sentido às ações de um ator público, o presidente da FINEP, responsável pela instituição que concebeu o Programa Primeira Empresa, política pública que nasce impulsionada por essas lógicas, as quais também definem a maneira pela qual o Estado se articula para acionar os meios e atingir os objetivos gerais contemplados na referida política.

Baseados nos depoimentos coletados, enxergamos um ator social decidido a renovar a instituição que preside, preparando-a para promover o instrumento da inovação que, segundo esse ator, transformaria as empresas e a economia brasileiras, fazendo-as prosperar. A crença na imprescindibilidade da inovação é declarada com o aporte de conhecimentos científicos (associados à própria condição e posição do ator), de estudos empíricos comparativos e de conotações valorativas que tentam prover legitimidade e adesão à causa da inovação num contexto de uma sociedade plural, na qual recursos, verdades e poder são disputados.

Nas políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico, o discurso que exalta a inovação constitui-se num instrumento que procura influenciar as escolhas dos agentes econômicos, construindo sentidos que operem mudanças culturais nos indivíduos, alterando seus comportamentos e valores. Este esforço é compreensível se considerarmos a imagem da sociedade em Weber (1994), na qual indivíduos agem orientados não

exclusivamente por motivações econômicas, referenciando-se uns nos outros e realizando mudanças sociais. Nessa ambiência, a política pública expressa relações de poder que dirimem conflitos e condicionam a sociedade, tendo a seu favor a legitimidade discursiva inerente à condição da autoridade estatal, o que facilita a reivindicação de posse da verdade, já que, incorporando Foucault (2006, p.10): “[...] o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar”.

Sendo assim, ao interpretarmos as falas investigadas, identificamos nelas elementos discursivos segundo os quais indivíduos criativos e inovadores, estimulados por ganhos econômicos, apoiados por estruturas estatais dinâmicas e agindo em condições institucionais favoráveis, se colocam como o caminho para a prosperidade de um país, a qual está condicionada à inserção desse país nos mercados globais de produtos com valor agregado elevado. Este ideário irá nortear e inspirar a elaboração do PRIME, concebido pela FINEP e constituído em oportunidade para a prática dos pressupostos preconizados por essa empresa pública, da qual também surge a estrutura objetiva de incentivos e de constrangimentos para efetivar as mudanças desejadas no comportamento dos agentes econômicos.

Entretanto, advertidos por Bourdieu (1983), mesmo que o discurso se constitua num capital lingüístico, cujos ganhos possam ser maximizados pelo amparo institucional, o poder de fazer as coisas acontecerem pela ação política encontrará sempre um campo de lutas pela frente, o qual, ainda que vulnerável a monopólios e privilégios, não evita as resistências que as relações de forças suscitam, inclusive as simbólicas. O discurso ora em análise se constitui claramente num instrumento para a transformação de um campo, o das atividades produtivas, cujas posições ocupadas por outros agentes sociais são de considerável importância no jogo de influências que determina a apropriação de recursos públicos.

#### **4.3- Enunciados, pressupostos e expectativas mobilizados para legitimar o PRIME**

Os propósitos anunciados, o planejamento formal, o arranjo institucional definido, os recursos disponibilizados e o marco legal articulado formaram o corpo material do PRIME, cujos objetivos podiam ser conhecidos também em termos quantitativos, evidenciando um tipo de racionalidade baseada na confiança de que os meios mais adequados foram escolhidos para os fins pretendidos. No entanto, a engrenagem material do Programa não prescindiu de uma intensa e articulada mobilização discursiva, levada a efeito pelos atores envolvidos com sua condução. A estratégia discursiva praticada no curso do PRIME, como sustentamos, pode ser vista como expressão dos interesses existentes e das afinidades ideológicas resultantes da

proximidade das posições sociais ocupadas por atores que usaram suas falas para legitimar o Programa.

Devemos aqui lembrar que, na distante análise de Ianni (1963) sobre a infiltração da ideologia do empreendedor durante a expansão do capitalismo industrial brasileiro, esse autor afirmara que as funções do empreendedor só podiam ser desenvolvidas com o suporte de representações sociais, valores e normas sócio-culturais, difundidos através de ideologias persuasivas capazes de colocar a função empreendedora em sintonia com o sistema no qual ela atua. Naquela época, conforme Ianni (1963), já se elaboravam os elementos que iriam compor o discurso empreendedor em terras brasileiras, quais sejam: a difusão de histórias dos homens que enriqueceram a partir da criação de pequenas empresas (Mauá, Matarazzo, Renner); o culto ao comportamento racional e à imagem do *self-made-man*; a propagação da idéia de que a mobilidade ascensional é uma possibilidade constante, inclusive aos trabalhadores assalariados.

Semelhantemente, o lançamento do PRIME, quase meio século após a análise de Ianni (1963), foi acompanhado de discursos protagonizados por um grupo social que, não sendo uma classe no sentido criticado por Bourdieu (2010) – reduzida às relações de produção econômica -, parece composto por atores que estão expostos a condicionamentos semelhantes. Ao pronunciar-se em defesa do PRIME com o uso intensivo do capital lingüístico, esses atores praticaram uma luta inerente ao jogo político, conforme explicitou Bourdieu (2010), qual seja: a luta pela imposição de uma percepção do mundo social. Nesse caso, cada ator social esforça-se por:

“[...] fazer existir em estado explícito, de publicar, de tornar público, quer dizer, objetivado, visível, dizível, e até mesmo oficial, aquilo que, por não ter acedido à existência objetiva e coletiva, permanecia em estado de experiência individual ou serial, mal-estar, ansiedade, expectativa, inquietação.” (BOURDIEU, 2010, p.142)

Tendo sido assim, julgamos que as relações existentes entre os membros do grupo social referido formaram o principal fator de aderência a um discurso homogêneo que buscava gerar consensos e ganhar autoridade reconhecida. Os conteúdos discursivos favoráveis ao PRIME, como passaremos a observá-los, contemplaram os motivos, as lógicas e as virtudes que alimentaram as expectativas quanto aos seus efeitos no mundo real. Esses discursos tinham espaços garantidos no órgão oficial de comunicação da FINEP, a Revista Inovação em Pauta, veículo criado para divulgar as ações daquela instituição e utilizado para dar voz a diversos agentes sociais comprometidos com o ideário do empreendedorismo inovador. A

partir do ano de 2008, quando se realiza o processo de escolha das instituições que iriam gerenciar o PRIME, este passa a fazer parte das falas dos agentes responsáveis por sua concepção, as quais são reproduzidas no referido meio de comunicação e ampliada por outros canais externos à FINEP. Diversos outros atores sociais também se pronunciariam sobre os enunciados do PRIME, criando expectativas e crenças que iram conformar um discurso comum em torno dessa política pública.

Um ano e meio antes de começar a operacionalização do Programa, o diretor de inovação da FINEP, Eduardo Costa, definiu o PRIME como “[...] *o maior programa dos 41 anos de história da FINEP.*” A previsão de beneficiar 5.000 empresas nascentes em 4 anos, disponibilizando, para isso, 1,3 bilhão de Reais, traduzia a certeza dos efeitos benéficos esperados do Programa. Ainda por ocasião do lançamento do PRIME, Gina Paladino, também diretora da FINEP, assim se expressou: “*O PRIME vai patrocinar pelo menos três rodadas de editais entre 2008 e 2010, com execução até 2011. Nossa meta é o desenvolvimento regional, a inovação tecnológica e a ascensão das pequenas empresas no país.*” (HTTP://WWW.FAROLDIGITAL.ORG.BR/INFORMATIVO/NOTICIA/25/06/2008, ACESSO EM 01/06/2012).

Para realçar a crença na durabilidade dos impactos do PRIME, Eduardo Costa utiliza uma metáfora: “*Não queremos desenvolver bonsais, queremos criar figueiras.*” (HTTP://WWW.UFCG.EDU.BR/PRT\_UFCG/ASSESSORIA\_IMPrensa/MOSTRA\_NOTICIA.PHP?CODIGO=8070/24/11/2008, ACESSO EM 01/06/2012). A fala do diretor da FINEP continuaria reproduzindo as apostas feitas em torno do PRIME:

O PRIME deve proporcionar o surgimento de 5,4 mil empresas inovadoras nos próximos quatro anos. Nesse período, os recursos totais do programa ultrapassam R\$ 1,3 bilhão. Estamos apostando muito nesse projeto porque cada empresa beneficiada vai impactar positivamente a cadeia produtiva em que está inserida (REVISTA LOCUS, P.27, JAN/2009).

As falas dos diretores da FINEP demonstram as representações sociais de agentes envolvidos na formulação de um Programa que, como política pública, pertence ao campo político. Uma política pública pode ser vista como uma externalização de intenções políticas por meio de produtos materiais e simbólicos, criados no campo político. Conforme Bourdieu (2010, p.164) assinalou:

O campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de consumidores, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção.

Nessa oferta de produtos políticos, de acordo com Bourdieu (2010), a produção de discurso é restrita, quando não monopolizada por profissionais e grupos que ocupam posições privilegiadas nas relações de produção cultural. Familiarizados com a lógica do campo e dotados de uma capacidade retórica indispensável nas disputas por reconhecimento, agentes políticos explicitam produções ideológicas que acompanham os produtos materiais componentes de uma política pública. Parte desses agentes constitui as burocracias públicas profissionais, formadas por instituições que conferem caráter científico ao discurso de especialistas, os quais usam a ressonância da presunção científica para obterem legitimidade em suas falas.

Desse modo, às propostas de políticas públicas sempre é indispensável a utilização do recurso discursivo, cuja legitimidade depende do seu conteúdo, da posição do locutor e das relações de forças existentes no campo onde é proferido. Sendo uma política pública um ato político, quando os agentes por ela responsáveis se esforçam por defendê-la, praticam a constatação de Bourdieu (2010, p.185), segundo a qual: “[...] *Em política, dizer é fazer, quer dizer, fazer crer que se pode fazer o que se diz.*”

Num movimento paralelo ao dos agentes públicos, o presidente de uma instituição diretamente envolvida com a promoção do empreendedorismo inovador, a ANPROTEC, Guilherme Ary Plonski também declara seu otimismo em relação ao PRIME: “*É nossa expectativa, bem como de outros parceiros do movimento, que os resultados do PRIME ajudarão a criar uma massa crítica de empreendedores que têm a inovação em seu DNA, capaz de transformar o panorama empresarial brasileiro no médio prazo* (REVISTA LOCUS, P.31, 2009).

A expressa manifestação de apoio ao PRIME por parte de um ator social que ocupa posição de destaque na difusão do empreendedorismo inovador no Brasil evidencia a luta existente no campo das políticas públicas para o desenvolvimento econômico. Esse ator representa um segmento social que busca, através de uma visão de mundo que privilegia o empreendedorismo, transformar a realidade do setor empresarial brasileiro. Assim, trata-se de uma luta simbólica, cujo objetivo é controlar a distribuição de recursos públicos objetivados. Nos termos de Bourdieu (2010, p. 174), a luta, que no campo político é representada por excelência pela luta entre os partidos, “[...] *assume, pois, a forma de uma luta pelo poder*

*propriamente simbólico de fazer ver e fazer crer, de predizer e de prescrever, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, que é ao mesmo tempo uma luta sobre os poderes públicos.”* Ainda segundo Bourdieu (2010), as representações e as crenças emanadas do campo político podem mobilizar forças objetivas, o que significa que o poder político, em vez de ser mera extensão do econômico, pode atuar eficazmente sobre forças objetivas.

Neste sentido, a conquista da adesão de grupos às propostas destinadas a mudar dada realidade e outras formas de busca pelo poder, requerem a capacidade de produzir idéias acerca do mundo social e de comunicá-las através de uma competência discursiva, cuja força se mostra na mobilização que consegue promover. Nos termos de Bourdieu (2010, p.183): “[...] a força de um discurso depender menos das suas propriedades intrínsecas do que da força mobilizadora que ele exerce, quer dizer, ao menos em parte, do grau em que ele é reconhecido por um grupo numeroso e poderoso que se reconhece nele e de que ele exprime os interesses.”

Mas, não apenas os significados do PRIME, enquanto política pública, foram enaltecidos. A forma descentralizada de operacionalização foi outro aspecto comentado por quem via nisso o diferencial do Programa. Pouco antes do seu lançamento oficial, foi divulgada a lista com as 17 instituições credenciadas para operar o Programa, quando o funcionamento do mesmo passa a ser detalhado: “*Não existe limite geográfico, uma empresa de Santa Catarina vai poder inscrever seu projeto no estado de Pernambuco*”, explicou Gina Paladino, superintendente de pequenas empresas inovadoras da FINEP (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.5, P. 18, FEV/MAR, 2009). Guilherme Ary Plonski, presidente da ANPROTEC, também elogiou o modelo descentralizado do Programa, o qual transfere incumbências importantes para instituições externas ao aparelho estatal. Como ressaltou esse ator:

A FINEP reconheceu nas incubadoras a combinação de competências específicas, postura e credibilidade adequadas para que a agência pudesse inovar radicalmente o seu modo de operar, com segurança de que os padrões de ética, eficácia e eficiência no uso dos recursos públicos serão atendidos (REVISTA LOCUS, P.28, JAN/2009).

Na mesma direção, a dirigente de uma das instituições selecionadas para operar o PRIME, Fracilene Garcia, do Parque Tecnológico da Paraíba, assim manifestou sua expectativa em relação à descentralização do Programa:

A participação de operadores descentralizados para gerenciar tanto os recursos quanto os resultados do Prime é o seu diferencial. Espera-se que o modelo inovador da operação, ora em implantação no âmbito do Prime, possa trazer avanços quanto ao processo de avaliação de resultados e aos reais impactos de instrumentos de fomento ao empreendedorismo inovador no país.” (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.6, P.44, JUN/JUL, 2009).

Outros atores falaram sobre as vantagens do modelo descentralizado do PRIME, a exemplo de José Mauro de Moraes, pesquisador do IPEA, lembrado como autor de um estudo que recomenda a descentralização para os programas da FINEP, o qual declarou: “*A FINEP precisa descentralizar suas operações, conforme determina a Lei da Inovação. O fato de haver uma incubadora, com know how na identificação, seleção e apoio a projetos inovadores, dá uma perspectiva maior de sucesso para esse programa.*” (REVISTA LOCUS, P.30, JAN/2009). Ainda em relação ao modelo de operacionalização do PRIME, não podia faltar uma declaração de apoio de alguém do SEBRAE, órgão privado de longa tradição na atuação conjunta com diversas esferas de governo. Paulo Alvim, gerente de acesso à inovação, foi o ator a se pronunciar nos seguintes termos:

É preciso adequar a oferta de crédito às características e necessidades desse público-alvo. No caso do Prime, a participação das incubadoras contribuirá muito, pois são instituições acostumadas a dar suporte técnico a empresas na captação de recursos, o que ajudará a Finep a adaptar o *modus operandi* do programa (REVISTA LOCUS, P.30, JAN/2009).

Essa combinação de discursos advindos de representantes de instituições públicas como a FINEP e o IPEA, com outros produzidos no interior de organizações privadas, a exemplo da ANPROTEC, SEBRAE e Paques Tecnológicos, leva-nos a concordar com Bourdieu (2010), para quem as estratégias simbólicas podem ser operadas por um mandatário do Estado, portador do monopólio da violência simbólica, o qual tem a seu favor a possibilidade de manejar a perspectiva autorizada e universal. Todavia, as lutas por classificações no espaço social também podem ser compreendidas tendo-se em conta os discursos de agentes particulares e de profissionais autorizados a falar. Esses agentes possuem o capital lingüístico que os credencia, o que implica no poder de auferir benefícios com o uso da palavra. Significa, para o locutor, ter ao seu lado uma autoridade determinante da eficácia de sua fala. É a capacidade de se fazer ouvir referida em certos mercados. Nesses mercados, o valor social de um discurso se verifica em sua relação objetiva de concorrência com outros

discursos. Sua eficácia depende da unidade do mercado lingüístico para o qual se destina e das chances de produção e de expressão em situações oportunas. Um grupo social legitima o discurso que lhe é conveniente reforçando e incitando os conteúdos de seu interesse, e censurando as falas discrepantes. Ao esforçar-se para afirmar seu discurso, o grupo busca conquistar posições melhores no espaço social. Para nós, está claro que o grupo social formado por atores de instituições historicamente vinculadas à causa do empreendedorismo se encontra em freqüente luta por imposição de sua visão de desenvolvimento econômico, reforçada pelas relações que estabelecem entre si e pela retroalimentação de uma produção discursiva afinada com o ideário empreendedor.

Sendo assim, o *modus operandi* do PRIME se constituía numa estratégia para ampliar o alcance do Programa em edições posteriores. Tendo em vista esse objetivo, Luiz Fernandes, presidente da FINEP à época da divulgação dos nomes das incubadoras-âncora escolhidas para gerenciar o Programa, falou sobre a inclusão futura de mais instituições: “*Queremos fechar o mapa do Brasil com a participação de incubadoras de todos os estados.*” (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.4, p.12, NOV/DEZ, 2008).

Além da característica descentralizada das operações do Programa, o seu formato guardava características inéditas, destinando recursos específicos para a remuneração dos próprios empreendedores e para consultorias empresariais. Nisto consistiu a principal premissa do Programa, segundo a qual esse tipo de apoio financeiro era considerado imprescindível para os novos negócios. As apostas feitas nesse formato se traduziram em declarações como as de Gina Paladino, diretora da FINEP:

A partir desse mecanismo foi possível elaborar um programa que prevê a alocação de recursos em um conjunto de competências para ajudar na gestão dos empreendimentos nascentes, ao mesmo tempo em que garante a dedicação do empresário ao projeto inovador (REVISTA LOCUS, p.27, JAN/2009)

O diretor de inovação da FINEP, Eduardo Costa, explicou o formato do PRIME, cujo benefício principal contemplava a destinação de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) para os projetos de negócios a título de subvenção: “*Com esse dinheiro, será possível a contratação de técnicos, administradores e consultores de mercado.*” (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.4, p.12, NOV/DEZ, 2008). Com relação à destinação de recursos para o empreendedor, Eduardo Costa assim se pronunciou em outro momento: “*No início, o pequeno empresário não consegue se dedicar ao seu próprio negócio porque precisa*

*garantir alguma renda para a sua sobrevivência.”* (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.6, p.32, JUN/JUL, 2009). Em apoio a esse ponto de vista, Paulo Risola, gestor de uma das incubadoras que iriam gerenciar o PRIME, declarou:

Nossa experiência mostra que, após ingressar na incubadora, os empreendimentos passam cerca de oito meses aguardando recursos de alguma fonte – editais da Fapesp, CNPq e Finep, por exemplo. Ao conceder os R\$ 120 mil logo no início do negócio, o Prime permitirá que o empreendedor estruture a empresa para uma entrada mais rápida no mercado (REVISTA LOCUS, p.30, JAN/2009).

Kedson Macedo, gerente executivo da diretoria de micro e pequenas empresas do Banco do Brasil, instituição incluída como parceira do Programa, também se posicionou quanto ao ineditismo do tipo de apoio proporcionado pelo PRIME:

Geralmente, as empresas inovadoras trabalham com recursos intangíveis, baseadas em conhecimento e não em bens de produção. A maioria das linhas de financiamento atuais não está adaptada a essa realidade. Por isso o Prime representa o recurso certo na hora certa (REVISTA LOCUS, p.30, JAN/2009).

Eduardo Costa, da FINEP, outra vez se referiu ao desenho do PRIME: *“Queremos criar condições para que empresas nascentes estruturem os seus planos de negócios e passem a oferecer produtos e serviços inovadores no mercado.”* Durante a fase de seleção em todo o país, o formato do PRIME foi considerado pela FINEP como sendo “na medida certa”. De acordo com diretora Gina Paladino: *“Depois da proposta elaborada, nós fomos conversar com empreendedores para saber se o kit atendia a expectativa deste perfil de empresa.”* A certeza de que o Programa tinha atingido o alvo certo foi compartilhada pelo diretor do Instituto Gene - uma das incubadoras parceiras do PRIME - Horst Nilton Boeving, para quem o programa teria alcançado um público-alvo que realmente precisava de apoio. Conforme declarou: *“Na pré-inscrição verificamos que de um total de 571 inscritos 80% não tinham CNPJ, ou seja, a empresa não existia. A maioria é pesquisador em universidade, e passa anos trabalhando em um projeto mas não abre empresa por falta de estímulo financeiro.”* (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.6, .34, JUN/JUL, 2009). Esse diagnóstico coincide com o depoimento de uma pesquisadora, professora universitária, sobre as dificuldades de colocar suas invenções no mercado, algo que, no contexto de sua fala, se compreende que poderia ser resolvido com o Programa PRIME. Segundo Vera Fantinato:

A parte que se refere à pesquisa sempre foi mais fácil, afinal eu domino o assunto. Mas o processo de abertura e estruturação da empresa representa um grande desafio, pois tudo é novidade. Sinto que não tenho todos os subsídios necessários ao gerenciamento do negócio (REVISTA LOCUS, p.26, JAN/2009)

Para suprir tais deficiências, segundo Gina Paladino da FINEP, o PRIME reuniria características especiais, capazes de ajudar novos negócios, e teria sido elaborado com base nas constatações acima referidas, ou seja:

Por um lado, os empreendedores carecem de conhecimento na área de gestão, essencial para o bom encaminhamento dos negócios. Por outro, quando esses empreendedores, geralmente pessoas com formação técnica de alto nível, participam ativamente da administração da empresa, encontram dificuldades para se dedicar ao desenvolvimento de projetos inovadores (REVISTA LOCUS, p.27, JAN/2009)

Nesta direção, o gerente da incubadora do Instituto Nacional de Telecomunicações - INATEL, Rogério Abranches, destacou: “[...] *uma característica importante do PRIME é a de permitir que o empresário se auto-remunere. Além da falta de noções administrativas, outro problema das empresas nascentes é a falta de recursos, que impede o cientista de se dedicar ao projeto em tempo integral.*” De igual modo, do Centro de Incubação e Desenvolvimento Empresarial - CIDE - outra incubadora do Programa -, o diretor Eduardo Pedro afirmou, “[...] *o PRIME garante estabilidade e verba nos primeiros anos da empresa, elementos determinantes para o seu sucesso. Se a empresa começa bem, com um gestor qualificado e um cientista livre para desenvolver sua idéia, ela deslança.* (HTTP://WWW.FINEP.GOV.BR/IMPrensa/NOTICIA.ASP?COD\_NOTICIA=1809/16/04/2009, ACESSO EM 05/06/2012).

O que se presume das declarações anteriores é que a escolha do formato do Programa teria sido amparada em diagnósticos produzidos em meios acadêmicos e empresariais. Depois de elaborada a proposta, empreendedores, de acordo com a citada fala da diretora da FINEP, foram convidados a opinar sobre os benefícios oferecidos. Deduzimos, por isso, que o nível de participação na elaboração do Programa se restringiu ao suporte oferecido por especialistas, alguns dos quais ocupando postos na FINEP. Esses especialistas em empreendedorismo e em inovação compõem o segmento social que discursa em favor de políticas públicas que apóiam o empreendedorismo. Formados nas Universidades e militantes nas incubadoras nelas instaladas, acadêmicos e profissionais variados, portadores de um saber

científico, investem suas falas na construção do discurso empreendedor. Isso nos conduz ao registro de Paula *et al* (2002) que, ao tratar da relação entre conhecimento e interesse em economia, explicam que a produção do conhecimento econômico assume, muitas vezes, o caráter de ciência positiva, ocultando suas facetas ideológicas que disfarçam interesses particularistas e comprometimentos de classe, fazendo surgir hegemonias que:

[...] se expressam no largo domínio exercido por certas teorias no interior da comunidade de seus praticantes e receptores - escolas, veículos de divulgação, associações científicas e profissionais -, instituições demandantes do campo de atuação das teorias, instituições financiadoras de pesquisa, etc. (PAULA *et al*, 2002, p.12).

Oriundos de algumas dessas instituições, atores sociais fizeram mais do que alimentar expectativas de êxito de uma política pública particular, chegando a superdimensionar o impacto do PRIME. Exemplo disso foi a afirmação do presidente da FINEP, Luis Fernandes, para quem o Programa também se constituía numa grande contribuição para o combate aos reflexos da crise financeira internacional. Como declarou: “*Não se pode combater apenas os efeitos imediatos da crise, temos que pensar em construir o futuro.*” (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.6, p.5, JUN/JUL, 2009). Seguindo esse diapasão, o presidente da ANPROTEC, Ary Plonski, enxergava no PRIME um Programa para ajudar a superar a crise:

O cenário de desenvolvimento do Brasil requer rápidos investimentos. O Programa está sendo implementado em um momento em que o País precisa de mais inovação e empreendedorismo, em meio a uma crise financeira onde também surgem oportunidades para novos negócios de base tecnológica. Investimentos desse porte são muito bem-vindos. ([HTTP://WWW.PAQTC.ORG.BR/PAQTC/DETALHA NOTICIA/04/12/2088-ACESSO EM 05/06/2012](http://www.paqtc.org.br/paqtc/detalha-noticia/04/12/2088-acesso-em-05/06/2012))

Dentre os atores das incubadoras-âncora responsáveis pela execução do PRIME, o diretor do Centro Empresarial para Laboração de Tecnologias Avançadas - CELTA, Tony Chierighini, também compartilhava da opinião segundo a qual o Programa aplacaria os efeitos negativos da crise econômica de 2008, conforme se depreende de suas palavras durante o período de inscrição para o processo seletivo do PRIME:

*No contexto em que vivemos, um programa como este possibilita a consolidação real de uma nova empresa e a geração de, pelo menos, quatro empregos diretos. O Prime é um pacote anticrise do nosso setor.* ([HTTP://WWW.FINEP.GOV.BR/](http://www.finep.gov.br/))

IMPrensa/NOTICIA.ASP?COD\_NOTICIA=1809/16/04/2009, ACESSO EM 05/06/2012)

Além de saída para a crise econômica, o diretor de inovação da FINEP, Eduardo Costa, expõe a pretensão do Programa de influir num aspecto cultural do comportamento de parte do seu público-alvo: “*Hoje, quando alguém sai da faculdade, tem a cultura de encontrar um bom emprego, e não investir em algo próprio. O que criamos é um kit empurrão, para mexer com essa atitude.*” (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.4, p.12, NOV/DEZ, 2008). Três meses depois, o ministro da Ciência e Tecnologia utilizaria termos semelhantes para anunciar o PRIME:

O Brasil dispõe hoje de inúmeros jovens que saem das universidades para arranjar um bom emprego no mercado. Queremos, com esta iniciativa, criar um ambiente propício para que eles também busquem a opção de criar uma empresa de conhecimento, estimulando o ambiente de inovação no País (SERGIO RESENDE, GAZETA MERCANTIL, 05/03/2009).

O apelo à emancipação econômica, via empreendedorismo, faria parte do discurso de persuasão com vistas a atrair candidatos para o PRIME, notadamente nas expressões de Eduardo Costa da FINEP, que se esforça em apresentar o Programa como algo que vai além de um simples apoio à atividades econômicas:

Isso é um contraponto aos parentes, que sempre incentivam as pessoas a prestarem concurso para o Banco do Brasil ou para o Tribunal de Contas da União. O emprego público é uma solução para os pais das pessoas que querem empreender, não para eles, nem para o país. ([HTTP://WWW.UFCG.EDU.BR/PRT\\_UFCG/ASSESSORIA\\_IMPrensa/MOSTRA\\_NOTICIA.PHP?CODIGO=8070/24/11/2008](http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=8070/24/11/2008), ACESSO EM 01/06/2012).

Como se percebe, ao decidir por incluir em sua agenda políticas públicas que estimulam a autonomia do indivíduo, os governos demonstram estar em sintonia com os discursos de setores portadores de certo capital cultural - porque utilizam um saber científico - e influenciados por determinado sistema ideológico. Quem profere esses discursos se reveste das posições sociais que ocupam para prover autoridade às suas falas, aumentando a capacidade de serem acreditados. Como disse Bourdieu (2010, p.186): “*O que seria um discurso irresponsável na boca de qualquer um é uma previsão razoável na boca de qualquer outro.*” O êxito do discurso empreendedor consiste em transformar em realidade expressões políticas, e em mobilizar as forças suficientes para tanto, inspirando confiança e convencendo outros das probabilidades de sucesso das propostas. Reproduzindo Bourdieu (2010, p.186):

As expressões políticas, programas, promessas, previsões ou prognósticos nunca são verificáveis ou falsificáveis logicamente, elas não são verdadeiras senão na medida em que aquele que as anuncia (por sua própria conta ou em nome de um grupo) é capaz de as tornar historicamente verdadeiras, fazendo-as advir na história.

No Brasil, o empenho em difundir valores associados ao empreendedorismo se transforma em apelos midiáticos, exemplificados pela reportagem de capa de um semanário nacional que tratava do assunto e arriscava: “*O sonho do brasileiro jovem já foi conseguir um emprego público. Hoje, um número cada vez maior deles quer ter o próprio negócio. E isso muda tudo.*” (REVISTA VEJA, EDIÇÃO 1012, N.5, 21/03/2012). Se verdadeira esta tese, estaria desconstruído o diagnóstico de Barbosa (2001); que, ao discorrer sobre a meritocracia no Brasil, registrou a prevalência do fisiologismo, do nepotismo e do patronato na cultura brasileira, sempre resistente às diferenças de resultado e às desigualdades. A ideia de que as posições sociais devem ser alcançadas em função dos talentos, habilidades e esforços de cada um, sempre fez parte da ideologia das sociedades modernas, as quais condenam o indivíduo dependente do Estado, acomodado e reativo. No entanto, no Brasil, segundo pensamos, não se consolidou uma cultura condizente com o ideário empreendedor. Permanece entre nós a busca por empregos públicos e estáveis, como forma de fugir à instabilidade e às pressões do trabalho na empresa privada, a qual, por sua vez, ainda não incorporou uma cultura de valorização do trabalho. Isso significa que, em muitos contextos, o trabalho assalariado se constitui num fardo pesado que sobrecarrega e limita o indivíduo, absorvendo seu tempo de vida. Essa realidade, sustentamos, deixa muitos indivíduos suscetíveis à sedução do discurso empreendedor, cujo teor preconiza a independência, a emancipação econômica e a liberdade, valores aos quais é difícil resistir, muito mais num tempo em que as soluções coletivas parecem impraticáveis para trabalhadores pressionados pelo imediatismo e empurrados para o individualismo.

Nesse contexto, os atores políticos envolvidos na difusão do empreendedorismo inovador, segundo observamos, contam com uma ampla e constante narrativa midiática, cujo poder encontra eco nos gabinetes governamentais e busca criar consensos em torno de políticas públicas orientadas pelas idéias e valores que impregnam o discurso empreendedor. Uma amostra da pregação empreendedora em curso pode ser retirada de um trecho de reportagem que enaltece o crescimento do empreendedorismo no Brasil:

A força empreendedora, graças a uma feliz combinação de fatores, vem se impondo apesar do governo, não por causa dele. Mas é inegável que o novo

empreendedorismo brasileiro catalisa boa parte das transformações modernizadoras pelas quais o país vem passando. Avanços no volume e na natureza das empresas iniciantes são um tipo de fenômeno capaz de mudar a cara de um país. É nas pequenas empresas, rápidas e rebeldes, que costuma surgir grandes inovações (REVISTA VEJA, EDIÇÃO 1012, N.5, pp.38-51,21/03/2012).

Orientadas por discursos otimistas como esse, muito antes da publicação do edital que lançou o PRIME, as instituições que assinaram o convênio com a FINEP para gerir o Programa desenvolveram esforços para divulgá-lo de diversas maneiras e em diferentes ambientes. Universidades, associações empresariais, incubadoras de empresas e outros espaços sociais tidos como potenciais alvo para o chamamento dos empreendedores, foram visitados por equipes técnicas, responsáveis por promover oficinas, palestras e uma divulgação intensiva, até que o Programa fosse iniciado.

A Diretora do Parque Tecnológico da Paraíba - uma das instituições gerenciadoras que mais iriam selecionar empreendedores - Francilene Garcia, chegou a produzir um vídeo para divulgar o PRIME entre potenciais empreendedores. No pano de fundo do vídeo lê-se: “*PRIME – como receber R\$ 120 mil pela sua inovação, já!*” Chama a atenção o fato de vídeo ter sido produzido por uma empresa incubada no próprio Parque Tecnológico da Paraíba e que viria a fazer parte do PRIME como consultoria contratada por sete dentre os empreendedores selecionados. Essa mesma consultoria se negaria a conceder entrevista a este pesquisador. Feita esta ressalva, entre esclarecimentos, informações e explicações sobre o funcionamento do Programa, a diretora da instituição lança frases convidativas para gerar interesse nos candidatos a empreendedores que assistiriam o vídeo:

“[...] a Fundação Parque Tecnológico da Paraíba pode ajudar você a ser um empreendedor de sucesso. [...] Transforme a sua idéia, o seu sonho num negócio de sucesso.[...] O programa Prime vem para fortalecer o negócio que você tem em mente, essa é uma oportunidade inédita no país.[...] Faça parte do grupo Prime de empresas inovadoras.” (HTTP://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=LUOXBZK IPR4, ACESSO EM 14/06/2012).

Como resultado dessa intensa divulgação, lançado o edital do PRIME para a seleção dos beneficiários, o número de inscritos foi visto pela FINEP como sinal de êxito e a instituição exalta o pioneirismo do programa: “*Nunca na história da FINEP houve um programa com tamanha capilaridade nacional*”, afirmou Gina Paladino, diretora daquele órgão público (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.6, JUN/JUL,PP.32-42 2009).

Passadas as etapas seletivas, algumas dessas instituições-âncora manifestaram sua satisfação com os resultados do trabalho que antecedeu a formalização do PRIME. Carlos

Eduardo Negrão Bizzotto, diretor de uma incubadora do Sul do país, explicou porque sua instituição atingiu a meta quantitativa de projetos: *“Formamos uma grande rede de entidades para trabalhar em conjunto. Assim, conseguimos atingir uma área geográfica bastante significativa, até mesmo por conta do nosso posicionamento.”* Na região Sudeste, Daisy Andrade de Melo e Sousa, coordenadora da Incubadora de Empresas da Sociedade Mineira de Software - FUMSOFT, comentou o período de tempo despendido para divulgar o PRIME: *“Há quase dois anos, desde que tomamos contato com as primeiras ideias do PRIME, estamos trabalhando os conceitos do programa.”* (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.6, JUN/JUL,PP.32-42,2009).

Por outro lado, os empreendedores selecionados pelo PRIME, principais alvos e beneficiários do Programa, manifestaram suas esperanças nos benefícios que receberiam. Maria Salete, fabricante de produtos a partir de materiais reciclados, afirmou: *“Trata-se de um produto diferenciado, ecologicamente correto e sem concorrentes no mercado. Foram 15 anos de sofrimento, mas sinto que chegou a minha vez.”* (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.6,P.35,JUN/JUL,2009) Um dos benefícios esperados por essa empreendedora estava relacionado com a possibilidade de ter uma remuneração para dedicar-se mais ao negócio. Segundo ela: *“O pequeno empresário tem que correr muito e não sobra tempo para mais nada.”* Outra empreendedora, Lauria Pinheiro, colocou sua expectativa na possibilidade de ter suporte gerencial através da contratação de um gestor: *“Precisamos de pessoas que nos ajudem na gestão do nosso negócio, e é isso que o PRIME vai nos dar”*, declarou ela. Já o empreendedor Cesar Sodré Alckmin citou a ajuda que poderia ter de consultorias externas: *“Com o PRIME, vamos contratar consultores de mercado para nos ajudar a encontrar outros canais para distribuição do produto”*, disse o empresário. (REVISTA INOVAÇÃO EM PAUTA, N.6, JUN/JUL,PP.32-42 2009).

No Parque Tecnológico da Paraíba, a divulgação dos projetos selecionados pelo PRIME foi seguida de comemoração entre os empreendedores e técnicos da instituição, noticiada no seu sítio eletrônico. Um dos empreendedores aprovados, Alcedo Medeiros, declarou: *“[...] é um alívio e uma satisfação muito grande conseguir vencer essa etapa”*. Outra beneficiária, Michele Wadja, assim descreveu seus sentimentos: *“[...] você começa reviver cada momento, é como se fosse um filme repassando tudo que vivemos para chegar até aqui.”*([HTTP://WWW.PAQTC.ORG.BR/PORTAL\\_NOVO//DETAILARTIGO.ACTION?LOCALDETAIL=PRINCIPAL&IDENCRIPT=PMCKMLR4GE4%3D/18/09/2009](http://www.paqtc.org.br/portal_novo/detailartigo.action?LOCALDETAIL=PRINCIPAL&IDENCRIPT=PMCKMLR4GE4%3D/18/09/2009), ACESSO EM 10/06/2012).

Liberada a primeira metade dos recursos, o Parque Tecnológico da Paraíba passou a ser visto como um exemplo a ser seguido na coordenação do PRIME. Marcelo Camargo, coordenador nacional do PRIME, externou sua opinião sobre o trabalho da referida instituição: “[...] é um agente operacional do PRIME considerado um modelo e que tem nos dado muita satisfação em trabalhar, além do mais porque queremos descentralizar as ações do eixo Sul e Sudeste.” O empreendedor Reginaldo Marinho, beneficiário do PRIME, declarou sua satisfação com o desempenho das instituições envolvidas: “[...] nunca o governo federal tinha assumido uma postura como a criação do Programa PRIME para apoiar e alavancar o empreendedorismo nacional, nós estamos sendo muito bem assistidos.” (WWW.PAQTC.ORG.BR/PAQTC/DETALHANOTICIA.DO?ID=635,25/02/2010,ACESSO EM 10/06/2012). O mesmo empreendedor, ainda otimista com a utilização inicial dos recursos na empresa, afirmava: “O edital PRIME foi a centelha que faltava para iluminar a trajetória de vislumbre dos mecanismos possíveis para implantação da empresa”. (WWW.PAQTC.ORG.BR/PORTAL\_NOVO//DETAILARTIGO.ACTION;JSESSIONID.,21/05/2010, ACESSO EM 10/06/2012).

Mas o filme tinha um encontro marcado com a realidade. Se continuarmos sendo ajudados por conceitos boudieusianos para compreendermos a construção dos discursos aqui destacados, enxergaremos o campo das políticas públicas como um espaço de lutas travadas também em seu interior. Se existem lutas, existirão resistências e conflitos. Por isso, no campo das políticas públicas não é possível se ter a certeza se uma dada ação política produzirá os efeitos desejados. Dentre os depoimentos que antecederam o lançamento do PRIME, o de José Mauro de Moraes, do IPEA, destoava dos demais na advertência que fez sobre a necessidade de acompanhamento dos empreendimentos beneficiados pelo Programa. Como autor de estudos sobre os resultados dos programas da FINEP, o economista ressaltou:

O grande problema que encontramos em nossos estudos é que as empresas beneficiadas nos últimos anos pelos mecanismos de subvenção não têm apresentado seus resultados à sociedade. Se esses dados existem, estão guardados. É preciso divulgar o que está acontecendo com as empresas que são financiadas. Isso contribui com a análise da eficácia dos programas (REVISTA LOCUS, p.31, JAN/2009).

Nesse sentido, nos debruçamos sobre a implementação do PRIME pelo Parque Tecnológico da Paraíba, cético que somos com relação aos discursos que tentam legitimar uma política pública carregada de complexidade, sobretudo quando se trata do apoio estatal para inserir novas empresas no mercado. Nos enunciados e justificativas do PRIME,

modalidade de política de incentivo ao empreendedorismo inovador, repete-se o movimento histórico de construção dos mercados capitalistas moldado pela ação do Estado. Apesar de, conforme pensamos, mormente nos tempos atuais, a complexificação dos mercados tornar as ações governamentais para a criação de novos nichos algo incerto e arriscado, do ponto de vista do interesse público, em relação ao PRIME, anunciou-se:

A maioria dos empreendimentos inovadores nascentes apresenta fragilidades estruturais e diversas dificuldades de desenvolvimento em sua fase inicial, porque os empreendedores e fundadores das empresas desviam-se do foco principal do negócio para dedicar-se a atividades paralelas que garantam sua sobrevivência no curto prazo. O Prime apoia a empresa nesta fase crítica de nascimento, possibilitando aos empreendedores dedicar-se integralmente ao desenvolvimento dos produtos e processos inovadores originais e à construção de uma estratégia vencedora de inserção no mercado ([HTTP//WWW.FINEP.GOV.BR/PROGRAMAS/PRIMEASP](http://www.finep.gov.br/programas/primeasp))

Cabe-nos reconhecer que o papel do Estado na formação de mercados sempre foi uma constante, mesmo em períodos de hegemonia do discurso neoliberal. Hobsbawm (1995) demonstrou que após a segunda guerra mundial, início dos anos dourados do capitalismo, a maior parte dos casos exitosos de industrialização contava com a presença orientadora e/ou planejadora de governos comprometidos não só com a expansão de mercados, mas também com a incorporação de massas a ele, resultando em melhorias nas condições de vida dos cidadãos e constituindo-se num tipo de “economia mista” alicerçada nas lições keinesianas. Deixar o progresso sob os ventos do *laissez-faire* não estava na cabeça dos formuladores de políticas desenvolvimentistas baseadas no tripé: governo, empresários e trabalhadores. O primeiro, tido como agente indispensável para evitar a volta de um modelo ortodoxo de mercado que tantos males tinha causado no passado. O mercado passou a existir dentro da esfera do planejamento público e da administração macro-econômica.

Mais recentemente, Lerner (2009) constatou como os governos estiveram presentes em vários lugares do mundo para induzir atividades empreendedoras, até mesmo aquelas vistas como portadoras de conteúdos inovadores, tradutoras do discurso liberal de independência econômica, difundido pelos formuladores das políticas referidas ao empreendedorismo. Para esse autor, em algumas ocasiões, governos se tornaram sócios indiretos de empreendimentos de empreendimentos particulares tidos como protótipos de um modelo liberal exitoso, a exemplo do Vale do Silício nos Estados Unidos.

No que se refere ao PRIME, entretanto, a referência documentada à construção de “estratégias vencedoras de inserção no mercado” não pode prescindir de reflexões sobre a criação, o funcionamento, as virtudes e os defeitos dos mercados. Além disso, defendemos

que tais estratégias devem ser sempre alvo de avaliações acerca de seu alcance e resultados, a fim de que se afira se são de fato exitosas, visto que os governos desempenham um papel importante em seu desenvolvimento e nem sempre estão aptos para lidar com mecanismos de construção coletiva dos mercados. Por outro lado, grupos de interesses podem articular esforços para se apropriarem dos recursos materiais do Estado e para ocuparem posições de destaque no aparelho decisório dos governos. No mais, a concretização de políticas públicas mediadas por instituições privadas e destinadas ao fortalecimento de negócios inovadores, podem colocar sobre telhados os conflitos e as tensões oriundas de objetivos e interesses difusos dos participantes dessas políticas.

A idealização da realidade, emulada pelos discursos iniciais proferidos para referendar o PRIME, poderia ser vista com desconfiança quando, por ocasião da liberação dos recursos para os beneficiários, Gina Paladino, superintendente da Área de Subvenção e Cooperação da FINEP, advertiu: *“O contrato tem prazo de um ano, e começa a contar no dia 1º de Dezembro. A avaliação dos primeiros seis meses é fundamental para a liberação completa dos R\$ 120 mil do Programa. (WWW.FINEP.GOV.BR/IMPrensa/NOTICIA.ASP?OD\_NOTICIA=2023/05/12/2009, ACESSO EM 10/06/2012 ).*

Entretanto, a advertência acima não seria suficiente para denotar claramente os condicionamentos, exigências e regras constantes no Programa, os quais, como demonstraremos na análise de sua implementação, tornaram a caminhada dos empreendedores muito mais difícil do que supunham os discursos e colocaram em xeque a própria política pública, desconstruindo as imagens contornadas pelas falas acima referidas.

Passados os primeiros meses de implantação do PRIME, as vozes que exaltavam o Programa começaram a perder o ímpeto e passaram a ser cada vez mais escassas nas variadas mídias, até silenciarem. Quando muito, casos isolados de empresas exitosas passaram a ser divulgados por instituições gerenciadoras do Programa, destacando-se a condição dessas empresas como participantes do PRIME, ainda que os motivos do aparente sucesso não estivessem diretamente relacionados ao Programa ou existissem antes de o mesmo nascer.

Concluído o PRIME no final de 2010, descontinuado por não ter sido cumprida a segunda etapa, na qual seriam disponibilizados empréstimos a juros zero para as empresas participantes, as informações do Programa foram ocultadas pelas instituições criadoras e gestoras. No sítio eletrônico da FINEP, o *link* que dava acesso às estatísticas do PRIME passou a acusar erro, depoimentos sobre o Programa não mais existem e a avaliação dos seus resultados não se conhece ainda. Em razão disso, optamos por ouvir outras falas, as dos beneficiários, as da realidade de sua implementação, trabalho exposto em outra seção,

revelador de vozes destoantes, embargadas, dissimuladas e/ou alteradas, mas eloqüentes o suficiente para questionar o silêncio anteriormente mencionado.

#### **4.4-Estratégia de implementação do PRIME: fases de seleção dos beneficiários, funcionamento, problemas**

A implementação do PRIME foi orientada pelo que estava previsto no edital 01/2009 de 05, de Março de 2009. A meta do Parque Tecnológico da Paraíba era alcançar 120 empresas, para o que a instituição tinha disponível o valor de R\$ 14.400.000,00 (Quatorze milhões e quatrocentos mil reais). O Programa destinava-se a escolher empresas com 24 meses de constituição formal até o término das inscrições do processo seletivo, as quais seriam avaliadas segundo os critérios de cada etapa da seleção.

O principal benefício e atrativo do PRIME residia na subvenção de R\$ 120.000,00 (Cento e vinte mil reais), disponível para cada empresa ou projeto de negócio aprovado. O Programa aceitava a candidatura de negócios não formalizados, desde que os mesmos assim se constituíssem até o final das inscrições. O foco em empresas nascentes abria oportunidades, como atestou o trabalho de campo, para uma grande participação de empresas incubadas, muitas das quais oriundas das próprias instituições executoras ou parceiras do Programa.

Os recursos recebidos pelas empresas selecionadas deveriam ser utilizados exclusivamente na contratação de gestores e consultorias, além de uma parte destinada ao próprio empreendedor (ver Quadro 17). Os pressupostos da vinculação do uso dos recursos a gastos específicos eram: a) os empreendedores precisavam de uma remuneração para se dedicar inteiramente ao negócio, o que justificava a fixação de um valor para ele a título de *pró-labore* (retirada mensal do proprietário); b) os negócios, apesar do caráter inovador, precisavam de um aporte de conhecimentos e de técnicas que lhes possibilitasse a necessária profissionalização para se inserirem no mercado, o que seria alcançado com a contratação de consultorias; c) os empreendedores não poderiam gastar tempo com aspectos burocráticos e formais da empresa, por isto a necessidade de se ter um gestor para disso cuidar. Neste particular, ao longo da pesquisa verificou-se que o tempo de trabalho do gestor, na maioria dos casos, foi absorvido pela necessidade de cumprir as exigências formais do Programa, demandante de informações volumosas e contínuas.

**Quadro 17 – Resumo do kit PRIME**

RUBRICA	TETO	QUANTIDADE
---------	------	------------

Pró-labore empreendedor	R\$ 40.000,00	Até 2 pessoas
Gestor de negócios	R\$ 40.000,00	1 pessoa
Consultoria de mercado	R\$ 30.000,00	1 contrato
Consultorias em gestão	R\$ 30.000,00	Até 3 contratos
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 120.000,00</b>	

Fonte: Edital 01/2009 do PaqTcPB de 05/03/2009

A primeira fase da seleção constou da apresentação, via meios eletrônicos, de uma “Proposta Simplificada” (ver Quadro 18) do projeto de negócio, na qual deveriam ser explanados os produtos e tecnologias do negócio, com as evidências de seu caráter inovador, o mercado ao qual se destinavam, além de um orçamento preliminar para o desenvolvimento do projeto. Os itens da Proposta Simplificada superam os formatos de “plano de negócios”, comumente requerido por agências financiadoras de novos empreendimentos. Tal instrumento está amplamente difundido pela literatura do empreendedorismo e por instituições que atuam na formação de empreendedores. O plano de negócio se constitui numa ferramenta por demais conhecida entre os que se iniciam na criação de empresas, estando disponível em diversos portais de instituições empenhadas em estimular o processo empreendedor, a exemplo do SEBRAE.

**Quadro 18 - Critérios de seleção da proposta simplificada**

Critério	Nota	Peso
Grau de inovação do produto/serviço	1-10	3
Vantagens competitivas da empresa	1-10	1
Consistência e viabilidade da proposta	1-10	1

Fonte: Fonte: Edital 01/2009 do PaqTcPB de 05/03/2009

Apresentadas as Propostas Simplificadas, consultores *ad hoc*, vinculados a diversas instituições, foram convidados pelo Parque Tecnológico da Paraíba – instituição cujo âmbito de atuação no PRIME é objeto desta pesquisa – para avaliarem os projetos de negócios que constavam nas propostas, segundo os critérios de: *inovação, competitividade e viabilidade*. As empresas selecionadas seriam as que obtivessem média ponderada superior a 6,0 (seis), calculada em função de notas e pesos estabelecidos. Percebe-se que à inovação foi conferido maior peso, três vezes mais do que para os outros critérios. Nada mais compreensível em se tratando de um Programa que buscava garimpar empreendimentos inovadores, ainda que os critérios se relacionem entre si reciprocamente, o que significa que a valorização de um implica na valorização de outro, sendo o inverso também verdade.

Apesar de denominada “simplificada”, essa fase inicial da seleção elegeu critérios que conservaram considerável sofisticação e complexidade para serem avaliados, sendo cada qual

objeto de longo esforço acadêmico e empírico para explicá-lo, sobretudo em abordagens do campo da Economia, da Administração e das Engenharias ligadas às novas tecnologias. Um desses critérios, “vantagens competitivas da empresa”, trata-se de um conceito criado por um economista, Porter (1982), cuja aplicação procura avaliar a cadeia produtiva de empresas já existentes, para verificar se elas agregam valor aos seus produtos e processos, o que pode ser reconhecido por clientes e levá-los a pagar mais por esses produtos. Para empresas iniciantes ou em estágio de criação, a menos que se trate apenas de importação de uma terminologia, a utilização de tal critério é de presumida inadequação, visto que essas empresas não possuem estrutura produtiva em funcionamento ou consolidada.

Neste sentido, durante a pesquisa, procuramos entrar em contato com alguns dos muitos avaliadores dos projetos. Diante da negativa do PaqTcPB em fornecer a lista de contatos dos avaliadores, procuramos dois deles com quem tínhamos uma relação de trabalho na Universidade Federal de Campina Grande. A eles enviamos um questionário com perguntas sobre o processo de seleção em geral, acerca dos critérios adotados e de suas opiniões sobre os projetos a eles submetidos. Apenas um respondeu. Porém, as respostas foram evasivas, curtas, às vezes monossilábicas. Consideramos todas insatisfatórias.

Ainda assim, destacamos aqui uma pergunta feita sobre como o avaliador utilizou o critério “vantagem competitiva” para avaliar os projetos na primeira etapa, considerando que esses projetos, em sua grande maioria, representavam ideias de negócios e não empresas em funcionamento. Para o diagnóstico da “vantagem competitiva” a empresa deve estudar a cadeia de valores de suas atividades pesquisa e desenvolvimento, produção, comercialização e serviços). Como os projetos submetidos ao PRIME, predominantemente, diziam respeito a planos de negócios, não entendíamos como tal critério poderia constar na seleção. Obtivemos em resposta a este questionamento a justificativa de que a avaliação tinha sido feita baseada na “perspectiva” de o negócio alcançar a vantagem competitiva. Continuamos insatisfeitos, por acharmos tal resposta inconsistente e por demais subjetiva.

No que concerne a essa primeira fase, segundo declarou a coordenadora do Programa, mesmo entre os aprovados era possível identificar alguns problemas, tais como: inadequação de perfil, falta de clareza nos projetos iniciais, fragilidade das propostas e dificuldades de compreensão do edital. Em se tratando de um Programa inédito, muitas dúvidas referentes ao cumprimento da regulamentação do Programa foram suscitadas, o que se estendeu para a relação entre Parque Tecnológico e a FINEP. Para as 22 (vinte e duas) empresas já incubadas pelo Parque Tecnológico e também aprovadas no Programa, o acesso às informações teria

sido mais rápido, devido ao fato de estarem instaladas nas dependências do próprio Parque Tecnológico, segundo afirmou a coordenadora.

Entretanto, divulgado o resultado consolidado da primeira fase - após três candidatos terem interposto recurso apelativo contra um resultado preliminar anteriormente divulgado -, seguiu-se a segunda fase seletiva, a qual consistiu na participação obrigatória dos empreendedores numa capacitação empresarial oferecida pela instituição executora do PRIME. Em geral, o treinamento em programas de formação de empreendedores visa preencher as deficiências existentes no perfil do empreendedor e no seu projeto de negócios. Presume-se que as boas ideias não são suficientes para fazer a empresa prosperar. É preciso que o empreendedor absorva as atitudes de um *homem de negócio* e assimile as ferramentas de gestão essenciais para liderar a empresa. O mundo real dos negócios, muitas vezes omitido no tratamento idealizado do tema “empreendedorismo”, exige muito mais do que imaginação, vontade ou mesmo dinheiro. Por isso, o treinamento consta da lista de Lerner (2009) como um dos principais esforços para atrair empreendedores, os quais são educados, instruídos e ajudados na compreensão dos negócios. Segundo Colbari (2004), mesmo nos programas de qualificação profissional, a “educação empreendedora” está cada vez mais presente.

Essa fase de capacitação do PRIME reuniu elementos da concepção, lembrada por Chudnovsky (1999), dos sistemas de inovação, segundo a qual a inovação é fruto da articulação de vários atores que forjam entre si um aprendizado coletivo. Nesse caso, temos uma instituição que não só avalia os empreendedores e as empresas, mas também disponibiliza ferramentas de conhecimento que seriam compartilhadas para fortalecer os projetos de negócios.

A capacitação foi ministrada pela Fundação Dom Cabral - instituição de reconhecimento nacional no ensino e na prestação de serviços de consultoria referentes à gestão de empresas -, tendo contado com a presença de renomados professores, um deles autor de livros sobre empreendedorismo. O objetivo da capacitação era aperfeiçoar as propostas de negócio aprovados na primeira fase e fornecer maior *know how* sobre empreendedorismo inovador aos participantes. A expectativa dos gestores do Programa nesta fase era de que a capacitação provesse solidez aos projetos de negócio inicialmente propostos e maior segurança antes da definição final dos aprovados.

Por ocasião da capacitação, nos dias 06 a 09 de julho de 2009, os participantes foram instados a avaliar diversos aspectos da capacitação e dos processos iniciais do lançamento do

PRIME. Os tópicos e sub-tópicos propostos para a avaliação dos participantes foram os seguintes:

- Desempenho dos Professores (Clareza e Objetividade, Domínio e Consistência do Conteúdo e Utilidade do Conhecimento Adquirido.);
- Avaliação do Programa PRIME (Clareza do Edital, Apoio/Orientação do Agente PRIME e Processo de Inscrições no Portal Inovação PRIME);
- Avaliação Geral da Estrutura do Treinamento (Gestão do Programa, Ambiente Físico/Salas e Serviços de Coffee-Break).

Ao acessarmos essa avaliação, constatamos que todos os tópicos foram muito bem avaliados (julgamos dispensável a reprodução dos resultados aqui). Todavia, na opinião da coordenadora local do PRIME, apesar de os instrutores terem sido bem avaliados, os empreendedores teriam aproveitado pouco os conteúdos abordados e considerado que o treinamento não atendeu às suas reais necessidades, o que teria implicado no fraco impacto da capacitação para o aperfeiçoamento das propostas de negócios. Tal depoimento foi coletado durante o trabalho de campo, quando o Programa já estava concluído. Mas, à época da capacitação, a julgar pela avaliação formal feita pelos empreendedores, o otimismo prevalecia entre eles, antes que enfrentassem a terceira e última fase do processo seletivo. Nela, um comitê de 7 (sete) a 9 (nove) pessoas, coordenado pelo Parque Tecnológico, composto por representantes de várias instituições (FINEP, SEBRAE, Banco do Brasil, entre outras parceiras do Programa), avaliou a “Proposta Detalhada” dos empreendedores por meio da atribuição de notas a critérios agora com pesos iguais (ver Quadro 19), sendo aprovados os que, assim como na primeira etapa, tivessem média superior a 6,0 (seis).

**Quadro 19– Critérios da proposta detalhada**

Critério	Nota
Grau de inovação do produto/serviço	1-10
Potencial de Mercado	1-10
Retorno econômico-financeiro	1-10
Importância do KIT PRIME para a empresa	1-10
Qualidade e consistência da estratégia de marketing	1-10
Qualidade da equipe, em particular do empreendedor e do gestor de negócios	1-10
Qualidade e consistência das propostas de consultoria	1-10

Fonte: Fonte: Edital 01/2009 do PaqTcPB de 05/03/2009

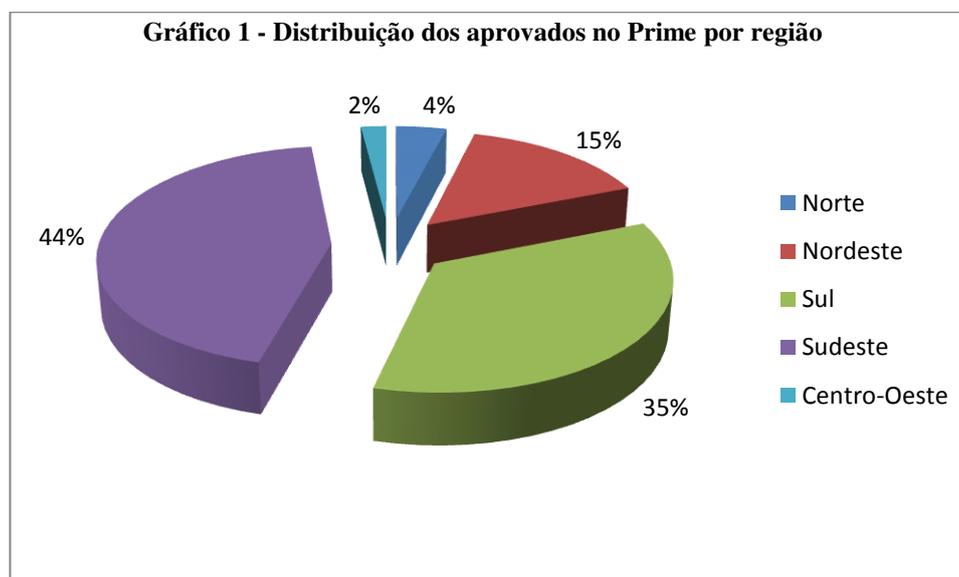
Na relação dos critérios, o item “inovação” foi avaliado novamente, ao qual foram acrescentados outros, entre os quais apareceu o item “potencial de mercado”, critério que requeria uma observação em destaque. As grandes corporações, detentoras de maiores recursos para investir em inovação, gastam grandes quantias e, em muitos casos, esperam um tempo considerável para criar, desenvolver e testar produtos que possam ter aceitação no mercado, o que depende da utilização de instrumentos sofisticados de sondagem e análise desses mercados. Isto não impediu que pequenos inventores, sob certas circunstâncias, inclusive sob o estímulo de políticas públicas, transformassem seus ímpetos criativos e genialidade técnica em produtos e serviços exitosos. No entanto, quando se trata de aferir o “potencial de mercado” de determinado produto, não é demais lembrar que o avaliador precisa ter um conhecimento alicerçado em ferramentas confiáveis de pesquisa que possam balizar sua avaliação. Sempre é possível analisar, como aqui se pretende, a mão visível do Estado. Mas, a “mão invisível” do mercado não é perceptível ou mesmo compreensível a muitos. Isto explica a cautela e a hesitação de investidores de todos os lugares que, mesmo com recursos suficientes para criar negócios, não o fazem sem informações seguras. Neste sentido, os agentes públicos que se lançam na empreitada de defender o aporte de recursos públicos em novos negócios devem disso cuidar, para que por entre o desejado encontro entre mãos *visíveis e invisíveis* não escorra o interesse público.

Nessa direção, os relatos de Lerner (2009) mostram que os investidores particulares são bastante exigentes na hora de avaliar planos de negócios de empresas de risco, assim classificadas as empresas com produtos e serviços que, dado o conteúdo inovador, destinam-se a mercados incertos. Os mecanismos utilizados por esses investidores incluem: observação da empresa, busca de referências sobre os diretores, encontro com os fundadores, conversas com agentes financiadores, gerentes, contadores, usuários, fornecedores e competidores, além de análises financeiras rigorosas. Apesar de todos os cuidados, o desapontamento é a regra. Apenas 5% (cinco por cento) dos negócios planejados são fundados e muitas boas ideias não são aprovadas. Quando são aprovados, os negócios passam a ter um controle permanente dos investidores, através de visitas, fiscalização e acompanhamento contínuo.

No caso do PRIME, apesar de contar com a participação de diversas instituições regionais, o mesmo não foi antecedido por um diagnóstico das demandas por inovação, como no caso europeu citado por Galvão (2004). Em vez disso, no PRIME, a inovação teve como ponto de partida muito mais a criatividade e insistência de indivíduos, sem a necessária vinculação com as necessidades produtivas diagnosticadas por estudos antecedentes. Posto isto, verificou-se que, ao término da terceira fase da seleção, dos 193 (cento e noventa e três)

empreendedores que se candidataram para receber os benefícios previstos no edital de seleção, 98 (noventa e oito) foram aprovados, representando um percentual de 50,77% em relação ao total de inscritos e um desvio de 18,44% no tocante à meta de 120, contra um desvio de 27% na meta estabelecida para todo o país pela FINEP. No âmbito nacional, 1.895 foram os inscritos e 1.381 foram os selecionados nas cinco regiões do país, cuja participação percentual no Programa está demonstrada no Gráfico 1.

Na esfera de coordenação do Parque Tecnológico da Paraíba - seguindo a classificação do Cadastro Nacional de Atividade Econômica e de acordo com o relatório da FINEP, de Maio de 2010 -, das empresas selecionadas, 61 eram da atividade de “Informação e Comunicação, 26 estavam relacionadas à “Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas”, 6 eram da área denominada “Atividades Administrativas e Serviços Complementares”, 1 pertencia ao setor de “Saúde Humana e Serviços Sociais” e 4 foram classificadas como pertencente”s ao setor de “Alojamento e Alimentação”. Os dados evidenciam o que se comprovaria na amostra pesquisada, ou seja, a predominância das atividades ligadas à área de informação, representando 62,24% dos negócios contratados no âmbito da seleção do PaqTcPB, destacando-se nesses negócios os projetos de programadores e desenvolvedores de *softwares*.



Fonte: Departamento de Apoio à Empresa Nascente da FINEP, Maio/2010

Na divulgação dos resultados organizados por Estado da federação (ver Tabela 5), é possível se perceber a quantidade de projetos aprovados em cada Estado. O desempenho do Parque Tecnológico da Paraíba - instituição que apesar de não estar impedida de receber candidatos de outros Estados, tinha como ênfase definida no PRIME a incumbência de cobrir os Estados da Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Norte - colocou a instituição em quarto lugar dentre todas que coordenaram o Programa, conforme divulgou a ANPROTEC em 24/04/2009. A quantidade de projetos aprovados pelo PaqTcPB foi superior ao de instituições do Sudeste e Sul do país, tendo sido selecionados projetos duas vezes mais que a instituição do Estado de Pernambuco (43 selecionados) e três vezes mais que a instituição do Estado de Sergipe (32 selecionados). Os projetos aprovados pelo PaqTcPB tinham origem em 6 estados: Paraíba (65), Rio Grande do Norte (19), Alagoas (8), Ceará (4), Bahia (1) e Rio de Janeiro (1). No estado da Paraíba, 43 inscritos eram do município de Campina Grande, 16 de João Pessoa, 2 de Cabedelo, 2 de Patos, 1 de Caraúbas e outro de Puxinanã, segundo informações colhidas junto à coordenadora do Programa. Considerando os estados de origem, da Paraíba vieram 63,3% dos aprovados e, no âmbito desse estado, 66,1% vieram do município de Campina Grande, onde está situado o PaqTcPB.

Tabela 5 - Relatório consolidado do PRIME por Estado e Região da federação

Região	Estados	Total	%
Sudeste	Minas Gerais	246	17,8%
	São Paulo	298	21,6%
	Espírito Santo	6	0,4%
	Rio de Janeiro	146	10,6%
Sul	Paraná	44	3,2%
	Sta Catarina	195	14,1%
	Rio Grande do Sul	158	11,4%
Norte	Amazonas	53	3,8%
	Rondônia	0	0,0%
	Rorãima	0	0,0%
	Amapá	1	0,1%
	Pará	8	0,6%
	Acre	0	0,0%
	Tocantins	4	0,3%
Nordeste	Bahia	20	1,4%
	Paraíba	65	4,7%
	Rio Grande do Norte	20	1,4%
	Pernambuco	72	5,2%
	Sergipe	11	0,8%
	Piauí	0	0,0%
	Maranhão	0	0,0%
	Ceará	7	0,5%
	Alagoas	9	0,7%
Centro-Oeste	Mato Grosso	1	0,1%
	Goiás	7	0,5%
	Mato Grosso do Sul	4	0,3%
	Distrito Federal	6	0,4%
<b>Total</b>		<b>1381</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: FINEP, Maio/2010

Em publicação eletrônica, o número de participantes no PRIME e o trabalho de atores e instituições parceiras foram antecipadamente tomados como sinais de sucesso pela diretora do PaqTcPB, Francilene Garcia. O processo de avaliação dos empreendedores contou com a participação de importantes instituições locais do conhecimento, quais sejam: a UFCG (Universidade Federal de Campina Grande), UEPB (Universidade Estadual da Paraíba), UFPB (Universidade Federal da Paraíba), FACISA (Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas), SEBRAE/PB, SEBRAE/RN, Federação das Indústrias do Estado da Paraíba, Banco do Nordeste do Brasil e FIP (Faculdades Integradas de Patos). Dessas instituições vieram os 100 (cem) avaliadores *ad-hoc*, os quais produziram mais de 560 (quinhentos e sessenta) pareceres técnicos. Nas palavras da diretora do PaqTcPB: “*O empenho dos parceiros foi um ponto bastante importante em todo o processo de avaliação.*” (WWW.WSCOM.COM.BR, ACESSO EM 15/10/2010).

Concluídas as fases de seleção, o PaqTcPB passou a acompanhar a execução dos projetos dos empreendedores, agora beneficiários do PRIME. As empresas selecionadas

deveriam apresentar uma contrapartida obrigatória no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) com gastos em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, a partir da divulgação dos resultados finais. Mas as obrigações dos empreendedores selecionados não estavam restritas ao oferecimento da contrapartida. Ao PaqTcPB cumpria a tarefa de gerenciar e fiscalizar o uso dos recursos pelos empreendedores e a observância da evolução dos projetos de negócios, verificando se teriam o curso previsto nos planos iniciais. Além disso, a contratação de gestores e consultores precisava do aval da instituição executora.

O modelo de contrato (acessado durante a pesquisa) entre as instituições-âncora e as empresas aprovadas no PRIME enfatiza as obrigações que os beneficiários do Programa tinham em relação à concessão da subvenção econômica. As cláusulas contratuais foram rígidas no que tange aos deveres dos beneficiários, cujo cumprimento envolvia: a execução do projeto, a necessidade de prévia comunicação das alterações, a comprovação dos gastos, a elaboração de relatórios, o acesso ao controle e à fiscalização das instituições gerenciadoras, e a restituição de valores indevidamente utilizados com a conseqüente responsabilização dos autores dos danos ao erário público perante o Tribunal de Contas da União. O esforço da instituição âncora no sentido de acompanhar as atividades das empresas e de assegurar o cumprimento das exigências do programa, pode ser dimensionado pela quantidade de mecanismos adotados para esse fim (ver Quadro 20), os quais não podem aqui ser reproduzidos senão por amostragem.

As atribuições dos gestores contratados pelas empresas selecionadas, sob prévia autorização do PaqTcPB, foram definidas segundo as normas do Programa e descritas no edital. O gestor de cada empresa deveria desenvolver as seguintes atividades:

- Acompanhar e controlar a execução física e financeira do projeto, incluindo a prestação de contas;
- Organizar um adequado sistema de informações gerenciais que permita conhecer os fatos ocorridos e os resultados obtidos com as atividades;
- Assessorar a administração das finanças do empreendimento (demonstrações financeiras, tesouraria, contas a pagar e a receber, relação com agências de financiamento e fomento);
- Assessorar os empreendimentos nas questões tributárias (conforme seu enquadramento tributário);
- Implantar fundamentos de Governança Corporativa.

**Quadro 20 – Controles instituídos para as atividades das empresas**

Documentos necessários para a prestação de contas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório Técnico Parcial referente ao andamento das atividades (PRIMESIS)</li> <li>• Relatório referente aos 5 meses, detalhando atividades e respectivos resultados alcançados, referente aos empreendedores, especialista, gestor e consultorias.</li> <li>• Extratos bancários referentes aos 5 meses de execução do projeto (Dezembro/09 a Abril/2010), com respectivos extratos da aplicação.</li> <li>• Certidões da Empresa (Vias originais)</li> <li>• Cópias (sem autenticação) dos documentos comprobatórios, para todos os desembolsos realizados, referentes aos 5 meses (Dezembro/09 a Abril/2010)</li> <li>• Em relação aos empreendedores:</li> <li>• Em relação ao especialista técnico (não sócio) e gestor de negócios (contratados via CLT):</li> <li>• Em relação às consultorias:</li> <li>• Nota fiscal de serviços</li> <li>• Recibos emitidos pelas consultorias</li> <li>• Comprovantes de pagamento (cópia de cheque ou comprovante de transferência)</li> <li>• Guias de recolhimento dos impostos retidos na fonte, com respectivos comprovantes de pagamento, e para pagamentos com cheques, a cópia dos mesmos.</li> </ul>

Fonte: [www.paqtc.org.br/acesso](http://www.paqtc.org.br/acesso) em 10/02/2012

A natureza das tarefas do gestor estava mais relacionada ao perfil de um “Contador”, profissional dotado de maior familiaridade com aspectos tributários e financeiros das organizações. Entretanto, em face do trabalho de campo, inferimos que o estabelecimento de tais tarefas e atribuições, acima relacionadas, tinha como objetivo assegurar o envolvimento do gestor com o cumprimento das exigências formais do PRIME. Sendo assim, não se poderia esperar que esse gestor tivesse tempo sobejo ou margem de manobra para conduzir os empreendimentos conforme suas próprias indicações técnicas ou orientações intuitivas. O gestor já entrava nos empreendimentos tendo que vestir uma camisa-de-força de controles e exigências burocráticas, incompatíveis com o exercício criativo de uma gestão que, discursivamente, deveria ser de caráter empreendedor. Em tal contexto e por outro lado, parece retórico, senão excessivo, supormos que ao estágio embrionário das empresas selecionadas, mesmo considerando as formalizadas antes do processo seletivo, pudesse ser aplicado uma “Governança Corporativa”, conceito apropriado às grandes empresas.

Não obstante, ainda em relação à contratação do gestor, por ocasião da entrevista com a coordenadora do Programa, a alta rotatividade de gestores nas empresas foi citada por ela como um das dificuldades do PRIME, algo que seria decorrente da escassez de pessoas com perfil adequado para a função.

A contratação de consultorias especializadas se constituiu em outro pilar de sustentação do Programa PRIME. Estudos de mercado, plano de *marketing*, introdução do produto no mercado e serviços nas áreas de Recursos Humanos, Finanças e Jurídica podiam ser pagos com

os recursos do PRIME, desde que dentro dos limites estabelecidos e com a anuência do PaqTcPB. Tinha-se a expectativa de que as consultorias contribuíssem para a solidez dos negócios, propiciando-lhes as condições necessárias para a inserção no mercado. As consultorias empresariais são vistas como portadoras de conhecimento técnico e de experiência profissional capazes de transformar a realidade organizacional. Contra o trabalho das consultorias conspiram os retransmissores de modelos, simplificações, atalhos e receitas que, no dizer de Bastos (1999), formam a “farmacopéia administrativa” aplicada no combate aos males das organizações. Acrescentamos a isto, o caráter ilusionista e oportunista de parte de consultorias, cujas soluções apressadas mascaram os problemas e dissimulam a realidade, aumentando as resistências ao campo da Administração. Para resgatar o sentido do trabalho do consultor, enquanto profissional imprescindível às organizações públicas e privadas, Bastos (1999, p.16) escreveu:

[...] não basta imitar, precisamos criar a partir da nossa virtualidade e características. Precisamos crescer. Na fantasia do Primeiro Mundo, esquecemos que, para crescer, é preciso aprender. Que o acesso à tecnologia e à rapidez de transmissão e armazenamento de dados não tem relação direta com aprendizagem. Aprender depende da capacidade de reflexão. Sem a necessária reflexão, tudo se fragmenta e somos obrigados a usar atalhos, que dão uma falsa idéia do geral, e o raciocínio truncado acaba por perder o sentido maior que relaciona, analisa, classifica e sintetiza, impedindo os *insights* e a abertura de novos leques de alternativas.

Feitas estas ressalvas, consideramos que o PRIME foi uma grande oportunidade para observarmos o trabalho de consultorias empresariais, demandado por uma política pública que via nesse trabalho uma peça indispensável à engrenagem do Programa em estudo, capaz de garantir a profissionalização dos beneficiários, iniciantes no mundo dos negócios. Contrariando esta expectativa, já na entrevista com a coordenadora do Programa, dela ouvimos que, no que tange à destinação dos recursos para as consultorias, o sistema de rubricas fechadas (vinculação do recurso a um gasto específico) teria inflacionado os custos dos serviços contratados e gerado distorções. Para ela, apesar de serem obrigadas a comunicar e solicitar formalmente a contratação e alteração nas contratações realizadas, os recursos utilizados não deveriam ficar presos às rubricas e, ao PaqTcPB, teria de ser concedido maior poder de intervenção sobre as empresas no curso da implantação do Programa. Não obstante a evidente discrição da coordenadora local do PRIME, durante nossa visita ao PaqTcPB, descobrimos que os problemas e conflitos foram mais graves, chegando ao ponto de consultorias “fantasmas” terem recebido recursos. Nas entrevistas com os empreendedores pudemos ter a dimensão de alguns desses problemas, fatos a serem analisados em outra seção.

Segundo a coordenadora local do Programa, durante sua implementação, as empresas demonstraram dificuldades em cumprir a prestação de contas exigida, apesar dos diversos recursos disponibilizados pelo PaqtcPB para dirimir dúvidas e facilitar o processo. A coordenadora se queixou do poder exercido pelo PaqtcPB, visto por ela como insuficiente para intervir nas empresas participantes. O contraste de tal opinião com os depoimentos dos empreendedores, tratados adiante, se revela eloqüente para explicar as tensões e os conflitos ocorridos durante o processo de implementação.

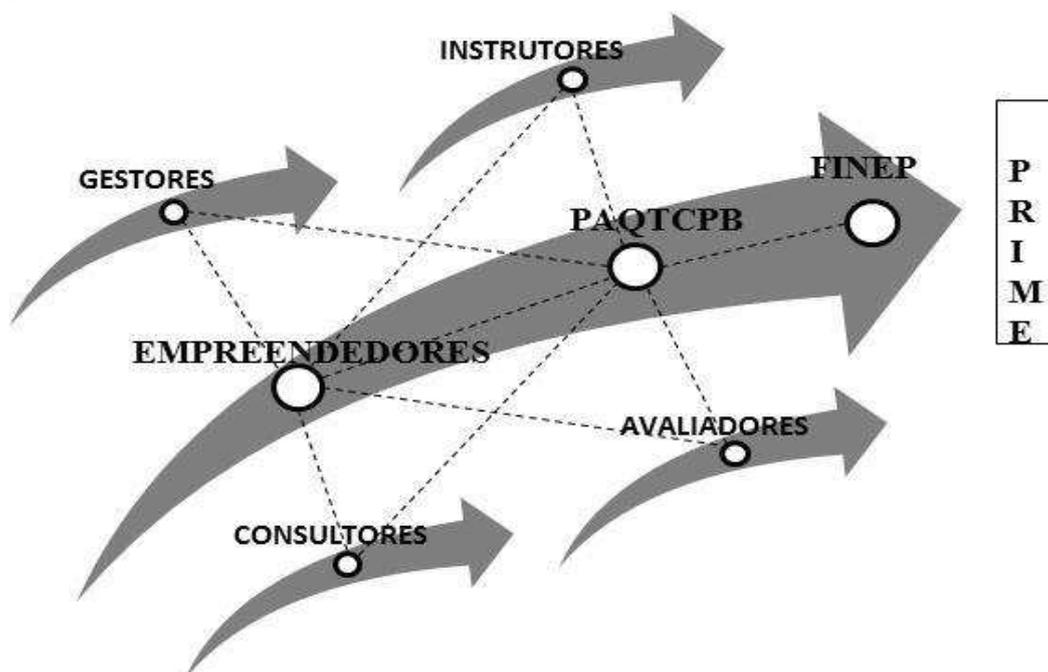
Ainda na opinião da coordenadora local, a alta rotatividade de gestores nas empresas, a falta de capacitação suficiente, o espaço de tempo considerado curto para o desenvolvimento do produto e sua inserção no mercado, o perfil do próprio empreendedor e a desinformação, transformaram-se nas maiores dificuldades dos empreendedores, o que implicou na permanência de incertezas em relação ao futuro dos negócios. Algumas desses problemas, segundo a mesma, talvez não ocorressem mais no novo Programa que seria lançado para substituir o PRIME, o qual teria um outro nome e um formato diferente. Em sua estimativa, 40% (quarenta por cento) das empresas obtiveram um impacto positivo através da participação no Programa.

Para implantar o PRIME, o PaqTcPB, como já mencionado, contou com avaliadores na seleção dos empreendedores. Estes, por sua vez, contrataram gestores e consultorias que, de acordo com as condições do Programa e com a devida autorização do PaqtcPB, receberam recursos em contrapartida pelos serviços prestados. De alguma forma, a maioria desses atores teve algum contato entre si e, mesmo que as relações de colaboração e de interdependência tenham sido variáveis, todos assumiram uma parcela de responsabilidade no desempenho da política pública desenhada pela FINEP (ver Figura 13). A ilustração não se refere ao processo de elaboração do Programa, mas aos relacionamentos desenvolvidos entre os atores.

À luz da teoria de Schumpeter (1968), nada mais natural do que utilizar um processo seletivo para identificar empreendedores, visto que, para esse autor, os empreendedores são dotados de características e habilidades incomuns, as quais lhes conferem a capacidade de pôr em marcha transformações econômicas e sociais. Para Weber (1994), os processos seletivos são inerentes à vida social, na qual indivíduos portadores de certos atributos ganham vantagem em relação a outros. Entretanto, no caso dos processos seletivos que envolveram o PRIME, como se verá adiante, a inexperiência dos empreendedores com a criação de negócios, a grande quantidade de projetos aprovados e a ineficácia das capacitações para o aperfeiçoamento das propostas iniciais, prenunciavam dúvidas quanto à viabilidade da maioria dos negócios selecionados. Por causa disso, antecipamos que, assim como Weber

(1993) se mostrou cético quanto à capacidade de intelectuais e operários para garantir a eficiência econômica, por não possuírem as racionalidades e técnicas necessárias para tanto, desconfiamos que poucos dos “teóricos da gestão” em nossos dias estão habilitados para decidir sobre quais os tipos de negócios têm condições de prosperar no atual ambiente econômico.

Figura 13 – Atores envolvidos no Prime



Fonte: Elaboração própria

Em relação ao seu formato e concepção, o PRIME está vinculado aos novos conceitos de governança, dentre os quais, conforme Kissler e Heidemann (2006), emerge a ideia de que o Estado pode acionar e coordenar outros atores para produzir bens e serviços públicos. Também nos remete à prática de um tipo de descentralização contemplada na administração pública gerencial anunciada por Bresser-Pereira (1998), como reflexo da reforma do Estado, levada a efeito em muitas sociedades capitalistas desde a década de noventa do século passado. A inserção de atores não públicos na execução de um programa como o PRIME configura um dos elementos das políticas públicas interativas referidas por Reis (2009), facilitadas pela disseminação de tecnologias, como mencionou Frey (2000). No sentido explicado por Bourgon (2010), o PRIME promoveu o empoderamento de instituições não públicas, ao transferir para elas decisões e prerrogativas de comando na coordenação da

política, estabeleceu certo grau de intercâmbio nas relações, recomendado por Santos (2005), além de um compartilhamento de conhecimentos como destacado por Schneider (2005). Mas o poder hierárquico esteve presente durante toda a implementação do programa, a julgar pelas exigências, controles e punições previstas e utilizadas pelo PaqtcPB.

O formato ousado e inédito do PRIME prenunciavam os desafios de sua implementação. Gestado no nível federal do Estado brasileiro, a execução do Programa foi transferida a instituições localizadas em diversas unidades da Federação, as quais, para tornar o PRIME realidade, tiveram de coordenar as ações de múltiplos atores, buscando a convergência de competências e esforços para o único objetivo do Programa: criar as condições necessárias para que negócios inovadores pudessem se inserir no mercado. O risco da engenharia operacional do PRIME consistia na possibilidade de que os interesses difusos dos agentes nele envolvidos ou fatos inesperados - muito mais frequentes em políticas públicas complexas - prejudicassem o objetivo pretendido. Esta hipótese poderia colocar sob desconfiança não apenas a política pública em análise, mas também um certo modo de conceber a atuação do Estado para apoiar empreendimentos privados, uma dada crença num tipo de desenvolvimento e uma lógica de organização da atividade produtiva.

Neste espaço, procuramos mapear as rotas traçadas para facilitar o caminho da política pública estudada, assim como identificar os sinais de advertência destinados a evitar o desvio do seu curso, interpondo observações e opiniões parciais. Além disso, procuramos os atores que percorreram o referido caminho para lhes perguntar o que aconteceu durante a jornada e ao término dela. As respostas demonstraremos adiante, não sem antes examinarmos os elementos que compuseram o cenário da caminhada, qual seja: o contexto social, econômico e empresarial sob o qual o PRIME foi implementado pelo Parque Tecnológico da Paraíba.

## **5-A IMPLEMENTAÇÃO DO PRIMEIRO PELO PARQUE TECNOLÓGICO DA PARAÍBA**

### **5.1-O PaqTcPB: a inserção de uma instituição promotora da inovação e do empreendedorismo no contexto da Paraíba.**

O Parque Tecnológico da Paraíba - PaqTcPB, fundação privada sem fins lucrativos, foi criado em 21 de dezembro de 1984, pelo Programa de Apoio aos Parques Tecnológicos, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, através da resolução de número 84, de 02 de agosto do mesmo ano. Os Parques Tecnológicos, conforme registro do próprio presidente do CNPq à época em que foram concebidos, Linaldo Cavalcanti de Albuquerque, nasceram inspirados no modelo inglês de “[...] criação de espaços empresariais nas universidades que abrigavam grupos atuantes em pesquisa e desenvolvimento” (FETEC EM REVISTA, ANO 1, EDIÇÃO 1, PARAÍBA, p.10, 2011).

A referida influência de estímulos externos na concepção dos Parques Tecnológicos brasileiros nos levou a buscar informações sobre modelos adotados por outros países e acerca dos impactos que os Parques Tecnológicos tiveram em contextos variados. Nesta direção, descobrimos que a ABDI e a ANPROTEC (2007) divulgaram um amplo estudo sobre a criação de Parques Tecnológicos no mundo, no qual estão relatadas as dinâmicas e os resultados dos modelos provenientes de países como Estados Unidos, Reino Unido, França, Japão, China, Coreia do Sul, Espanha, entre outros localizados em regiões da Europa, América, Ásia e Oceania. O estudo classificou os Parques Tecnológicos em três grupos: 1) os Parques de “primeira geração”, chamados de “pioneiros”, foram criados a partir dos anos 50 do século passado. Dotados de recursos financeiros, tecnológicos e de infra-estrutura favoráveis, essa geração contou com forte suporte estatal e nasceu para apoiar as empresas de base tecnológica, fazendo-as interagir com universidades importantes; 2) os Parques de “segunda geração”, ou seguidores, disseminados entre as décadas de 1970 e 1990, foram planejados a partir das referências dos pioneiros e buscavam também promover a integração entre empresas e universidades; 3) os Parques de “terceira geração” estão associados ao desenvolvimento dos países emergentes, tendo sido criados para fortalecer as políticas regional e nacional nesses países, privilegiando o acesso ao conhecimento, a formação de *clusters* de inovação e a obtenção de vantagens que permitissem aos países que os fundaram maior integração ao processo de globalização.

Os modelos de Parques Tecnológicos de “primeira geração” (ver Quadro 21) contaram com infra-estrutura de qualidade pré-existente, priorizaram o mercado interno, estavam no

centro das transformações tecnológicas do período em que foram criados, basearam-se em redes

informais e adotaram o modelo de gestão institucional, caracterizado pela coordenação de governos ou instituições centrais. Os modelos de “segunda geração” elegeram como foco o mercado externo, canalizaram esforços para capacitar os recursos humanos, estimularam o nascimento de redes formais de trabalho e optaram por um modelo de gestão autônomo, público ou privado. Já os modelos característicos da “terceira geração” pretenderam alcançar o mercado global através da atração de grandes empresas, as quais deveriam estimular a criação de outras empresas inovadoras. Na Ásia, esses modelos, públicos (criados pelo setor público, mas geridos por instituição privada, em sua maioria) e privados, consolidaram o uso de redes formais, constituídas de universidades, incubadoras e associações para apoiar a instalação de unidades fabris filiadas de empresas asiáticas.

**Quadro 21 - Conceitos e modelos de Parques Tecnológicos bem sucedidos de Primeira Geração(pioneiros)**

A	Relação com centros promotores de conhecimento de qualidade	De modo geral, os parques apresentaram forte relação com os centros promotores de conhecimento como indutores/alavancadores da sua criação. Fortes instituições de ensino fomentaram o desenvolvimento regional (empresarial ou científico). Em particular no caso do Japão, os centros de conhecimento assim como os parques, foram criados a partir de políticas governamentais que viabilizaram as chamadas das cidades da ciência.
B	Posição no Fluxo Tecnológico	Epicentro / vanguarda em ondas tecnológicas que garantiram aos países pioneirismo no desenvolvimento de tecnologias para o desenvolvimento econômico.
C	Grau de Especialização	Parques científicos e tecnológicos focados no desenvolvimento de setores estruturantes, baseados em novas tecnologias. Ambientes não necessariamente especializados.
D	Empresas "Alvo"	Desenvolvimento de empresas <i>start-ups</i> universitárias, fomento /estímulo ao empreendedorismo por parte da massa crítica qualificada, ou, desenvolvimento de novas empresas de setores industriais tradicionais.
E	Mercado Objetivo	Mercado objetivo é o mercado interno, sendo que o efeito positivo (colateral) possibilitou alcançar o mercado externo.
F	Densidade Urbana	Agregados / integrados aos espaços urbanos, com aproveitamento de estruturas tecnológica, industrial e logística disponíveis.
G	Espaço e Infraestrutura De qualidade	Aproveitamento das infra-estruturas tecnológica, industrial, logística e urbana pré-existentes. Em alguns casos, houve suporte governamental para o desenvolvimento das infra-estruturas.
H	Portifólio de Serviços às EBTs	Em alguns casos (EUA e França) já existiam mecanismos públicos e privados de investimento e financiamento para as empresas nascentes ( <i>Venture Capital, Seed Money</i> , entre outros), facilitando o desenvolvimento dos Parques. De modo geral, as IES e Instituições Tecnológicas nucleadas dentro dos Parques, ofereciam serviços tecnológicos e capacitação para as empresas.
I	Trabalho em Rede	As redes entre os atores locais são um fenômeno espontâneo e informal , alicerçada no contato pessoal, mas fundamentais para o desenvolvimento dos parques.
J	Modelo de Gestão	Modelo de gestão institucional, capitaneada pela instituição nucleadora (ex: universidades, governo local, etc.).

Fonte: ABDI/ANPROTEC (2007).

Quando se analisou o papel dos Parques Tecnológicos na economia, por região ou setor empresarial, verificou-se que, em relação aos Parques de “primeira geração” (ver Quadro 22), os impactos foram de caráter geral, expressos em maior competitividade industrial e no crescimento das atividades de ciência e tecnologia. Não foram identificados fatores relevantes para o estabelecimento de uma correlação significativa entre a presença dos Parques e o incremento regional ou setorial. Os Parques de “segunda geração”, ao contrário dos pioneiros, não apresentaram importância nacional, tendo impactos visíveis no desenvolvimento setorial e regional. No caso dos Parques de “terceira geração”, seu papel foi fundamental para o avanço tecnológico dos países, assim como decisivo para o dinamismo de áreas e segmentos emergentes, favorecendo regiões e locais menos favorecidos (ABDI/ANPROTEC, 2007).

**Quadro 22 - Papel estratégico dos Parques Tecnológicos de primeira geração em relação à economia do país e ao desenvolvimento de uma determinada região e/ou setor empresarial**

A	Relevância Estratégica nacional	Os parques estruturaram regiões, mas a resultante do Desenvolvimento foi de impacto nacional, promovendo o progresso da C&T e da indústria no país como um todo. Criaram base de competitividade para todo o país fortalecendo a sua política industrial e de C&T..	Fonte: ABDI/ ANPROTEC (2007).
B	Relevância estratégica regional/setorial	Não identificadas informações relevantes	
C	Relevância estratégica local	Não identificadas informações relevantes	

No que se refere às políticas públicas voltadas para apoiar os Parques Tecnológicos, os principais instrumentos utilizados na criação e viabilização dos Parques de “primeira geração” (ver Quadro 23) foram: a regulamentação da transferência tecnológica e da propriedade intelectual, a oferta de linhas de financiamento para a área de Pesquisa e Desenvolvimento, o desenvolvimento de programas para o fortalecimento científico e tecnológico, a partir da academia, e uma política industrial indutora do desenvolvimento tecnológico. Nos Parques pioneiros, os efeitos dos incentivos fiscais foram incipientes. Nos Parques de “segunda geração” funcionaram: leis de inovação, apoio institucional sistêmico nas primeiras fases, programas educacionais de apoio à Ciência e Tecnologia, uma política industrial voltada para a ampliação de empresas, sobretudo as de base tecnológica. Nesses Parques “seguidores”, os efeitos dos incentivos fiscais também foram incipientes, com exceção dos EUA, que possuíam

mecanismos para atrair empresas e para a transferência tecnológica. Por fim, em relação aos Parques de “terceira geração”, as políticas públicas assumiram a forma de leis que facilitaram a implantação de Parques e a criação de empresas de classe mundial em determinadas cidades, e de linhas de financiamento específicas para novos empreendimentos instalados nos Parques Tecnológicos. Além disso, programas educacionais e de Ciência e Tecnologia também foram criados, e o desenvolvimento nacional se concentrou no papel dos Parques e no comércio global. Diferentemente dos casos de Parques “pioneiros” e “seguidores”, nos de “terceira geração”, as políticas de incentivos fiscais tiveram um papel importante para fortalecê-los (ABDI/ANPROTEC, 2007).

**Quadro 23 - Arcabouço de Políticas Públicas e Soluções Financeiras para estímulo e viabilização dos Parques Científicos e Tecnológicos de primeira geração**

A	Leis e Sistemas Regulatórios	Regulamentação do processo de transferência tecnológica e concessão do direito de patente de propriedade intelectual a pesquisadores e universidades ( <i>spin-offs</i> universitários). No caso específico do Reino Unido a quebra do monopólio de patentes pelas universidades desencadeou o processo de geração de <i>start-ups</i> .
B	Linhas de Fomento e Financiamento	Existência de linhas de fomento e financiamento públicos para P&D. No caso EUA e França existência de cultura empreendedora com estímulo privado em forma de investimento.
C	Programas Educacionais e/ou De Apoio à C&T	Programas voltados para o fortalecimento do desenvolvimento científico e tecnológico, com ênfase na academia.
D	Políticas de Incentivo Fiscal	Incipiente. Não identificadas informações relevantes
E	Políticas Industriais e de Comércio Exterior	A política industrial foi um dos elementos indutores do desenvolvimento tecnológico e indiretamente dos parques (efeito colateral).

Fonte: ABDI/ANPROTEC (2007).

Segundo as instituições idealizadoras da referida pesquisa, o cenário internacional dos Parques Tecnológicos, os quais somam mais de 1.500 em todo o mundo, demonstra o comprometimento dos governos, ao lado da iniciativa privada, com o processo de implantação de mais Parques Tecnológicos, cujo investimento público varia entre cinquenta e cem milhões de dólares. Tais somas de recursos se justificariam em razão da alta rentabilidade obtidas por empresas instaladas em Parques Tecnológicos e da correspondente geração de empregos e impostos. Nesse sentido, a globalização, a velocidade do acesso ao conhecimento e o crescimento da consciência crítica sócio-ambiental são considerados fatores a exigir um novo posicionamento dos Parques Tecnológicos, inclinando-os na direção da integração criativa

entre academia e setor empresarial, no oferecimento de infraestrutura e serviços de “classe mundial”, no apoio à inovação e ao empreendedorismo, na orientação do processo de desenvolvimento urbano e no estabelecimento de referências para o desenvolvimento sustentável econômico, social, ambiental e tecnológico (ABDI/ANPROTEC, 2007).

No Brasil, os Parques Tecnológicos (ver Quadro 24), criados a partir de um Programa do CNPq, conforme mencionado inicialmente, encontraram na ausência de cultura de valorização da inovação e no reduzido número de empreendimentos inovadores os motivos para o impulso original na direção de assumirem o caráter de incubadoras de empresas. Desde 2000, a concepção original dos Parques Tecnológicos voltou a ser fortalecida, resultando no expressivo crescimento dos projetos de criação de Parques Tecnológicos no país. Dentre as razões para esse crescimento, destacam-se: a) o aumento da consciência dos atores governamentais sobre a importância da inovação para o desenvolvimento sustentável e para o crescimento econômico; b) o aumento no número de empresas interessadas em se instalar em Parques Tecnológicos; c) as experiências bem sucedidas de países como Espanha, Finlândia, França, Estados Unidos, Coreia e Taiwan; d) Necessidade de governos estaduais e municipais buscarem novas formas para a promoção do desenvolvimento regional (ABDI/ANPROTEC, 2007).

#### Quadro 24 - Perfil dos Parques Tecnológicos no Brasil

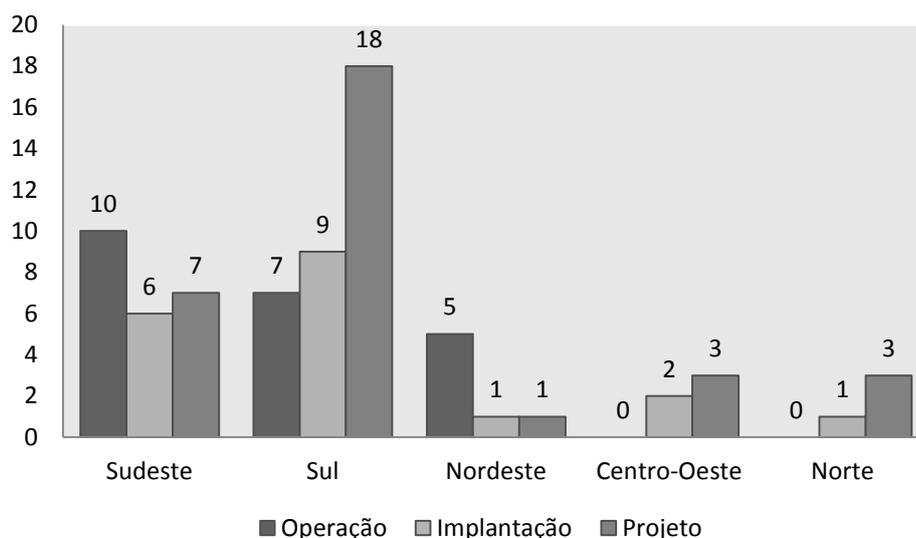
- Em geral os Parques estão relacionados com um programa formal de planejamento regional, constituindo uma parte importante da estratégia de desenvolvimento econômico e tecnológico;
- Os projetos de Parques Tecnológicos normalmente têm sido liderados por entidades gestoras de programas bem sucedidos na área de incubação de empresas, transferência de tecnologia universidade-empresa e pesquisa e desenvolvimento para o setor empresarial;
- Os espaços físicos escolhidos para implantar os Parques Tecnológicos geralmente são originários de órgãos públicos ou de universidades;
- Empresas estatais de grande porte e competência tecnológica têm desempenhado um papel cada vez mais importante na alavancagem e consolidação de Parques Tecnológicos;
- Em função do caráter emergente da indústria de tecnologia no país, os Parques Tecnológicos vêm ocupando um espaço como verdadeiras referências físicas do processo de desenvolvimento dos pólos tecnológicos brasileiros.

Fonte: ABDI/ANPROTEC (2007).

A distribuição geográfica dos Parques Tecnológicos brasileiros (ver Gráfico 2) reflete a situação do desenvolvimento industrial do país, concentrado nas regiões Sudeste e Sul. A quantidade de Parques “em projeto” demonstra o revigoramento do papel dessas instituições na disseminação de uma concepção de desenvolvimento, compartilhada por atores sociais

diversos, entre os quais os agentes públicos pertencentes aos três níveis de governo. Tomando como base 51 desses Parques no ano de 2008, a ANPROTEC (2008) divulgou que um total de R\$ 1.308.729,00 (Hum milhão, trezentos e oito mil, setecentos e vinte e nove Reais) já foram investidos nesses Parques, dos quais 46% vieram do setor empresarial, 15% de recursos públicos municipais, 17% dos estados e 22% do governo federal.

**Gráfico 2- Quantidade de Parques Tecnológicos no Brasil por estágio e região**



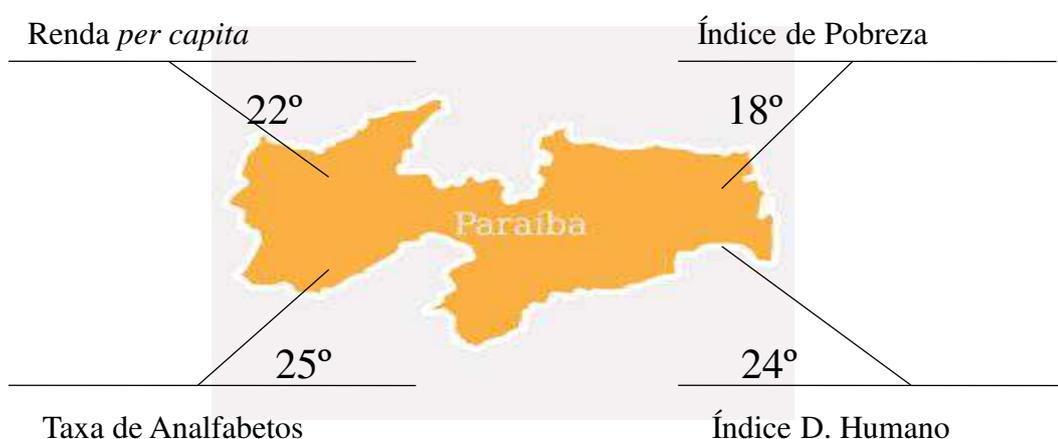
Fonte: ANPROTEC (2008).

No Nordeste, dos cinco Parques em operação, o PaqTcPB foi o primeiro a ser criado. A análise do papel desse ator institucional promotor da inovação e do empreendedorismo, encravado numa região considerada atrasada em relação ao padrão alcançado pelas regiões Sul e Sudeste do país, sugere a observação de aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento local. Nível de renda, escolaridade da população, tecnologia e dinâmica empresarial, são fatores que podem esclarecer o contexto sob o qual opera o PaqTcPB, os quais estão relacionados aos objetivos declarados dessa instituição.

O Parque Tecnológico da Paraíba está localizado no município de Campina Grande, estado da Paraíba. Integrante da Região Nordeste do país, a Paraíba, segundo o IBGE (2010), apresentou um Produto Interno Bruto - PIB de 28,7 bilhões de Reais, no ano de 2009, o que significou uma participação no PIB nacional de 0,89%, posicionando-se como o 18º lugar no *ranking* dos estados federativos. Dividido pela população do estado, o PIB *per capita* foi de 7.618,00 (sete mil, seiscentos e dezoito Reais), valor inferior à média regional, de 8.168,00

(oito mil, cento e sessenta e oito Reais), e posição número 24 (vinte e quatro) no *ranking* nacional. A posição retardatária ocupada pela Paraíba na produção da riqueza econômica nacional, extensiva a outros aspectos (ver Figura 14), descortina algumas das desigualdades regionais oriundas do modelo de desenvolvimento brasileiro e se reflete nas condições sociais da população do estado.

**Figura 14 Ranking da Paraíba em 4 indicadores sócio-econômicos entre os 27 estados do Brasil**



Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados do IBGE e PNUD, 2010

As condições de vida da população paraibana, indicadas, dentre outras medidas, pela renda, escolaridade e trabalho (ver Tabela 6), mesmo tendo como referência a Região Nordeste, atestam a vulnerabilidade social do estado e demonstram as razões pelas quais o mesmo está nas últimas posições em comparação com os demais estados.

**Tabela 6 - Indicadores sócio-econômicos dos Estados da Região Nordeste**

Estados da Região	Renda per capita (em Reais)	Índice de pobreza(1) %	Nível superior completo(2) %	%Pessoas com CTPS assinada (3)	Percentual de Analfabetos
Nordeste					
Maranhão	319	26,30%	3,56	20,8	19,31
Piauí	367	26,30%	5,10	24,4	21,14
Ceará	395	26,30%	4,96	31,2	17,19
Rio Grande do Norte	475	13,00%	5,89	37,4	17,38
<b>Paraíba</b>	<b>412</b>	<b>16,30%</b>	<b>5,71</b>	<b>26,5</b>	<b>20,2</b>
Pernambuco	442	16,10%	5,67	35,1	16,73
Alagoas	378	16,10%	4,66	32,6	22,52
Sergipe	453	15,30%	6,00	34,1	16,98
Bahia	423	17,70%	4,51	31,9	15,39

Fonte: Extraído da Base de Dados do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010

(1) Linha de pobreza igual a R\$ 70,00 per capita por mês, percentual em relação à população total

(2) Percentual de pessoas com nível superior completo em relação à população total

(3) Carteira de Trabalho e Previdência Social - Percentual em relação à população total

Nesse contexto atua o Parque Tecnológico da Paraíba. Para a Diretora Geral dessa instituição, Francilene Garcia, o surgimento dos Parques Tecnológicos possibilitou a criação de empresas inovadoras e o rejuvenescimento de setores tradicionais, promovendo a interligação entre instituições do conhecimento e o mercado. Especificamente em relação à presença do PaqTcPB na Paraíba, a Diretora escreveu:

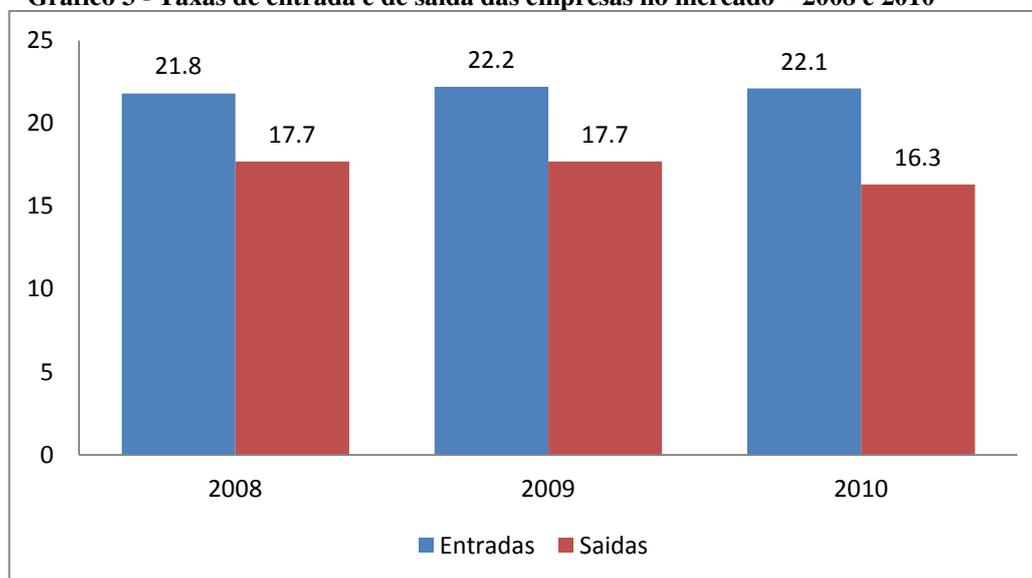
Na Paraíba, desde o final dos anos 60, verificava-se o surgimento de centros de P&D no interior das universidades, estimulados pelas oportunidades de fomento da política industrial e das demandas do setor empresarial. No início, os centros de P&D se incumbiam de realizar a ponte entre o que o pesquisador entende como “fim” e o que a empresa *start up* acolhe como “início” para a fabricação e inserção no mercado de novos produtos. Com a criação da Fundação PaqTcPB e, mais recentemente, com a retomada dos núcleos de inovação tecnológica (NITs), a transferência de tecnologia passa a considerar o deslocamento dos indivíduos portadores do conhecimento, na condição de novos empreendedores ou responsáveis pela transformação dos resultados de pesquisas desenvolvidas diretamente com a sua participação. Nesse cenário, a Fundação PaqTcPB foi pioneira e se renova na criação de mecanismos de promoção do elo pesquisa vs. produção (REVISTA FETEC, Ano 1, Edição 1, p.26, 2012).

Como se percebe na declaração acima e, de forma geral, nas falas de atores envolvidos com o PaqTcPB, essa instituição pretende exercer o papel de influenciar a transformação do padrão produtivo da região, através da disseminação de conhecimentos e da mobilização de instrumentos que fomentem a inovação, o que se traduz na coordenação de esforços de atores

públicos e privados, advindos de instituições científicas e do campo empresarial. Diante disso, assim como tentamos informar o pano de fundo sócio-econômico que se apresenta no cenário institucional do PaqTcPB, devemos conhecer os traços gerais da atividade empresarial exposta à influência dessa instituição no espaço específico de sua atuação.

Com esse objetivo, consultamos o estudo da dinâmica demográfica das empresas brasileiras, divulgado pelo IBGE (2010), o qual destacou indicadores sobre a abertura, o fechamento e a sobrevivência das empresas. Coincidentemente, 2010 foi o ano de implantação do PRIME. Não por isto, recorremos a esse estudo para enxergarmos aspectos importantes do desenvolvimento da atividade empresarial no Brasil e, em particular, no Estado da Paraíba, comparando-o com o quadro nacional. Interessou-nos chamar à atenção para as informações, não exaustivas, que possam ajudar-nos a entender o comportamento dos mercados nacional, regional e local, no que concerne às posições ocupadas pelas empresas, à natureza das atividades empresariais em situação favorável, sua mobilidade, sua distribuição no espaço geográfico brasileiro e seu porte.

Segundo o relatório do IBGE (2010), havia 4,5 milhões de empresas no Brasil em 2010, das quais 46,9% com pessoal assalariado, o que significava 30,8 milhões de pessoas. Contando com os proprietários, essas empresas ocupavam 37,2 milhões de pessoas, que recebiam, em média, 2,9 salários mínimos. Do total de empresas ativas, 16,2% foi o percentual de empresas que nasceram durante o ano. Somados aos 5,9% de empresas que reativaram suas atividades, chegamos a um índice de 22,1 de empresas entrantes. O percentual das empresas que saíram do mercado foi de 16,3%. Os dados da pesquisa revelaram números aproximados nas entradas e saídas de empresas dos últimos três anos. (ver Gráfico 3). A taxa de empresas “sobreviventes” foi de 51,8%, assim denominadas as empresas que entraram em atividade no ano de 2007 e que permaneceram no mercado até 2010. Este último dado demonstra que, após três anos de atividade, quase a metade das empresas saíram do mercado. A pesquisa demonstrou ainda que as taxas de entrada e de saída do mercado são maiores em se tratando de pequenas empresas. Em relação à taxa de sobrevivência, ela é tanto mais alta quanto maior for a empresa.

**Gráfico 3 - Taxas de entrada e de saída das empresas no mercado – 2008 e 2010**

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2007-2010.

Das empresas que entraram em atividade em 2010, 78,6% não tinham empregados e 19,7% tinham de 1 a 9 empregados. Em relação às atividades econômicas que mais se destacaram na entrada de novos empreendimentos, a “Construção civil” esteve à frente das demais, obtendo o percentual de 31,2% de empresas entrantes, considerando-se o total existente nessa atividade. O incremento da Construção civil se confirma através da queda nas taxas de empresas que fecharam em 2010, 2,2% em relação ao ano anterior. Já a atividade “Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas” aparece em primeiro lugar, tanto no número de empresas que entraram (470,2 mil), quanto no número de empresas que saíram do mercado (375,7 mil). Nesta mesma atividade, a taxa de sobrevivência foi de apenas 51,5%. As atividades com maior taxa de sobrevivência foram as seguintes: Saúde humana e serviços sociais (61,4%), Eletricidade e gás (60,8%) e Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação (57,4%). Os dados positivos da Construção civil refletem, como consideramos, o considerável esforço governamental para estimular essa atividade, sob a forma de intensa oferta de crédito público imobiliário. Similarmente, o fluxo de entradas e saídas de atividades vinculadas à cadeia produtiva do setor automotivo responde aos incentivos canalizados para esse setor. Já as atividades com maior capacidade de sobrevivência pertenciam a setores com reconhecida escassez de oferta de produtos e serviços. Os sinais que podemos enxergar no estudo apontam para a importância das políticas

macroeconômicas no fomento da atividade empresarial, indicando áreas de oportunidade e de rentabilidade que orientam os investimentos.

Na análise regional, a pesquisa do IBGE demonstrou que as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste apresentaram maior número de empresas entrantes e que saíram do mercado, relativamente à participação dessas regiões no número total de empresas. Isso aponta a existência de um processo intenso de nascimento e de fechamento de empresas (ver Tabela 7). Apesar de fluxo maior de entrada e saída de empresas nas regiões referidas, o quadro geral de distribuição das empresas na geografia brasileira traduz o modelo de desenvolvimento econômico concentrado, ricamente analisado por vários campos das Ciências Sociais. O fato a ser destacado no momento é o de que a mudança de posições no espectro nacional ou regional das atividades empresariais parece distante, não obstante os fatores e forças que impulsionam movimentos localizados e circunstanciais que incomodam a estrutura de disposição dos meios de produção no Brasil.

**Tabela 7 - Número de unidades locais, por Grandes Regiões, total e respectiva distribuição percentual, segundo o tipo de evento demográfico - 2010**

Tipo de evento Demográfico	Número de unidades locais, por Grandes Regiões					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
	<b>Total</b>					
Ativas	4.886.127	172.360	752.019	2.504.227	1.082.950	374.571
Sobreviventes	3.807.282	123.304	564.720	1.974.943	858.931	285.384
Entradas	1.078.845	49.056	187.299	529.284	224.019	89.187
Nascimentos	797.993	36.409	135.289	393.614	165.423	67.258
Reentradas	280.852	12.647	52.010	135.670	58.596	21.929
Saídas	791.960	33.818	130.964	399.179	163.991	64.008
	<b>Distribuição Percentual</b>					
Ativas	100,0	3,5	15,4	51,3	22,2	7,7
Sobreviventes	100,0	3,2	14,8	51,9	22,6	7,5
Entradas						
Nascimentos	100,0	4,6	17,0	49,3	20,7	8,4
Reentradas	100,0	4,5	18,5	48,3	20,9	7,8
Saídas	100,0	4,3	16,5	50,4	20,7	8,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2007-2010.

Na Paraíba, das 50.929 unidades locais (endereço de atuação das empresas) do estado em 2010, as quais representam 1% do total nacional, entraram 11.656 unidades empresariais (22,9%) no citado ano e saíram 7.485 (4,7%) (ver Tabela 8). Em número de entrantes e considerando a região Nordeste, o estado ficou à frente apenas de Sergipe (22,8%). Já em relação às saídas, a pesquisa revela que o estado apresentou a quarta maior queda nas taxas de saídas de empresas (3,6%), tendo-se em conta a mobilidade das empresas de 2009 para 2010. As três atividades com maior crescimento na Paraíba em 2010 foram: Eletricidade e gás

(36,4), Construção (34,3%) e Atividades imobiliárias (32,2%). Estas duas últimas atividades absorveram 17,5% do total de pessoas ocupadas nas unidades entrantes. Não surpreende que as condições sócio-econômicas do estado se expressem numa participação muito pequena na dinâmica empresarial regional e nacional e na importância que ganham, em tais condições, atividades tradicionais, mais intensivas em absorção de mão-de-obra.

**Tabela 8 - Entradas e saídas das unidades locais e do pessoal ocupado assalariado das com indicação das respectivas taxas de entrada e saída na Paraíba as seções da classificação de atividades – 2010**

Grandes Regiões, Unidades da Federação e seções da classificação de atividades	Unidades locais					Pessoal ocupado assalariado em 31.12.2010				
	Total	Entradas		Saídas		Total	Entradas		Saídas	
		Absoluto	Taxas	Absoluto	Taxas		Absoluto	Taxas	Absoluto	Taxas
<b>Paraíba</b>	<b>50 929</b>	<b>11 656</b>	<b>22,9</b>	<b>7 485</b>	<b>14,7</b>	<b>283 340</b>	<b>14 103</b>	<b>5,0</b>	<b>4 054</b>	<b>1,4</b>
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	271	55	20,3	54	19,9	5 300	12	0,2	410	7,7
Indústrias extrativas	170	48	28,2	39	22,9	1 522	15	1,0	84	5,5
Indústrias de transformação	4 294	915	21,3	560	13,0	72 919	2 644	3,6	420	0,6
Eletricidade e gás	33	12	36,4	1	3,0	2 773	-	-	-	-
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	166	25	15,1	15	9,0	5 695	22	0,4	10	0,2
Construção	2 134	732	34,3	332	15,6	31 613	3 514	11,1	820	2,6
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	31 592	6 841	21,7	4 649	14,7	80 843	4 622	5,7	1 402	1,7
Transporte, armazenagem e correio	1 254	261	20,8	158	12,6	11 527	216	1,9	90	0,8
Alojamento e alimentação	2 102	486	23,1	330	15,7	12 496	738	5,9	169	1,4
Informação e comunicação	818	224	27,4	148	18,1	5 522	218	3,9	105	1,9
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	776	170	21,9	87	11,2	7 318	277	3,8	77	1,1
Atividades imobiliárias	264	85	32,2	32	12,1	1 159	74	6,4	12	1,0
Atividades profissionais, científicas e técnicas	1 149	348	30,3	200	17,4	4 019	232	5,8	52	1,3
Atividades administrativas e serviços complementares	1 977	523	26,5	325	16,4	18 187	897	4,9	82	0,5
Administração pública, defesa e seguridade social	4	1	25,0	-	-	439	1	0,2	-	-
Educação	1 190	245	20,6	168	14,1	11 689	242	2,1	233	2,0
Saúde humana e serviços sociais	1 197	250	20,9	124	10,4	6 737	114	1,7	33	0,5
Artes, cultura, esporte e recreação	413	126	30,5	82	19,9	838	60	7,2	6	0,7
Outras atividades de serviços	1 125	309	27,5	181	16,1	2 744	205	7,5	49	1,8
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, anos?

Dentre os estados da federação, Santa Catarina apresentou a maior taxa de sobrevivência, 82,1% e o Acre a menor, 62,2%. Na Paraíba, a taxa de sobrevivência foi de 77,1%, ficando atrás apenas do estado de Sergipe, considerando-se a região Nordeste. Tendo em vista os 1.599.640 de assalariados incorporados ao mercado de trabalho em 2010, São Paulo teve o maior ganho de pessoal com empresas entrantes (29,6%), Roraima obteve o menor (0,2%) e a Paraíba teve um ganho de 0,9%. O ganho da Paraíba, observando-se a região Nordeste, foi superior apenas aos estados de Alagoas (0,7%), Sergipe (0,6%) e Piauí (0,8%). Se considerarmos as 283.340 pessoas assalariadas na Paraíba em 2010, as empresas

entrantes contribuíram com 5% desse total de empregados. Novamente, os índices da Paraíba espelham sua posição no cenário econômico do Nordeste e do Brasil.

A pesquisa do IBGE (2010) classifica como “empresas de alto crescimento” aquelas que apresentaram aumento de pessoal assalariado igual ou superior a 20% durante os três anos anteriores ao levantamento. Num patamar mais elevado estariam as “empresas gazelas”, representando um grupo com alto crescimento durante um período antecedente de 8 anos. Tomando como base o número total de empresas existentes no país, 4,5 milhões (número arredondado), dos números demonstrados na pesquisa, encontramos que as “empresas de alto crescimento” representavam 0,77% e as tidas como “gazelas” apenas 0,28%. No entanto, a pesquisa leva em conta o número de empresas com 10 ou mais empregados para calcular quais são as de “alto crescimento” e as “gazelas”. Nesse caso, partindo de um número de 422.826 empresas, indica-se um percentual de 7,9% de “empresas de alto crescimento” e de 7,2% consideradas “gazelas”, cuja distribuição nas regiões do Brasil e, especialmente, no Nordeste, pode ser observada na tabela 9. Ao extrairmos as informações da Paraíba, percebemos que, em número de “empresas de alto crescimento” e de “empresas gazelas”, o estado está à frente, apenas, de Alagoas, Sergipe e Piauí.

**Tabela 9 - Unidades locais e pessoal ocupado assalariado em 31.12 das empresas de alto crescimento e das empresas gazelas, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação do Nordeste**

Grandes Regiões, Unidades da Federação e seções da classificação de atividades	Empresas de alto crescimento		Empresas gazelas	
	Unidades locais	Pessoal ocupado assalariado em 31.12	Unidades locais	Pessoal ocupado assalariado em 31.12
Brasil	77 729	4 995 925	21 577	1 311 448
<b>Norte</b>	<b>3 709</b>	<b>242 521</b>	<b>1 200</b>	<b>72 644</b>
<b>Centro-oeste</b>	<b>6 303</b>	<b>378 709</b>	<b>1 896</b>	<b>108 343</b>
<b>Sul</b>	<b>15 358</b>	<b>739 810</b>	<b>3 779</b>	<b>178 634</b>
<b>Sudeste</b>	<b>40 252</b>	<b>2 700 718</b>	<b>10 670</b>	<b>709 067</b>
<b>Nordeste</b>	<b>12 107</b>	<b>934 167</b>	<b>4 032</b>	<b>242 760</b>
Maranhão	853	77 276	304	22 395
Piauí	577	33 643	174	7 353
Ceará	2 245	171 214	771	49 208
R.G.do Norte	1 066	53 392	343	12 380
<b>Paraíba</b>	<b>698</b>	<b>40 708</b>	<b>264</b>	<b>11 220</b>
Pernambuco	2 444	196 822	784	51 894
Alagoas	558	39 909	204	11 095
Sergipe	509	39 474	174	9 748

Bahia	3 157	281 729	1 014	67 467
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2010.				

Outro indicador que pode aferir a natureza e o conteúdo da atividade empresarial de uma determinada região é o número de patentes registradas. O depósito de patentes visa assegurar os ganhos das invenções de indivíduos e empresas que pretendem transformá-las em inovações, resultando em impactos radicais dos mercados. Logo, as patentes são os instrumentos por excelência que evidenciam o grau de inovação. Sendo assim, os dados oficiais sobre o depósito de patentes no Brasil (ver Tabela 10), divulgados pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI, demonstram a pequena participação da Paraíba no montante de registro de invenções, alcançando o índice máximo 0,76%, segundo o relatório de 2012. Disso deduzimos que o aporte de conhecimentos e de investimentos aplicados no estímulo às atividades inovadoras ainda não colocou a dinâmica empresarial do estado em patamar de destaque, pelo menos na correspondência da intensidade discursiva que realça o *status* privilegiado da cidade de Campina Grande, onde está instalado o PaqTcPB.

**Tabela 10 - Patentes depositadas no Brasil, na categoria “Privilégio de Invenção” por ano, quantidade e participação percentual de cada estado**

Estados	1998	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Acre		0,00	1	0,02	3	0,07	1	0,02	0		1	0,02
Alagoas	3	0,13	9	0,21	10	0,23	13	0,31	18	0,43	12	0,25
Amazonas	17	0,76	30	0,71	44	1,01	40	0,95	36	0,86	43	0,91
Amapá	1	0,04		0		0	2	0,05	2	0,05	1	0,02
Bahia	46	2,06	67	1,60	82	1,89	88	2,08	108	2,57	135	2,86
Ceará	32	1,43	47	1,12	57	1,31	65	1,54	72	1,71	74	1,57
Distrito Federal	43	1,92	52	1,24	66	1,52	62	1,47	81	1,93	95	2,01
Espirito Santo	37	1,66	71	1,69	90	2,07	64	1,51	78	1,86	61	1,29
Goiás	26	1,16	69	1,64	67	1,54	57	1,35	53	1,26	85	1,80
Maranhão	3	0,13	1	0,02	8	0,18	21	0,50	15	0,36	18	0,38
Minhas Gerais	199	8,91	487	11,6	407	9,37	428	10,1	467	11,1	481	10,19
Mato Grosso do Sul	7	0,31	20	0,48	15	0,35	18	0,43	20	0,48	19	0,40
Mato Grosso	10	0,45	41	0,98	29	0,67	15	0,35	10	0,24	27	0,57
Pará	8	0,36	21	0,50	26	0,60	11	0,26	27	0,64	23	0,49
<b>Paraíba</b>	<b>9</b>	<b>0,40</b>	<b>20</b>	<b>0,48</b>	<b>26</b>	<b>0,60</b>	<b>24</b>	<b>0,57</b>	<b>32</b>	<b>0,76</b>	<b>34</b>	<b>0,72</b>
Pernambuco	44	1,97	43	1,02	60	1,38	54	1,28	52	1,24	76	1,61
Piauí	1	0,04	5	0,12	5	0,12	7	0,17	5	0,12	20	0,42
Paraná	152	6,80	370	8,81	397	9,14	420	9,93	339	8,06	371	7,86
Rio de Janeiro	219	9,80	392	9,34	401	9,23	374	8,84	342	8,14	362	7,67
Rio Grande do Norte	13	0,58	28	0,67	16	0,37	26	0,61	22	0,52	25	0,53
Rondônia	1	0,04	3	0,07	4	0,09	6	0,14	1	0,02	12	0,25
Roraima		0,00	2	0,05		0	1	0,02	1	0,02	1	0,02
Rio Grande do Sul	159	7,12	329	7,84	381	8,77	322	7,61	322	7,66	447	9,47
Santa Catarina	97	4,34	230	5,48	312	7,18	268	6,34	318	7,56	302	6,40
Sergipe	5	0,22	13	0,31	6	0,14	17	0,40	10	0,24	33	0,70
São Paulo	1.082	48,43	1847	44,0	1829	42,1	1820	43,0	1769	42,1	1957	41,48
Tocantins		0,00		0	3	0,07	5	0,12	4	0,10	3	0,06
Indefinido	20	0,90		0		0		0		0		0
<b>TOTAIS</b>	<b>2234</b>	<b>100</b>	<b>4198</b>	<b>100</b>	<b>4344</b>	<b>100</b>	<b>4229</b>	<b>100</b>	<b>4204</b>	<b>100</b>	<b>4718</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado a partir do banco de dados do INPI (2012)

Nessa direção, para responder à pergunta: “onde está a inovação no Brasil?”, o Instituto Inovação publicou um estudo, cujo título é a mencionada pergunta, demonstrando, entre outros fatos, as cidades com maior potencial para a inovação no país. No quesito “Potencial para Geração de Conhecimentos” (ver Figura 15), foram identificados três grupos de regiões: 1) Centros Econômicos (cidades com grande quantidade de mestres e doutores, devida, sobretudo, ao tamanho da população dessas localidades); 2) Centros Universitários (cidades com grande quantidade relativa de mestres e doutores); 3) Centros Econômicos

Diferenciados: cidades que conseguem conjugar quantidade e qualidade na formação de suas populações. Em nenhuma dessas regiões com potencial inovação aparece a cidade de Campina Grande ou outra região paraibana.

Figura 15 - Matriz: Potencial para Geração de Conhecimento



Fonte: IBGE, 2004. Análise: Instituto Inovação

Quando a mesma pesquisa avaliou o quesito “Potencial de Aplicação do Conhecimento Tecnológico” (ver Figura 16), procurou identificar a localização de empresas com tecnologias patenteáveis e as cidades com diferencial exclusivos, classificadas novamente em três grupos: 1) Centros Empresariais (cidades com grande quantidade de patentes e uma baixa relação de patentes por empresa); 2) Centros Industriais (cidades com grande quantidade de patentes por empresa, com baixo número absoluto de patentes); 3) Centros Industriais Diferenciados (cidades com grande quantidade de patente e maior relação de patentes por empresa). Também por estes critérios, Campina Grande não aparece como cidade com potencial de inovação.



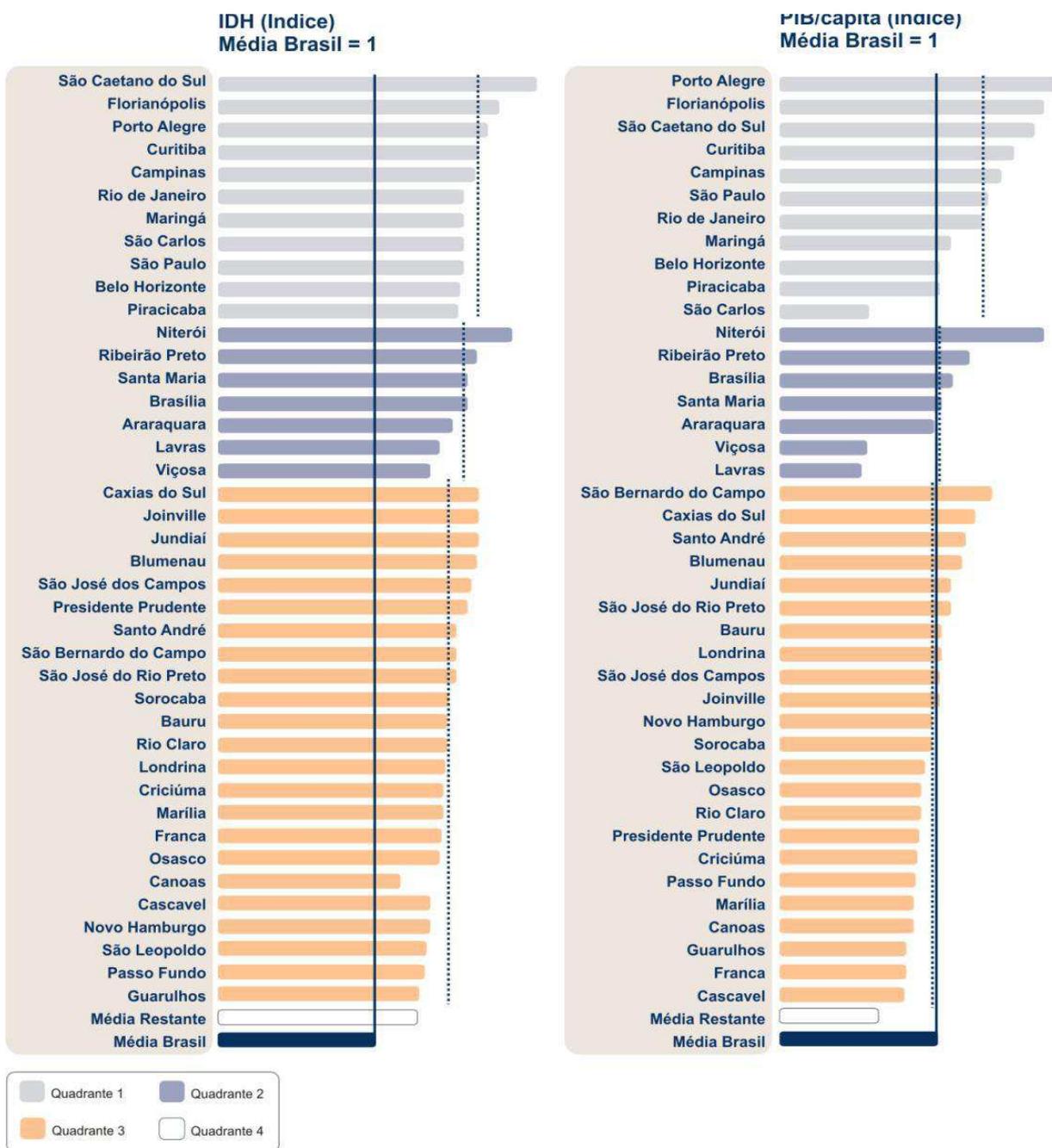
Figura 17- Aplicação do Conhecimento Tecnológico x Potencial para Geração de Conhecimento



Fonte: Instituto de Inovação (2005).

Essa concentração regional da inovação, segundo depreendemos, significa que a apropriação de recursos, que possam induzir formas alternativas de produção de riqueza, reflete as desigualdades do desenvolvimento econômico brasileiro e implica na existência de pontos de partida diferenciados, geradores de mais diferenças. Neste sentido, a pesquisa do Instituto de Inovação (2005) já destacava a forte correlação entre um Índice de Desenvolvimento Humano - IDH elevado e um maior número de empresas com potencial para a inovação, acontecendo o mesmo com o PIB *per capita* (ver Figura 18). O PIB *per capita* está relacionado ao número de patentes e o IDH ao número de pesquisadores. No entanto, nem indústrias, nem universidades, isoladamente, incrementam PIB *per capita* ou o IDH. Para a criação de um ambiente inovador, segundo a referida pesquisa, agências públicas, instituições de ensino básico e de saúde, infraestrutura e outras instituições, são fundamentais.

Figura 18 - Índice de IDH-M e PIB/Capita



Fonte: Instituto de Inovação (2005).

Galvão (2005), empenhado em discutir a relação entre desenvolvimento regional e inovação no Brasil, ilustra de diversas formas o quadro de desigualdade econômica e social que marca a geografia brasileira, problema refletido mais agudamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse autor resgata as origens do tipo de desenvolvimento concentrado que aqui se estabeleceu nos seguintes termos:

As desigualdades regionais e pessoais de renda no Brasil, impressionantes quando contrastadas com as de outros países, nos fazem recordar a presença marcante de traços de nossa formação social histórica que ainda se mostram visíveis nos dias atuais, o mais importante deles, a escravidão. Sem dúvida, as desigualdades regionais – e pessoais – são de proporção e uniformidade tais que não se pode ignorá-las na definição das estratégias de desenvolvimento (GALVÃO, p.609, 2005).

Dentre as estratégias adotadas para o desenvolvimento regional, o modelo de “inserção passiva”, segundo Galvão (2005), apresenta estrutura produtiva e condições de infraestrutura mínimas, oferece baixo custo de mão-de-obra e recursos naturais abundantes como atrativos, concede privilégios a sistemas produtivos externos e proporciona ambiente macroeconômico estável. Esse modelo favorece o grande capital e não conta com o engajamento dos atores locais, implicando numa subordinação da região ao global. Em contraposição, o modelo de “inserção ativa” comporta a inclusão de estruturas produtivas pequenas, promove a sinergia dos diversos atores locais, prioriza o aprendizado e a inovação, regula os incentivos oferecidos e privilegia a repartição de ganhos.

A dinâmica empresarial paraibana no contexto do quadro sócio-econômico do estado sugere, como inferimos, o longo caminho que se apresenta para o alcance de um patamar de atividades produtivas inovadoras, que possam, como se pretende, contribuir significativamente para as mudanças econômicas e sociais do estado. Neste, predominam as atividades empresariais tradicionais que são fortemente estimuladas e atraídas por incentivos públicos, os quais denunciam, entre outros fatos, o lugar secundário que a inovação ocupa na realidade dos mercados locais, forjados pela mão governamental (ver Quadro 25). Entretanto, a lógica da inovação, contraditoriamente, também procura apoio público para se estabelecer nesses mesmos mercados. À título de ilustração, a Companhia de Desenvolvimento do Estado da Paraíba anunciou a instalação de uma fábrica de painéis solares no município de Pedras de Fogo, cujo investimento inicial estava orçado em 17 milhões de Reais, prevendo a geração de 74 postos de trabalho. Segundo informou o veículo de informação oficial, o grupo empresarial empreendedor teria decidido se instalar na Paraíba, mesmo tendo convite de outros estados, em razão da presença no estado de instituições de ensino formadoras de mão-de-obra qualificada, além da política de incentivo do Governo estadual com a concessão de incentivos fiscais e locacionais. O diretor da empresa assim se expressou: “[...] como o sol nasce primeiro na Paraíba [alusão à posição geográfica do estado], a indústria fotovoltaica [referente a painéis solares] no Brasil também nascerá primeiramente aqui.” (HTTP://WWW.CINEP.GOV.BR/SITE/INFORME130.HTM/). Sem podermos avaliar qual

dos atrativos pesou mais na decisão da empresa de vir para a Paraíba, segundo as autoridades públicas, a sociedade seria beneficiada pelo intercâmbio científico gerado a partir do mencionado empreendimento produtivo, cujo conteúdo julgamos ser inovador, enquanto a lógica de inserção, todavia, mostra-se tradicional.

**Quadro-25-Incentivos oferecidos pelo Governo do Estado da Paraíba a setores tradicionais da economia**

Segmento Econômico	Incentivos
Pólo Têxtil	Empresas contempladas com o incentivo FAIN ( <b>FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DA PARAÍBA</b> ), sob a forma de empréstimos subsidiados são: <b>BRASCORDA S/A</b> (Bayeux), <b>BRASTEX</b> (Santa Rita), <b>BRASTEX</b> (João Pessoa), <b>COTEMINAS</b> (Campina Grande), <b>Fiação NORFIL S/A</b> (João Pessoa), <b>Fiação PATAMUTÉ Ltda</b> (Cajazeiras), <b>FICAMP</b> - Fiação Campina Grande S/A (Alhandra), <b>MATESA</b> - Malharia Monte Alegre S/A (João Pessoa), <b>TEXNOR</b> - Têxtil do Nordeste S/A (Santa Rita), <b>TOÁLIA S/A</b> - Indústria Têxtil (João Pessoa).
Pólo Cerâmico	<b>POLÍTICA DE INCENTIVOS</b> <b>Estadual</b> • Empréstimo de até 80% do ICMS recolhido mensalmente pela empresa; • Tratamento diferenciado para indústrias pioneiras; • Financiamento de terrenos nos Distritos Industriais; • Para novas indústrias com consumo de água acima de 10.000m <sup>3</sup> , a CAGEPA - Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba, reduz em 50% o valor da tarifa normal; • Deferimento do ICMS nas operações internas, interestaduais e de importação realizadas com máquinas, aparelhos equipamentos industriais destinados a integrar o imobilizado do estabelecimento industrial e relacionados com o processo produtivo; <b>Municipal</b> • Isenção de tributos por até 12 anos; • Execução de serviço de terraplenagem e infra-estrutura de terreno; • Reserva de área para o pólo tecnológico; • Na isenção do ICMS o município acompanha o incentivo concedido pelo Estado e ainda concede isenção de taxas diversas; <b>Regional</b> • FNE do Banco do Nordeste do Brasil S/A - financiamento para indústria com juros subsidiados; • SEBRAE - Apoio empresarial à pequena e média empresa; <b>ADENE</b> • Isenção de 75% do imposto de renda por 10 anos;
Pólo Coureiro-calçadista	Reconhecendo uma das vocações produtivas mais tradicionais do povo paraibano, o Estado da Paraíba institucionalizou o <b>Pólo de Couro e Calçados</b> com o objetivo de canalizar recursos e esforços em infra-estrutura e estímulos com vistas a incentivar a produção de couros, peles, bolsas de couro, bolsas, valises, sandálias, cintos e demais utensílios de couro, etc.

Fonte: Cinep – Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (2012)

Não é de hoje que muitas empresas brasileiras, pertencentes a segmentos tradicionais da atividade econômica, pressionados pelo acirramento da competição externa com países cuja vantagem se baseia no baixo custo da mão-de-obra, encontram no ávido interesse de governos estaduais em atrair indústrias a saída adequada, via incentivos fiscais e financiamentos subsidiados, para a sobrevivência de seus negócios. Desse modo, os estados

mais pobres da federação buscam compensar suas desvantagens em relação aos centros mais desenvolvidos do país, oferecendo atrativos que impulsionem o deslocamento industrial em seu favor. Sendo assim, as empresas beneficiadas pelo leilão federativo de ofertas menores têm viabilizado sua rentabilidade à custa da renúncia fiscal por parte de estados pobres, o que transfere expectativas de ganhos políticos a governos que tentam adquirir uma imagem desenvolvimentista, associada à implantação de empresas e à geração de empregos. Os esforços para mudar tal realidade, sobretudo os atrelados à lógica discursiva do empreendedorismo inovador, esbarram na rigidez de mercados tradicionais, cujas condições históricas de construção tendem a conservar as posições.

Entretanto, na heterogeneidade típica das economias de mercado, aqui e ali, se criam e sobrevivem espaços destoantes do contexto predominante, permeados por lógicas que se infiltram em instituições portadoras de um capital intelectual reconhecido, capaz de articular atores importantes no apoio a certas iniciativas. Isso ocorreu com a criação do PaqTcPB, quando, às iniciativas de pesquisadores e professores da área tecnológica, somou-se a adesão de instituições como: governos estadual e municipal, Federação das Indústrias do Estado - FIEP, Universidade Federal da Paraíba - UFPB e Banco do Estado da Paraíba - PARAIBAN, algumas das quais vieram a ser parceiras permanentes do PaqTcPB (FETEC EM REVISTA, ANO 1, EDIÇÃO 1, PARAÍBA, p.10, 2011).

A criação do PaqTcPB pode estar referida a uma das recomendações de Galvão (2005, p.611), para a prática de estratégias com impactos positivos sobre o desenvolvimento regional, entre as quais se destaca: “[...] a institucionalização de um sistema devotado a estimular a criatividade e desenvolver, promover, difundir e coordenar os esforços de geração e internalização de inovações de maneira ampla, articulando base técnico-científica nacional e setor produtivo.”

Atualmente, o Conselho Diretor do PaqTcPB é composto por membros das seguintes instituições: CNPQ, UFCG, Universidade Estadual da Paraíba UEPB, UFPB, Governo do Estado da Paraíba, Prefeitura Municipal de Campina Grande, FIEP, Associação de Empresas de Base Tecnológica (AEBT), SEBRAE-PB e Banco do Nordeste do Brasil - BNB. Esses são os atores institucionais que têm participação nas decisões e/ou na atuação do PaqTcPB, cuja Diretoria Executiva é formada pelos cargos de Diretor Geral, Diretor Adjunto-administrativo e Diretor Técnico. O PaqTcPB funciona em prédio construído pelo governo estadual, na década de 1990, após doação de um terreno pela Prefeitura do Município de Campina Grande.

Sem grande estrutura organizacional fixa (não encontramos organograma funcional na pesquisa documental), o PaqTcPB atribui a si o papel de agente promotor da Ciência,

Tecnologia e Inovação, ocupando posição de prestígio em sua esfera de atuação, de acordo com o que anuncia o sítio eletrônico da instituição: “[...] *A cooperação, colaboração e articulação com seus inúmeros parceiros formam o tripé responsável pelo reconhecimento nacional e internacional obtido através da promoção de empreendimentos inovadores e por liderar iniciativas e ações centradas na vocação do desenvolvimento regional.*” (HTTP://WWW.PAQTC.ORG.BR/ ACESSO EM 11/09/2012). As receitas financeiras do PaqTcPB são oriundas do suporte a projetos institucionais e da intermediação de políticas públicas relacionadas aos seus objetivos (ver Quadro 26), além da prestação de serviços especializados em interligação com universidades e agências de fomento à inovação e ao empreendedorismo.

#### Quadro 26 - Perfil institucional do PaqTcPB

**Público-alvo:** instituições de pesquisa e desenvolvimento, instituições de ensino superior, órgãos de governo, empresas privadas, empreendimentos nascentes inovadores.  
**Segmentos econômicos atendidos:** Tecnologias da informação e Comunicação, Eletroeletrônica, Petróleo e Gás Natural, Bicombustíveis, Agroindústria, Tecnologias Ambientais, Design entre outros serviços especializados.  
**Competência-chave:** fomentar o desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, sendo uma de suas funções dar suporte administrativo e finalístico aos projetos institucionais  
**Modo de operação:** através de suas unidades de negócios, em colaboração com laboratórios das universidades Federal e Estadual da Paraíba, empresas de base tecnológica e instituições parceiras.  
**Missão:** "Promover o empreendedorismo inovador no Estado da Paraíba, apoiando a criação e crescimento de empresas de base tecnológica e de empreendimentos sociais, através da apropriação dos conhecimentos e tecnologias geradas nas Instituições de P&D e da inserção de produtos, serviços e processos no mercado - inclusive no exterior - contribuindo para o desenvolvimento do país."

Fonte: Baseado em informações contidas no endereço <http://www.paqtc.org.br/>, acesso em 11/09/2102

Na lista de serviços oferecidos pelo PaqTcPB constam: acesso à políticas das agências de financiamento e fomento, nacionais e internacionais; assessoramento à elaboração de projetos; gerenciamento dos recursos obtidos; administração individualizada de projetos; acompanhamento de projetos consorciados; preparação de contratos e acompanhamento de desembolsos; realização de Concursos Públicos para Prefeituras, Instituições de Ensino Superior e demais órgãos públicos. Especialmente aos empreendedores são prestados serviços de orientação empresarial, elaboração de Plano de Negócios, informações tecnológicas e mercadológicas, registro e legalização de empresas e produtos, participação em eventos, treinamentos e cooperação com universidades e centros de pesquisa (HTTP://WWW.PAQTC.ORG.BR/ACESSO EM 11/09/2012).

Reconhecida como uma Entidade de Utilidade Pública Municipal pela PMCG, conforme Lei Municipal Nº. 2.018 de 26/12/1989 e Estadual, conforme Lei Ordinária Nº 7.650/2004, aprovada e sancionada pelo Governador do Estado, o PaqTcPB é uma instituição credenciada junto à Secretaria de Educação Superior do MEC e Secretaria de Desenvolvimento Científico do MCT, de acordo com a Lei Nº 8.958, de 20/12/1994 e o Decreto Nº 7.423/10. Como instituição interveniente credenciada junto ao Ministério da Ciência e da Tecnologia, o PaqTcPB pode ser contratado diretamente pela Administração Pública sem obrigatoriedade de licitação. Uma das principais unidades de negócio do PaqTcPB é a Incubadora Tecnológica de Campina Grande - ITCG, criada para transformar idéias em negócios inovadores. A ITCG, segundo dados da instituição, conta com 18 empresas incubadas “residentes” (instaladas no PaqTcPB), 19 incubadas virtualmente, 82 associadas, além de ter beneficiado 98 empresas participantes do PRIME. A ITCG atua nas áreas de Tecnologias de Informação e Comunicação, Eletrônica, Biotecnologia, Petróleo e Gás Natural, Biocombustíveis, Agroindústria, Tecnologias Ambientais e *Design*. ([HTTP://WWW.PAQTC.ORG.BR](http://www.paqtc.org.br) ACESSO EM 11/09/2012)

Instalado sob as condições sócio-econômicas aqui mencionadas, o PaqTcPB faz parte do conjunto de instituições brasileiras que acreditam ter um papel importante na promoção da inovação e do empreendedorismo, considerados indispensáveis para o desenvolvimento do país, de acordo com o que pensa a Diretora Geral do PaqTcPB:

É visível a melhoria da competitividade nos territórios brasileiros que se movimentam com a parceria de incubadoras de empresas, aceleradoras de negócios, parques ou pólos científicos e tecnológicos. Estes mecanismos, originados ao longo dos últimos 25 anos, caracterizam um dos caminhos para concretizar o apoio à inovação, viabilizando benefícios que contribuem para o desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico ([WWW.PAQTC.ORG.BR/PORTAL/ACESSO](http://www.paqtc.org.br/portal/acesso) EM 12/02/2012).

O desenvolvimento que se pretende está delineado em políticas públicas que contam com vários atores, além da presença do Estado como agente coordenador. Além dele, instituições e atores privados, não públicos, com ou sem fins lucrativos, ocupam funções nas políticas de inovação, como esclarece Francilene Garcia:

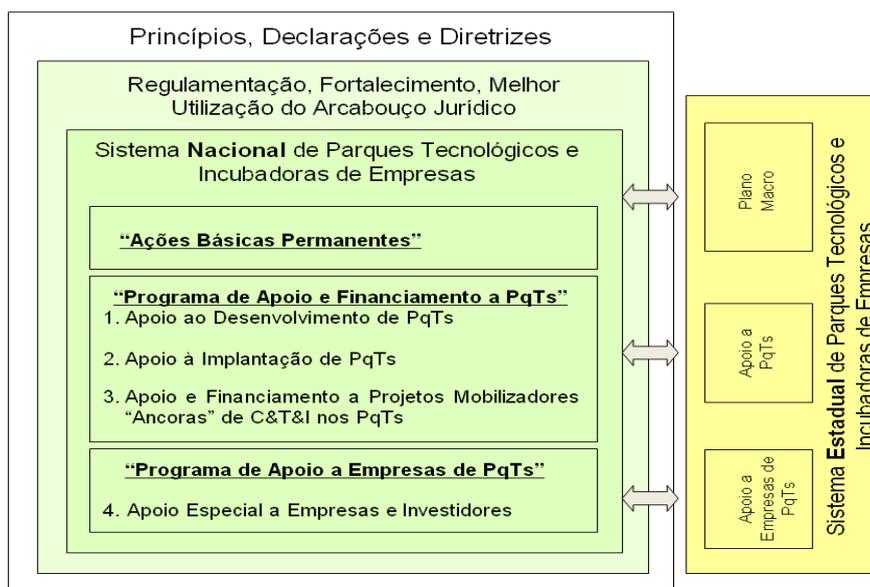
Em cada canto do Brasil, a exemplo do que ocorreu nas economias mais avançadas, esses ambientes em prol da inovação são organizados em torno de arranjos institucionais e se valem das leis de inovação (federal, estadual e municipal) e afins, de incentivos fiscais, dos instrumentos de apoio e fomento a empresas e centros de PD&I, e da chegada do capital empreendedor. Uma boa aposta no futuro. ([WWW.PAQTC.ORG.BR/PORTAL/ACESSO](http://www.paqtc.org.br/portal/acesso) EM 12/02/2012).

Mas a participação dos atores não públicos nesses arranjos institucionais não se reduz a um papel complementar ou a uma delegação de atividades. Cada vez mais esses agentes, dotados de um capital intelectual que busca reconhecimento e legitimidade, procura influenciar a agenda das políticas públicas, justificando interesses e motivos, como fica evidente na fala abaixo:

Cada um desses ambientes vem avançando na promoção de uma interação maior entre instituições governamentais, centros geradores de conhecimento e o setor produtivo. A aprendizagem e os resultados já alcançados reforçam a importância de se fomentar as condições oportunas ao estímulo da atividade empreendedora e inovadora, de forma a influenciar uma nova geração de serviços, produtos e processos produtivos mais competitivos que chegam ao mercado. O maior desafio continua sendo a adequação dos modelos de gestão para a obtenção de uma operação mais sustentável, em sintonia com o mercado e melhor articulada nas diversas partes do território brasileiro. Rever e aprimorar as políticas públicas e os seus impactos em cada região faz parte da aposta no futuro. (WWW.PAQTC.ORG.BR/PORTAL/ACESSO EM 12/02/2012).

As entidades representativas desses agentes institucionais, dentre os quais estão os Parques Tecnológicos, elaboram diretrizes sofisticadas para pautar a ação pública, sugerindo os passos que devem ser dados para o fortalecimento de políticas públicas condizentes com sua visão de desenvolvimento, quando não políticas públicas de suporte e de estímulo às próprias instituições (ver Figura 19).

**Figura 19 - Política Pública de Apoio a Parques Tecnológicos**



Fonte: ABDI/ANPROTEC (2007)

Dessa forma, os Parques Tecnológicos brasileiros pretendem ocupar um espaço cada vez mais importante na difusão do modelo produtivo baseado no incentivo às atividades agregadoras de valor pela incorporação do conhecimento científico, o que, como acreditam, poderá aumentar a competitividade do Brasil e forjar outro tipo de desenvolvimento. Nessa tarefa, os Parques Tecnológicos são canais de retransmissão de conhecimentos e ideologias que orientam as escolhas de indivíduos e empresas. Atores e grupos sociais, vinculados por consensos em torno da concepção produtiva calcada na inovação, defendem interesses e conjugam esforços para fazer valer suas idéias. Ao trazermos à tona elementos dos cenários social, econômico e produtivo do Parque Tecnológico da Paraíba, além de resgatarmos aspectos de sua construção histórica, movemo-nos pelas preocupações de Ianni (1963) que, ao analisar as representações do “tipo social” “empreendedor” durante a expansão do capitalismo industrial brasileiro, observou (p.80): “[...] a orientação dessas representações [do empreendedor] tende a escapar da focalização das raízes da realidade social em que elas se inserem”. Se, no caso do Parque Tecnológico da Paraíba, como tentamos demonstrar, o retrato sócio-econômico e mesmo o empresarial, não refletem o desenvolvimento pretendido na região geográfica de sua atuação, não é o caso de diminuirmos o papel dessa instituição, já que não podemos avaliar quais seriam os custos de sua ausência no contexto paraibano. Por outro lado, também não devemos superestimar sua influência, nem no desenvolvimento, nem na melhoria da atividade empresarial locais, aspectos defrontados constantemente com os limites que o modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro impõe, refletido também no funcionamento dos seus mercados, cuja estrutura é concentradora e desigual.

## **5.2- A percepção do PRIME pelos empreendedores beneficiários**

Ao analisarmos o processo de implementação do PRIME, procuramos responder às questões suscitadas por Secchi (2010), relacionadas aos padrões de interação entre os atores e à correlação de forças existentes, decorrentes das características e papéis das instituições participantes, assim como das regras e atribuições estabelecidas. A presença de instituições portadoras de regras formais e informais, conforme comentou Souza (2006), influencia o curso das políticas públicas e afetam atores expostos aos conflitos oriundos das disputas por poder e por recursos. Na fase de implementação do Programa investigado, como veremos, os dilemas e tensões que acompanharam essas disputas vieram à tona. Analisemos, então, a implementação do PRIME, partindo da seleção dos projetos, percorrendo os processos, as relações e os desdobramentos da contratação de gestores e de consultorias, e a percepção dos

beneficiários do Programa acerca do papel exercido pelo Parque Tecnológico da Paraíba como instituição gerenciadora do PRIME.

Durante as entrevistas com os empreendedores selecionados pelo Programa, constatamos que a maioria não teve dificuldades para elaborar a proposta simplificada exigida na primeira etapa. Alguns foram ajudados por outras pessoas, a exemplo do empreendedor “Delmiro”<sup>1</sup> que afirmou ter sido assessorado pelo irmão Administrador de Empresas. O empreendedor “Assis” declarou ter usado mais a intuição na elaboração formal do projeto. O empreendedor “Camargo” confessou: “[...] *não foi um projeto bem escrito, a ideia não estava muito clara.*” O empreendedor “Irineu” submeteu o projeto, segundo ele, “de última hora” e, como disse, o projeto resultava de seu trabalho de conclusão de curso, tendo sido transformado em plano de negócio por alguém que, conforme compromisso previamente estabelecido, seria contratado como gestor da empresa se o projeto fosse aprovado. O empreendedor “Jorge”, incentivado por um amigo, elaborou um plano de negócios e formalizou a empresa num prazo de trinta dias, como declarou. O plano de negócios, segundo ele, continha muita “estimativa” e “intuição”. Com o tempo, já como integrante do Programa e ajudado pela consultoria, o citado empreendedor informou que “[...] *cortou uma série de visões idealistas.*” Teve de reduzir as projeções e as ideias de alguns produtos. Já o empreendedor “Klabin” declarou: “*Na hora de submeter, fui na internet, li, li, li, e disse; é isso que eles querem, aí botei o que os caras queriam ler.*” No caso da empreendedora “Luiza”, como admitiu, o projeto foi elaborado por consultorias interessadas em serem contratadas se a empresa fosse aprovada pelo Programa.

Os projetos apresentados pelos empreendedores constituíam-se no principal mecanismo através do qual os avaliadores, em duas etapas, verificariam a viabilidade do negócio, em função de critérios previamente estabelecidos, já demonstrados anteriormente, dentre os quais o conteúdo inovador possuía maior peso. A elaboração formal de um projeto ou plano de negócio pode ser subsidiada por muitas publicações e instituições dedicadas à difusão do empreendedorismo. No entanto, o tratamento adequado dos quesitos que compõem um projeto de negócio requer domínio técnico e conhecimento de conceitos de Gestão que, manejados cientificamente, podem indicar as possibilidades de sucesso de uma empresa. Ferramenta central na seleção do PRIME, os depoimentos acima indicam a pouca familiaridade dos empreendedores com essa maneira de projetar um negócio - alguns dos quais demonstraram desdém para com ele e minimizaram sua importância -, o que nos

---

<sup>1</sup> De modo a garantir o anonimato dos informantes desta pesquisa, os mesmos ganharam nomes fictícios.

permitiu supor que, tendo isso ocorrido com a maioria, o índice de reprovação deveria ser bem maior do que aquele que verificamos. Devemos lembrar que o PRIME se empenhou em reunir os melhores quadros das instituições do conhecimento no país, ligados ao empreendedorismo, com o objetivo de selecionar empreendimentos para serem beneficiados pelo Programa.

Após ter o seu projeto aprovado na primeira fase, o empreendedor “Assis” declarou ter participado das capacitações oferecidas pela FINEP e pelo PaqTcPB. A capacitação da FINEP visava esclarecer melhor o funcionamento do PRIME, enquanto o PaqTcPB ofereceu treinamento voltado para negócios empreendedores com o objetivo de facilitar o amadurecimento das propostas inicialmente selecionadas. Para o empreendedor “Assis”, as capacitações não tiveram qualquer impacto no seu plano de negócios. Mesmo assim, o seu projeto foi aprovado na etapa final, ocasião em que as propostas foram detalhadas. Na opinião do empreendedor “Bernardo”, a capacitação não fez qualquer diferença. Para ele “[...] *capacitação significa que alguém leu algo, recebeu e vai passar.*” O empresário estaria mais focado em custos e no conhecimento prático. Segundo declarou: “[...] *consultoria e nada é a mesma coisa.*” Nem a capacitação, nem a consultoria teriam gerado qualquer melhora para o negócio.

Ao entrevistarmos o empreendedor “Camargo”, ouvimos que a capacitação oferecida pelo PaqTcPB - ministrada por consultores de uma reconhecida instituição de ensino do Sudeste do país - abordou conteúdos das áreas de Recursos Humanos, *Marketing*, Finanças e Inovação, tendo sido, em suas palavras; “[...] *de aproveitamento não tão bom, coisas não voltadas para a prática*”. Segundo esse empreendedor, a capacitação tinha “a ideologia de formar administradores”, em vez de promover uma aprendizagem que focasse o cotidiano de uma empresa. Assim avaliada por ele, a capacitação teria ajudado na etapa de detalhamento da proposta, mas não na administração da empresa, como analisou o empreendedor. O empreendedor “Delmiro” participou da capacitação já como empresa selecionada, mas, segundo disse, o aproveitamento que teve foi uma maior compreensão do funcionamento e das normas do Programa. Com localização em outra cidade, o empreendedor “Irineu” afirmou ter ido à Campina Grande para participar de uma das capacitações, a qual, em sua avaliação, teria abordado superficialmente os problemas e não teria feito diferença para ele. Tendo participado das capacitações oferecidas pelo Programa, o empreendedor “Jorge” declarou que seu aproveitamento foi pequeno, o que fez com que ele buscasse ajuda complementar. O empreendedor “Norberto” considerou que as capacitações recebidas foram muito rápidas e que poderiam ter sido melhores. Entre os demais empreendedores entrevistados, não houve

registro de qualquer alusão aos benefícios das capacitações ou de sua repercussão no projeto do negócio.

Na verdade, como acreditamos, a complexidade do desenvolvimento e do gerenciamento de uma empresa envolve muito mais do que instrução formal, ainda que ela seja indispensável. Todo o esforço das teorias de gestão consiste em trazer racionalidade e previsibilidade ao universo empresarial. Mas, o conjunto de fatores intervenientes no desempenho empresarial, dentre os quais se destacam os de natureza subjetiva e os de fora do ambiente da empresa, apontam para uma realidade de constante tensão e apreensão, fato normalmente obscurecido pelas narrativas dos casos de sucesso. Se os negócios empresariais já nascem tendo que lidar com o risco, deveríamos nos perguntar se os governos deveriam tornar-se sócios desse risco. Por conta disso, Kreft e Sobel (2005) perguntam se, em vez de colocar recursos públicos nas empresas, não seria melhor que os governos procurassem criar uma atmosfera atrativa para as atividades empreendedoras, fortalecendo a liberdade econômica e não se comprometendo financeiramente com negócios incertos.

O PRIME foi um Programa sofisticado no que concerne à sua concepção, criado e gerenciado por instituições que, usando a expressão de Dye (2010), são “reservas de conhecimento”, assim consideradas por possuírem reconhecido saber nas áreas de inovação e empreendedorismo. Acrescente-se a isso o fato de ter sido um Programa voltado para um público de nível escolar elevado, como confirmou nossa pesquisa de campo. Não obstante, o pouco aproveitamento das informações e capacitações oferecidas nas etapas iniciais do PRIME - não influenciando no amadurecimento dos projetos de negócios, nem qualificando melhor os empreendedores para a administração das empresas -, já denunciava os problemas da implementação e apontava para suposições negativas quanto ao futuro dos empreendimentos.

Os empreendedores também relataram suas experiências com o profissional “gestor”, cujo perfil deveria estar adequado às exigências de um negócio inovador e para quem deveria ser destinado um terço dos recursos do Programa. O empreendedor “Assis” considerou que teve sorte. Devido à sua rede de contatos, encontrou alguém com formação nas áreas de Contabilidade, Administração e Direito. Segundo o empreendedor “Assis”: “[...] *muitos não tiveram a mesma sorte*”. Segundo ele, teriam contratado “meros contadores”, trocando várias vezes de gestor, chegando a pedir ajuda ao gestor por ele contratado. O empreendedor “Bernardo” disse que o gestor que ele contratou era uma pessoa qualificada, mas que teve o seu trabalho totalmente voltado para o cumprimento das exigências formais do Programa. Para o empreendedor “Camargo” a contratação do gestor não deu certo. Teria faltado “pró-

atividade” à pessoa selecionada, os recursos não cobriam alguns custos trabalhistas e o alto salário, decorrente do sistema de rubricas fechadas do Programa, não teria justificado a contratação.

O empreendedor “Delmiro” afirmou ter sido ele mesmo o gestor do negócio durante a execução do PRIME. Segundo o regulamento do Programa, o empreendedor, já contemplado com recursos a título de *pró-labore* (quarenta mil Reais), não podia acumular a condição do gestor. A justificativa por trás da contratação de um gestor se sustentava na necessidade de que o empreendedor ficasse livre dos procedimentos burocráticos e se dedicasse inteiramente ao negócio, sem ter necessidade de exercer outra atividade. Formalmente, nenhum empreendedor poderia ser também o gestor. Sendo assim, presumimos que existiram procedimentos formais que atestaram ser outra pessoa o gestor, enquanto o próprio empreendedor recebia os recursos. O empreendedor “Edson”, excluído do Programa após seis meses, limitou-se a dizer que o gestor contratado não apresentou o resultado esperado. Para o empreendedor “Francisco”, o gestor teria servido apenas para atender à burocracia do Programa. Já o empreendedor “Herman” considerou que a experiência e habilidade do gestor foram importantes para a estruturação inicial da empresa.

No caso do empreendedor “Irineu”, passaram-se três meses até que ele contratasse um gestor, devido às dificuldades de encontrar alguém com o perfil adequado. Mesmo insatisfeito com o trabalho do gestor, esse empreendedor não pôde contratar outro, porque não tinha como arcar com os custos rescisórios não cobertos pelas verbas do Programa. Para esse empreendedor, em vez de um gestor, teria sido mais eficaz o apoio de um assistente administrativo e de um vendedor. Mas, em sua opinião, faltaram liberdade e flexibilidade ao Programa para permitir essa alternativa.

A contratação do gestor, segundo depoimento do empreendedor “Jorge”, foi benéfica para o negócio. Mesmo sem experiência, o gestor teria assumido a responsabilidade pela prestação de contas. Na opinião desse empreendedor, uma empresa nascente, sem produto para vender, não tinha como pagar os custos de um gestor. A solução, no caso dele, foi investir recursos próprios na empresa. Mesmo assim, concluído o Programa, “Jorge” não tinha condições de contratar sequer uma atendente.

Na opinião do empreendedor “Klabin”, a contratação do gestor era desnecessária e podia ser substituída por um “auxiliar administrativo”. Sobre isto, declarou: “[...] *nem gosto desse termo gestor, o gestor do meu negócio sou eu, não faz sentido, se você não mandar ele fazer alguma coisa...*” O gestor servia ao negócio do empreendedor “Klabin” e a outro. De acordo com o entrevistado, isso não era proibido, visto que o Programa não especificava a

carga horária do gestor. A gestora contratada pela empreendedora “Luiza” era alguém de sua amizade, o que, segundo admitiu, foi um erro. Em suas palavras: “[...] *pensei que fosse capaz, falha minha, usei mais o coração do que a razão.*” O desapontamento com a gestora teria ocorrido em razão das dificuldades que ela apresentou para dar conta das tarefas, o que teria se agravado pelo fato de a mesma ter mudado para outra cidade, deixando inúmeras pendências. Sem poder utilizar os recursos do Programa para a rescisão da gestora, a empreendedora disse ter usado recursos próprios para esse fim: “[...] *todo o meu capital eu tive de pagar a rescisão, raspei o que tinha para botar essa moça para fora, quase enlouqueci para dar conta das pendências.*”

Segundo o empreendedor “Moreira”, o gestor contratado ficou absorvido com a prestação de contas e não teve tempo de situar o produto no mercado. Já a experiência do empreendedor “Norberto” com as contratações do gestor e das consultorias foi retratada como positiva. O gestor teria ajudado na organização da empresa e só não continuou porque o empreendedor não teve condições de mantê-lo após o fim do Programa. Semelhantemente, o empreendedor “Olavo” ressaltou a ajuda na gestão administrativa e financeira propiciada pela contratação do gestor. O gestor contratado pelo empreendedor “Prado” foi o seu próprio contador, o qual teria ajudado o negócio. De igual maneira, o contador que providenciou a abertura formal do negócio foi o gestor contratado pelo empreendedor “Queiroz”. A contratação de um gestor foi citada pela empreendedora “Silvia” como um aspecto positivo do PRIME, já que a maioria das empresas da sua região, segundo afirmou, tinha um caráter familiar e não possuíam um adequado grau de profissionalização.

As relações dos empreendedores com os gestores contratados, apesar de alguns relatos positivos, deixaram claro os erros de concepção do PRIME. Na verdade, ao chegar às empresas, os gestores encontraram apenas os empreendedores. Não existiam funcionários, nem estrutura empresarial a ser administrada. Os negócios eram apenas projetos. Além das suspeições que se pode levantar sobre a contratação de gestores que mantinham relações pessoais e/ou profissionais com os empreendedores antes de o Programa começar, a função dos gestores ficou restrita a dar conta da grande quantidade de relatórios e de exigências formais requeridas pela instituição gerenciadora, sobre o que se tratará adiante. Talvez tal tarefa não justificasse a remuneração obrigatoriamente destinada ao gestor, mais de três mil Reais por mês. Por outro lado, não se pode argumentar que os gestores não tinham qualificação para administrar negócios inovadores.

Neste ponto, perguntamo-nos quais deveriam ser as qualificações suficientes para viabilizar negócios incertos, gerados a partir de ímpetos de criatividade, e ainda a serem

testados pelo mercado? Parece-nos que, assim como em certos ramos da teoria administrativa, à mão visível do gestor se pretende atribuir poderes mágicos. Se considerarmos a grande quantidade de cursos superiores existentes na área de gestão, suscitam dúvidas o diagnóstico que coloca a escassez de profissionais como um dos principais problemas das empresas participantes do PRIME, mesmo tendo em conta a qualidade duvidosa de algumas instituições de ensino e a distância que pode ocorrer entre a instrução formal e as habilidades exigidas pelo ambiente de negócios.

Entretanto, além de contratar um gestor, o que foi insatisfatório para a maioria, os empreendedores podiam contratar consultorias de mercado e de gestão, nos termos constantes do edital. A consultoria contratada pelo empreendedor “Assis” servia a várias empresas do Programa. Esse empreendedor classificou a consultoria “de qualidade duvidosa”, “não capacitada”. Planos sugeridos, os quais demandaram energias e recursos, não teriam funcionado. Para lançar o produto concebido com o apoio do PRIME, esse empreendedor foi orientado a promover almoço com empresários, utilizar *outdoors* e realizar divulgação nas associações empresariais. Essas estratégias não tiveram qualquer resultado e não teria havido alternativa ou, no dizer do próprio empreendedor, “plano B” ao qual ele pudesse recorrer. Outra crítica mencionada na entrevista, diz respeito ao fato de a consultoria “identificar falhas sem estar dentro”, ou seja, diagnósticos teriam sido realizados sem o necessário envolvimento da consultoria. Ainda em relação às consultorias, o empreendedor destacou que ele soube cobrar os serviços contratados. Mesmo assim, não teve o resultado esperado. Para os empreendedores que não souberam cobrar, segundo “Assis”, as frustrações teriam sido ainda maiores. Nas palavras do empreendedor referido: “[...] *as maiores beneficiárias [do Programa] foram as empresas de consultoria, a maior parte era oportunista.*”

A experiência do empreendedor “Bernardo” com a contratação das consultorias foi resumida por ele numa só frase: “[...] *consultoria e nada é a mesma coisa.*” Já o empreendedor “Camargo” afirmou que utilizou os recursos vinculados à contratação de consultorias para recrutar profissionais nas áreas de *marketing*, jurídica e contábil, e logística. Os serviços foram avaliados como benéficos para o negócio, sobretudo a consultoria de logística, que teria aperfeiçoado aspectos críticos do empreendimento, gerando aprendizado e amadurecimento para o seu desenvolvimento. Para o empreendedor “Delmiro”, as consultorias contratadas tiveram um desempenho satisfatório e transferiram importantes conhecimentos para o negócio, tanto na sistematização dos processos internos como na definição do público-alvo, além da escolha dos meios de comunicação mais adequados.

O empreendedor “Edson”, afastado do Programa após seis meses de funcionamento, limitou-se a dizer que as consultorias não apresentaram os resultados esperados. Já o empreendedor “Francisco” assim avaliou as consultorias: “[...] *o que a consultoria fez foi nos ajudar a montar papel para o PRIME. Não estavam preparadas para a prospecção do negócio. O programa foi perfeito para as empresas de consultoria.*” Na opinião de “Francisco”, muitas empresas não precisavam, mas tinham de gastar o dinheiro com as consultorias. Algumas dessas consultorias, segundo depoimento desse empreendedor, teriam chegado a prestar serviços a vinte empreendedores, do que se conclui que uma só empresa de consultoria pode ter recebido R\$ 600.000,00 (seiscentos mil Reais) dos recursos do Programa para atender os empreendedores. Para o empreendedor “Francisco”, esse dinheiro foi desperdiçado, já que ele as considerava como “consultorias genéricas”, cujo trabalho consistia em elaborar “planos teóricos” que, para as pequenas empresas, é “um luxo”, mas “na prática não funcionam.” Forçado a pagar à consultoria, “Francisco” narrou o que para ele era uma situação incompreensível: “[...] *a consultoria diz o que tem de ter no site, mas você não tem recursos para fazer o site. Quem entende do negócio é o vendedor.*”

De acordo com o relato do empreendedor “Herman”, as frustrações teriam começado com a obrigatória contratação das consultorias. Conforme narrou, “[...] *por conta do PRIME muitas consultorias começaram a aparecer*”, mas ele teria optado por consultorias que já conhecia porque “se sentia mais à vontade.” Logo viria a perceber que a consultoria por ele contratada atendia a várias empresas, não estava ajudando o negócio e ele, sem opção, não teve como mudar. Reproduzindo sua fala: “[...] *independentemente de atender muitas empresas, foi aquela coisa clichê, feijão com arroz, não para intervir para melhorar.*” Teria sido uma ilusão assim justificada: “[...] *foi melhor ter uma ilusão que a gente já conhecia.*” Segundo esse empreendedor, muitas empresas tiveram o mesmo problema e o Programa teria sido “mais proveitoso” para as consultorias do que para os negócios.

O empreendedor “Irineu” considerou que as consultorias deram algum resultado, mas, como destacou: “[...] *o principal, entrar no mercado e gerar vendas, não contribuiu.*” Como os recursos estavam vinculados aos serviços contratados, o empreendedor relatou a seguinte situação: “[...] *às vezes eu tinha que pagar às consultorias mesmo que eles não tivessem feito os serviços corretos.*” Se o dinheiro não fosse gasto, a próxima parcela não seria liberada. Para esse empreendedor, o montante destinado às consultorias foi superdimensionado. Perguntou ele: “[...] *qual é a empresa que gasta sessenta mil reais com consultoria?*” Considerando o produto e o projeto submetidos ao PRIME, o empreendedor “Jorge” avaliou que as consultorias deram contribuições nas áreas de planejamento estratégico, *marketing*,

gestão da qualidade e financeira, ajudando a estruturar a empresa. Não obstante, a empresa não conseguiu colocar os produtos no mercado.

A opinião do empreendedor “Klabin” sobre consultorias que ele contratou foi assim definida: “[...] *eu acho que foi dinheiro jogado fora.*” Em sua avaliação, as consultorias de mercado teriam feito recomendações que não eram aplicáveis ao negócio porque se tratava de algo específico, para o qual a propaganda era ineficaz. Ele teria intuído que seria inútil, o que depois veio a confirmar-se. Como se expressou: “[...] *não preciso de uma consultoria para dizer os eventos que eu tenho de ir.*” Segundo a empreendedora “Luiza”, as consultorias deram suporte no preenchimento dos relatórios, deixaram contribuições na elaboração da marca e na idéia de uma página eletrônica. Na opinião dessa empreendedora: “[...] *todo o dinheiro foi encaminhado para as consultorias, elas fizeram o que tinha sido combinado, elas ganharam muito dinheiro e depois, terminado o programa, a gente fica sem apoio.*”

Para o empreendedor “Moreira”, as consultorias mostraram-se de qualidade muito aquém do que seria necessário para alavancar uma empresa inicial. Como não conseguiram fazer o produto entrar no mercado, as consultorias teriam feito outras coisas para compensar, observou o empreendedor. Segundo ele, as consultorias deveriam trabalhar baseadas em resultados e só deviam receber dinheiro na proporção de metas alcançadas. Como isso não aconteceu, em sua visão, os recursos teriam sido mal aproveitados. Nesse sentido, destacamos o seu comentário: “[...] *parece que elas venderam uma coisa, material de gaveta, muitas deram para trás, era uma lavagem de dinheiro...*” No caso do empreendedor “Norberto”, segundo declarou, as consultorias teriam desenvolvido boas práticas de fabricação, um selo de inspeção e “[...] *várias coisas que elas sugeriram eu coloquei em prática e ainda estou usando.*” Conciso, o empreendedor “Olavo” limitou-se a frisar a contribuição de uma consultoria na área contábil.

O empreendedor “Prado” destacou como positivo o fato de ter obtido um “norte” para a empresa através das consultorias, as quais lhe transmitiram informações e conhecimentos necessários ao alcance dos objetivos de uma empresa, o que fizeram com que o empreendedor se motivasse a fazer uma graduação em gestão de empresas.

Dentre as consultorias que contratou com os recursos do Programa, o empreendedor “Queiroz” destacou o trabalho de uma especializada em prospecção tecnológica, sediada em Salvador, cujo objetivo foi investigar a existência de produtos similares ao projetado pelo empreendedor, tanto no mercado nacional como no internacional. Como resultado, a consultoria teria identificado a Ásia como o maior competidor, onde estaria localizada cerca de 85% da produção de itens concorrentes, sobretudo na China. Mesmo assim, o

empreendedor havia declarado: “[...] como a gente está querendo propor, não tem nada parecido.” Já a experiência com as consultorias jurídica e de *marketing* foram relatadas como insatisfatórias. Para esse empreendedor, o sistema de rubricas fechadas do Programa estimulou o não cumprimento de obrigações por parte dessas consultorias e não permitiu ao empreendedor mudar a situação. De acordo com o seu depoimento: “[...] ela [a consultoria] sabe que vai receber independentemente de realizar o serviço ou não, aí eles relaxam. Não tinha como pressionar o cara porque o Parque mandava pagar. O cara já sabia que era dinheiro público, já ficava mais relaxado.” Por causa disso, segundo o empreendedor, essas consultorias não cumpriram os contratos e realizaram serviços inadequados.

Uma empresa de prestação de serviços de consultoria, curiosamente, também figurava entre os projetos selecionados para o PRIME. Segundo a empreendedora “Silvia”, seu negócio de consultoria teria sido selecionado em função de um tipo de diagnóstico considerado inovador, já utilizado em serviços contratados por instituições e empresas. Essa empreendedora afirmou ter usados os recursos do PRIME com a contratação de serviços jurídicos e de *marketing* de outras consultorias. Tendo de participar das capacitações oferecidas pelo Programa, “Silvia”, já familiarizada com os conteúdos abordados, afirmou que as capacitações serviram para atestar que ela falava a mesma linguagem dos instrutores. A própria empresa da empreendedora, de acordo com informações acessadas no sítio eletrônico do Parque Tecnológico da Paraíba, ofereceu treinamento aos empreendedores do PRIME.

Mesmo entre os empreendedores que avaliaram positivamente os serviços das consultorias, não conseguimos enxergar dados ou informações que comprovassem os efeitos concretos desses serviços nos negócios. Como demonstraremos em outra seção, após o PRIME, só permaneceu em atividade no mercado quem já estava antes de Programa começar. Por isto, afirmamos, baseados na maior parte dos depoimentos, que o papel desempenhado pelas consultorias não correspondeu às expectativas dos formuladores do PRIME. Esperava-se que elas transferissem conhecimentos técnicos e ajudassem a transformar as ideias inovadoras em empresas viáveis. Mas os problemas seriam menores se ficassem limitados à incapacidade dessas consultorias ou à impossibilidade de os empreendedores contratarem outros serviços quando achassem necessário.

As informações coletadas durante o trabalho de campo revelaram evidências de que as consultorias capturaram recursos públicos e aproveitaram-se do PRIME para vender serviços ineficazes e ganhar dinheiro. Algumas consultorias prestaram serviços simultâneos a vários empreendedores, valendo-se da inexperiência, da complacência ou da conveniência dos contratados. Durante a pesquisa ouvimos o depoimento de uma consultora que não participou

do Programa, mas que havia sido abordada sobre a possibilidade de fornecer recibos de serviços não prestados para um empreendedor do Programa. Também é fato declarado por diversos empreendedores participantes da pesquisa, e pela própria coordenadora do Programa, a existência de uma só consultoria prestando serviços a muitas empresas ao mesmo tempo, o que, além de denotar favorecimento, implicou numa ineficaz prestação de serviços. A julgar pelos relatos dos próprios empreendedores entrevistados, as consultorias ficaram com a maior parte dos recursos do PRIME e com a menor parcela de responsabilidade pelos resultados do Programa. Dessa forma, organizações se apropriaram e se beneficiaram de um programa público, algo contrário à facilitação do empreendedorismo, de acordo com Lerner (2009). Talvez isso explique as tentativas fracassadas de ouvirmos uma dessas consultorias, localizada durante a pesquisa, mas constantemente indisposta para nos atender.

As contratações de gestores e consultorias ocorreram sob o acompanhamento da instituição gerenciadora do PRIME, a quem competia também autorizar os gastos dos empreendedores e de monitorar o desenvolvimento de cada projeto de negócio. Ao falar sobre os controles exercidos pelo PaqTcPB, o empreendedor “Assis” declarou que, apesar de “muito trabalhosos” e “exigirem muito tempo”, foram “extremamente necessários”. “[...] *O controle era o papel do PaqTcPB e é necessário*”. “Assis” citou o caso de outra subvenção que recebeu, após o término do PRIME, sem que tivesse ocorrido qualquer tipo de controle ou acompanhamento. No caso do PRIME, em alguns momentos, conforme esse empreendedor, teria havido desencontro de informações, lentidão nos processos e atraso na liberação dos recursos. O próprio PaqTcPB teria sido vítima do desencontro de informações na sua relação com a FINEP. Informações sobre a possibilidade de usar os recursos para pagar encargos trabalhistas do gestor e acerca da exigência de manter o dinheiro em aplicação com rendimentos na conta bancária, foram citadas como exemplos de contradições nas comunicações das instituições envolvidas que, somadas aos controles rigorosos, teriam gerado desgastes nas relações entre os empreendedores e o PaqTcPB. A maturidade para reconhecer os esforços do PaqTcPB foi citada pelo empreendedor “Assis” como causa de não ter ocorrido problemas entre ele e a instituição âncora. No cumprimento das normas e dos controles, a empresa desse empreendedor foi considerada pela FINEP como “empresa modelo”. Mas, segundo seu relato, muitas empresas deixaram pendências.

O empreendedor “Bernardo” considerou o controle exercido pelo PaqTcPB “excessivamente rigoroso”. Esse rigor seria, para ele, evidência de que poderia haver “falcatrua”. Os controles e cobranças foram descritos pelo empreendedor como uma forma de “perseguição”, uma maneira de deixar claro para os empreendedores que eles estavam

recebendo uma “verba”, pela qual deveriam “ser gratos durante o resto da vida”, ainda que, na opinião de “Bernardo”, utilizando-a em coisas que o negócio não precisava. A maioria dos empresários, segundo esse empreendedor, teria ficado “amarrada”. No caso do seu negócio, mesmo que cumprindo as formalidades, o empreendedor teve de devolver R\$ 5.496,00 (cinco mil, quatrocentos e noventa e seis Reais) dos recursos recebidos por determinação da gestora do Programa. Outro exemplo de excesso e de inadequação dos controles, citado por esse empreendedor, diz respeito à cobrança em relação ao controle de estoque da empresa quando nem produtos havia, tratava-se de um produto em desenvolvimento. Não obstante as reclamações, o “Bernardo” afirmou ter mantido boas relações com o PaqTcPB e disse compreender que a instituição tinha um “nome a zelar”.

Embora tenha afirmado que não houve desgaste em sua relação com o PaqTcPB, o empreendedor “Camargo” relatou que os “procedimentos burocráticos”, “as exigências sem treinamento” e a “falta de comunicação”, geraram repetição de trabalho e “atrapalharam”. Para esse empreendedor “[...] o problema maior era que ele não sabia muita coisa que eles queriam.” Em vez de cobrar relatórios dos empreendedores, em sua opinião, seria melhor se o PaqTcPB dispusesse de consultores para coletar as informações junto às empresas. Outro problema, citado como motivo para o atraso da empresa em relação ao desenvolvimento do projeto, foi a escassez de programadores para dar suporte adequado à ferramenta tecnológica na qual o negócio se alicerçava. Dependente da tecnologia da informação, “Camargo” disse ter encontrado dificuldades para contratar programadores confiáveis na cidade. Apesar de a cidade formar muitos profissionais na área, a maioria vai embora depois que conclui o curso, segundo sua observação. Por conta disso, esse empreendedor resolveu recorrer aos serviços de uma empresa constituída juridicamente, o que traria maior segurança para o negócio. Tendo cumprido as obrigações formais do Programa, “Camargo” contou que passou por auditoria da própria FINEP e que não teve problemas com a prestação de contas da empresa.

Para o empreendedor “Delmiro”, os controles exercidos pelo PaqTcPB foram “excessivos e complicados”. Mesmo considerando que se tratava de uma subvenção, teria havido muita “burocracia”. Ainda assim, esse empreendedor disse ter cumprido toda a prestação de contas, não havendo desgaste na relação com a instituição âncora. Já o empreendedor “Júlio”, após seis meses no Programa e depois de já ter recebido a metade da subvenção, teve sua prestação de contas reprovada e foi desligado do Programa. Confrontado, citou o excesso de burocracia, a sua falta de maturidade, e a inexistência de acompanhamento e de aconselhamento adequados por parte do PaqTcPB, como os motivos que interromperam o prosseguimento do negócio no PRIME.

Enfático ao demonstrar seu desapontamento e frustração com o PRIME, o empreendedor “Francisco” avaliou negativamente todos os aspectos do Programa. Segundo ele, após esperar quase um ano para começar a receber os recursos, viu-se “consumido pela burocracia” imposta pela instituição gerenciadora, tendo de ficar o tempo todo preocupado com relatórios, comprovantes, certidões, recibos, cópias de cheque e, segundo disse: “[...] coisas obrigatórias que você não precisava, perdia muito tempo, não acrescentava, bobagens, excesso de coisas inúteis. Se soubesse, não teria entrado.” De acordo com “Francisco”, mesmo o mecanismo de prestação de contas *on-line*, disponibilizado pelo PaqTcPB, teria se mostrado “complicado” e “terrível”, um “emprego inútil da tecnologia.” Relatórios teriam chegado a ocupar quinhentas páginas de papel durante um ano de execução do Programa. Após um ano de extinto o PRIME, momento da realização da entrevista, a prestação de contas do empreendedor “Francisco” teria sido concluída há apenas quinze dias, de acordo com o que declarou. Por outro lado, o que para o empreendedor era muito mais importante, a “avaliação do estágio de desenvolvimento do produto”, nunca teria sido feita pelo PaqTcPB. Segundo o que relatou, “[...] não vinham ver seu produto, testar. Não cobravam o desenvolvimento do produto.” “Francisco” destacou que “não desviou um centavo” do Programa, ao contrário de outras empresas que conhecia, as quais não teriam sido impedidas de se apropriar dos recursos indevidamente, apesar do “[...] excesso de burocracia que o PaqTcPB adicionou em cima da FINEP.” Transcritas, suas palavras ficaram assim:

“[...] pessoas que criaram a empresa só para receber os recursos, já conheciam os processos dos programas do governo, criaram empresas teoricamente perfeitas e, terminado o programa, fecharam.” (Empreendedor Francisco)

O empreendedor “Guilherme” não cumpriu as exigências do Programa e foi excluído do mesmo. Conforme alegou, seu trabalho implicava em viagens contínuas e isso teria contribuído para que ele ficasse impossibilitado de atender o que a instituição gerenciadora requisitava. Para ele, o PaqTcPB, como instituição privada, não tinha poder de criar normas e regras próprias de uma autoridade pública. Em litígio judicial com o PaqTcPB, esse empreendedor declarou preferir não acrescentar nada mais ao seu depoimento sobre o Programa, até que as questões judiciais que envolvem sua participação no mesmo fossem resolvidas.

A relação com o PaqTcPB, em função das exigências e controles da instituição, foi descrita repetidamente pelo empreendedor “Herman” como algo “traumatizante”,

“traumático”. Esse empreendedor destacou o que considerou “excessos” do Programa, fato que o fez se sentir, o “tempo todo”, como um “devedor” obrigado a demonstrar honestidade. As prestações de contas o teriam impedido de focar no negócio. Em vez disso, teve de concentrar-se em provar que estava agindo com lisura. Sentido-se injustiçado, declarou: “[...] a gente sabe de empresas que usaram de malandragem e a gente que fez tudo certo..., a gente não podia soltar a raiva porque a gente era a ponta mais fraca.” Mesmo assim, esse empreendedor disse ter contratado um advogado para ajudar nas justificativas dos desembolsos de recursos, preocupado que estava, conforme afirmou, com possíveis repercussões negativas em sua vida pessoal.

O empreendedor “Irineu” declarou ter ficado desapontado com o papel desempenhado pela instituição âncora, cujas cobranças referidas à prestação de contas teriam desgastado a relação com ela desenvolvida, fato agravado pela distância dele em relação à cidade de Campina Grande, onde se localizava o PaqTcPB. Conforme declarou, a prestação de contas se estendeu até meses depois de terminado o projeto, quando o empreendedor já não contava mais com o gestor, tendo ele mesmo de arcar com o trabalho. “[...] tentei cumprir tudo. Tive desgastes, mas se não cumprisse, estaria enrolado até hoje.”. E acrescentou: “[...] tem que ter a burocracia, porque tem que ter o controle, mas vamos inovar também nisso.” Apesar de o controle ser considerado pelo empreendedor como “absurdo”, isso não teria impedido que irregularidades tivessem ocorrido. O próprio confessou ter simulado um erro no relatório para pagar a rescisão contratual do gestor, fato identificado pelo PaqTcPB e que teria resultado na devolução de R\$ 2.000,00 (dois mil Reais) à instituição. Como esse empreendedor estava vivendo só do projeto, ao final, segundo declarou, estava devendo a parentes e ao cheque especial, visto que os recursos por ele recebidos teriam sido reinvestidos no negócio. Ao contrário dele, outros empreendedores teriam se beneficiado indevidamente, como explicou: “[...] eu ouvi falar que teve gente que recebeu a primeira parcela e comprou uma máquina, fora do previsto.” Por causa da prestação de contas, “Irineu” estimou que passou metade do ano trabalhando e a outra metade prestando contas. Isso teria atrapalhado a empresa no desenvolvimento do projeto.

O empreendedor “Jorge” declarou ter encontrado dificuldades na comprovação dos gastos e que, por falta de comunicação, teve de devolver recursos recebidos e utilizados para o pagamento da rescisão contratual do gestor (algo em torno de dois mil Reais), o que não era permitido pelas regras do Programa. Semelhantemente, o empreendedor “Klabin” informou que teve de devolver cerca de 10% dos recursos recebidos a título de *pró-labore*, por não ter cumprido algumas tarefas previstas no plano de atividades. Os relatórios exigidos pelo

PaqTcPB foram considerados excessivos por esse empreendedor e teriam impedido um melhor desenvolvimento do projeto. Pressionado a dar conta dos relatórios, “Klabin” confessou: “[...] *parte do relatório eu tive que inventar.*” Mesmo com todo o rigor, o Programa não conseguiu, conforme declarou, “[...] *não tenho como provar, ouvi dizer que alguém recebeu sessenta mil reais de uma vez e comprou uma moto.*” Esse empreendedor se mostrou crítico do sistema de rubrica fechada do Programa: “[...] *não pode amarrar como o dinheiro vai ser gasto, a coisa é dinâmica, você não sabe quais as necessidades. A iniciativa privada não funciona desse jeito.*”

A empreendedora “Luiza” declarou ter perdido muito tempo com relatórios e formalidades, período que, segundo sua opinião, deveria ser utilizado na procura de clientes e na promoção de treinamento para os funcionários, o que ela considerava mais importante e para o que não pôde usar os recursos do Programa. Durante toda a entrevista, essa empreendedora ressaltou suas críticas ao que considerava “excesso” de controle por parte da instituição gestora do Programa. Reproduzindo sua fala:

[...] se a gente espirrar tem de anotar, a impressão é que eles tão querendo pegar a gente na mentira. Em se tratando de Brasil, tem que ser por aí, porque tem gente que entra num negócio desse para se fazer, eu entendo, mas foi demais. Outras empresas sofreram porque desviaram para alguma coisa, eu fiz tudo direitinho. Mesmo fazendo isso, eu vi como a gestora corria atrás dos relatórios, como é que tem gente que conseguiu fazer a coisa errada? (Empreendedora Luiza)

No que concerne à prestação de contas com o Programa, o empreendedor “Norberto” assim relatou sua experiência: “[...] *tudo que escrevi, tive que provar. Eu fui cobrado por coisas inacreditáveis. Claro que tem que ter zelo pelo recurso público. Eu achei muito difícil, muito opressivo contra a gente.*” Esse empreendedor contou que chegou a ser cobrado por aspectos do negócio relacionados ao sigilo tecnológico, o qual ele não podia abrir. Mesmo assim, teria dito aos responsáveis pelo controle do Programa: “[...] *eu vou fazer tudo que vocês quiserem, é o mínimo que a empresa pode fazer*”. A seguir, justificou: “[...] *se você recebe dinheiro de graça, você tem de explicar.*” Entretanto, na opinião do empreendedor, quem não tinha experiência sofreu mais. Em suas palavras:

[...] os verdinhos devem ter sofrido muito. A pressão era muito grande, ameaçando o tempo todo: “se não fizer, vai devolver os recursos”. Eles estavam mais preocupados com o que a FINEP estava cobrando do que em analisar se a coisa tinha potencial para continuar funcionando (Empreendedor Norberto).

Já o empreendedor “Olavo” considerou sua participação no PRIME como um aprendizado à base de um sacrifício que teria valido a pena. O engessamento do Programa, o excesso de rigor e o despreparo de pessoas que estavam com a incumbência de prover orientação, foram os principais problemas citados pelo empreendedor. As exigências foram consideradas inadequadas para o porte da empresa e transmitiram, como se expressou: “[...] *um certo sentimento de que estavam duvidando do que a gente estava escrevendo.*”

O foco das declarações do empreendedor “Prado” esteve nas críticas à forma como foi conduzido o PRIME e em como isso o teria penalizado. Disse ele, em relação ao Programa: “[...] *a idéia do projeto é fantástica, mas o Parque estava desorganizado.*” A repercussão dessa desorganização do PaqTcPB no seu negócio foi assim resumida por esse empreendedor: “[...] *no meio do caminho teve uma pedra gigante que atrapalhou o caminhar do projeto.*” Participante pela primeira vez de um Programa de subvenção, “Prado”, durante a entrevista, apresentou pilhas de documentos onde afirmou estarem as prestações de contas, justificativas e relatórios exigidos pela instituição âncora. Nos documentos havia um parecer lido pelo entrevistador, no qual a conclusão de um processo administrativo atestava o atendimento aos itens técnicos por parte desse empreendedor, mas ressaltava o não atendimento a alguns itens financeiros, além de exigir a restituição de pouco mais de dois mil e quinhentos Reais. Mesmo restituindo o valor apontado e tendo sido arquivado o processo administrativo, esse empreendedor foi afastado do Programa, fato antecedido por muito tempo gasto com sua defesa e com viagens à Campina Grande para dar explicações, o que teria resultado em problemas de saúde e *stress*, contra o que o empreendedor ainda estaria tomando medicamentos.

O empreendedor “Queiroz” realçou o que para ele foi “muito burocrático e “excessivo” na coordenação do PaqTcPB. A distância, as assimetrias de informação, a falta de orientação, as exigências e a lentidão foram fatores citados como impeditivos de um melhor uso do tempo para desenvolver o produto. Nesse sentido, o empreendedor declarou: “[...] *quando você recebe cento e vinte mil reais, acho que tem de cobrar mesmo, mas algumas coisas passaram da conta. Não consegui ter tempo para fazer o trabalho, como a gente queria. A gente sofreu muito, a exigência foi além do que esperava.*” Esse empreendedor contou que recebeu a visita de alguns auditores no laboratório da Universidade onde desenvolvia os produtos e que os mesmos consideraram satisfatória a evolução do projeto. Entre pendências perdoadas e conflitos com a coordenação do Programa, “Queiroz” conseguiu chegar ao final do PRIME sem ter de ressarcir qualquer valor, mas sem ter viabilizado o negócio.

As críticas do empreendedor “Ramos” ao Programa se concentraram principalmente na rigidez e na burocracia do mesmo, algo que, segundo ele, teria estimulado várias empresas a entrar na Justiça contra os excessos do PRIME. Sentindo-se sufocado pelas exigências do Programa, esse empreendedor afirmou que precisava despendar meio período do dia para atender à burocracia do PRIME, além do que fazia o gestor contratado, o qual recebia uma remuneração muito elevada, conforme avaliou. Como disse “Ramos”, era como a instituição gestora pensasse: “[...] eles estão se beneficiando e agora tem de prestar contas.” De acordo com suas palavras; “[...] só ficava resolvendo burocracia, não tinha tempo para desenvolver o produto. Uma empresa nascente precisava de um cheque livre”. Para o empreendedor, “[...] o PRIME não fez diferença. Depois de um tempo, começou a ser prejudicial.” O empreendedor declarou, ainda, que devolveu dez mil Reais por ter contratado uma consultoria fora do prazo. Naquela ocasião, declarou ter pensado: “é um custo alto pra me livrar disso aqui.”

Para a empreendedora “Silvia”, o PRIME teria sido “extremamente rígido” e fazia “exigências absurdas.” Segundo afirmou: “[...] eu achei que me deu mais trabalho, eu usei o dinheiro da melhor forma possível, de acordo com o que era permitido.” Na opinião da mesma, o Programa teria prometido o que não entregou, referindo-se ao anúncio de que funcionaria por dois anos e que, ao final do primeiro ano, seria disponibilizado um empréstimo de cento e vinte mil Reais a custo zero para cada empreendedor.

Em face desse conjunto de depoimentos, verificamos um encadeamento de problemas que conspiraram contra os objetivos dessa política pública, revelando as dificuldades de um tipo de Programa que poderia ser considerado moderno pelos que assim definem as políticas nas quais o Estado não é o protagonista central, partilhando sua autoridade com atores não estatais. Não obstante, o poder hierárquico esteve presente durante toda a implantação do Programa, como ficou evidente nas exigências, controles e punições previstas e utilizadas pelo PaqtcPB.

A FINEP criou um Programa de subvenção econômica, visando assegurar uma renda considerada suficiente para os empreendedores dedicarem-se aos negócios por eles concebidos, ao mesmo tempo em que destinava recursos para gestores e consultores prestarem serviços a esses negócios, supondo que o aporte de conhecimentos desses profissionais seria fundamental para viabilizar os projetos de empresas. No entanto, como sustentamos, a rigidez do sistema de rubrica fechada, determinando em que deveriam ser gastos os recursos, mostrou-se uma camisa-de-força diante das necessidades específicas dos empreendedores, tornando-os reféns de terceiros que, em sua maioria, ineficientes ou descomprometidos com

os negócios, limitaram-se a fazer um trabalho de recomendações cosméticas e genéricas, abocanhando a maior parte dos recursos do Programa.

A comemoração inicial do PaqTcPB com o grande número de empreendedores aprovados, num processo seletivo que envolveu atores e instituições credenciados para dele participarem, logo se transformaria em relações tensas com os empreendedores, ante a evidente fragilidade dos projetos e às dificuldades de combinar apoio aos empreendedores com o rigor no acompanhamento dos recursos liberados. Sendo uma das instituições que mais aprovaram projetos para o PRIME, o PaqTcPB empenhou-se em fazer valer a remuneração que receberia para gerenciar o Programa (baseada num percentual sobre o total de recursos liberados para os empreendedores), intensificando as cobranças e as exigências. O nível de controle cresceu na medida em que rumores e fatos concretos apontaram para um mau uso dos recursos por parte de diferentes atores. Desvio na utilização de recursos, serviços não prestados e pagos, além de comportamentos oportunistas de quem só estava interessado em entrar no Programa para receber dinheiro público não reembolsável, recrudesceram as relações e sufocaram os empreendedores que tentavam levar adiante seus projetos.

Ao escolher “salvar a própria pele”, como avaliamos, o PaqTcPB priorizou o processo em vez dos resultados. A preocupação central passou a ser preservar a imagem da instituição e garantir o cumprimento “formal” das exigências do Programa, em detrimento de relações parceiras e complementares. A quantidade de documentos e relatórios aplicados durante a implementação do Programa, comprovada durante a pesquisa, demonstra que a burocracia tornou-se um fim. Mesmo os empreendedores bem intencionados não conseguiram compatibilizar a dinâmica de tentar inserir um produto no mercado com as demandas do PaqTcPB por controle. Assim como no caso da política tecnológica mexicana, citado por Villavicêncio (2001), os empecilhos burocráticos prejudicaram a implementação do PRIME. Entretanto, do ponto-de-vista do papel fiscalizador e controlador da instituição, os resultados parecem ter sido satisfatórios. O pequeno número de empresas eliminadas por não atendimento às exigências do programa (onze) sugere que, sob o ângulo dos propósitos formalmente contratados, o esforço burocrático surtiu efeitos. Nos arquivos do PRIME devem estar guardados grandes volumes de documentos comprobatórios e legitimadores dos pagamentos efetuados, fato não necessariamente determinante do êxito do Programa ou mesmo de sua total lisura.

As condições criadas para favorecer os negócios dos empreendedores, propaladas na fase de divulgação do PRIME, tornaram-se um fardo difícil de carregar para esses empreendedores. Os comportamentos e falas dos empreendedores sobre as fases iniciais do

Programa nos indicavam que os problemas seriam inevitáveis, dada a gritante inaptidão da maioria para lidar com empresas. Faltava-lhes experiência, conhecimento empresarial, tino, intuição e, em alguns casos, sensatez e boa fé. Os relatos sobre como boa parte deles elaborou o projeto de negócio já evidenciavam isso. Além do mais, gestores absorvidos por rotinas administrativas e consultorias incompetentes e/ou interessadas apenas em embolsar recursos públicos, consumiram a maior parte da subvenção e pouco acrescentaram aos negócios embrionários. Acrescente-se a isso a superdosagem de controle e de pressão exercida pela instituição gerenciadora sobre os empreendedores, encontramos no fim, a receita que levou aos resultados analisados na seção seguinte.

### **5.3- As repercussões do PRIME na trajetória profissional dos empreendedores e nos seus projetos de negócio**

O PRIME não fixou metas a serem atingidas pelos empreendedores. Não se estabeleceu um critério objetivo que pudesse aferir os resultados do aporte financeiro destinado aos negócios. Na formatação do Programa não ficou estabelecido, por exemplo: número de empregos gerados, arrecadação tributária, percentual de aumento nas vendas das empresas beneficiadas ou qualquer outra medida que pudesse servir a uma avaliação *ex post* dessa política pública. Atenuamos nossas exigências em relação a isto, por considerarmos que a maioria dos negócios beneficiados pelo PRIME estava em estágio embrionário (lembramos que não podiam ter mais do que 2 anos de existência) e por entendermos que os resultados de uma atividade econômica, em geral, exige um tempo de maturação que dificilmente pode ser previsto. No entanto, a especificidade do PRIME, ao selecionar de forma sofisticada projetos de negócios avaliados como portadores de elevado conteúdo inovador, alimentava expectativas de rápida inserção, desses, nos mercados. Desse modo, o Programa deveria prever, ao menos, a fixação de um período de tempo posterior à liberação de recursos, a partir do qual se poderia analisar a situação das empresas empreendedoras beneficiadas.

A avaliação feita no âmbito do PRIME foi, para usarmos os termos de Beloni *et al* (2007), “processual”, desenvolvida durante a execução do Programa e estava relacionada, como demonstramos anteriormente, ao cumprimento de exigências e regras que condicionavam a liberação dos recursos e a permanência dos beneficiários no Programa. Durante nossa pesquisa de campo, descobrimos que auditores da FINEP visitaram uma amostra dos empreendimentos com o fito de acompanhá-los. Todavia, essas visitas, de acordo com o que apuramos, limitavam-se a comprovar o andamento dos projetos, verificando a evolução do negócio no que se refere ao cumprimento das etapas dos projetos e ao uso dos

recursos já disponibilizados. Achamos que essas avaliações *ad hoc* não poderiam ser diferentes, em se tratando da peculiaridade do PRIME e do momento em que foram realizadas. Julgamos que elas se constituíram num esforço complementar ao desenvolvido pelas instituições gerenciadoras do Programa, cujo objetivo maior, como avaliamos, foi o de assegurar a prestação de contas por parte dos empreendedores, se aproximando do critério “eficiência administrativa”, apresentado por Secchi (2010), tendo se baseado na obediência às prescrições estabelecidas e no nível de conformação da execução aos métodos pré-fixados.

No entanto, nossa análise sobre as implicações do PRIME nos projetos de negócios dos empreendedores, não podendo lançar mão do conceito de “eficácia” sugerido por Garcia (2001), através do qual se busca avaliar o grau de cumprimento de objetivos e metas de uma ação orientada para um alvo particular, inspira-se nas contribuições de Rodrigues (2008), que sugere o confronto dos objetivos gerais da política pública com as especificidades locais e sua historicidade. Além das sugestões dessa autora, incorporamos elementos do sistema proposto por Schneider (2010), no qual estão contempladas as expectativas, os benefícios aparentes, os efeitos do curso de ação escolhido e as relações de causalidade numa política pública, ao que também acrescentamos aspectos da nossa própria elaboração, Sousa (2012), na medida em que observamos os fins, os meios e as conseqüências de determinadas ação, o que incluímos numa dimensão de análise denominada “Racional-formal”. Essas referências encontram proximidades com nossa prática na pesquisa de campo, oportunidade na qual visitamos os participantes do PRIME para analisarmos as repercussões do mesmo nos projetos de negócios selecionados e, simultaneamente, conhecermos as motivações e trajetórias dos empreendedores, assim como apreendermos de que forma o PRIME fez parte de suas estratégias profissionais.

Já incubada no PaqTcPB, a empresa do empreendedor “Assis” ainda funcionava numa sala cedida pela instituição, onde o mesmo nos recebeu, vindo a conceder a entrevista, por sugestão sua, em um auditório, onde se poderia conversar, segundo ele, sem interrupção. Esse empreendedor, graduado e mestre em Ciências da Computação, decidiu abrir sua empresa em sociedade com outro jovem de igual qualificação, após 6 anos de atividade profissional, experiência na qual tinha se destacado como gerente de Tecnologia de Informação de uma empresa privada. A motivação para ter o próprio negócio surgira do sentimento de frustração com o excesso de trabalho e a pouca satisfação na condição de empregado. Além disso, a grande rede de contatos que possuía e a forte demanda por seus serviços teriam resultado na sua decisão de fundar uma empresa de desenvolvimento de *softwares* para indústrias. Na opinião do referido empreendedor, para ter sucesso como tal é preciso ter persistência, pois os

“percalços do caminho” são muitos. Além de persistência, segundo declarou, é necessário ser inovador e desenvolver tecnologia de ponta que conjugue mobilidade com flexibilidade. O mesmo também considerou o apoio público indispensável, pois o conhecimento adquirido seria suficiente. Em sua opinião, isso seria um “ponto fraco” do Estado da Paraíba, ou seja, a falta de suporte público aos empreendedores. O entrevistado ilustrou seu ponto de vista ao citar um caso em que os empreendedores teriam deixado de receber recursos da FINEP porque o governo estadual não teria se comprometido em oferecer um valor como contrapartida. Por outro lado, os empreendedores não deveriam depender só do Estado. Conforme se expressou: “[...] falta recurso. Se o Estado não investir nisso, não consegue se manter. Só o apoio não é um bom alicerce. É importante, mas tem a parte do empreendedor”. O empreendedor “Assis” revelou, ainda, que a idéia de submeter um projeto ao PRIME surgiu da vontade de obter recursos para lançar um novo programa de computador. Sua empresa já comercializava outros programas e, segundo ele, não dependia do PRIME. Ao fazer um “estudo sobre o mercado”, o mesmo teria verificado que grandes empresas dominavam o segmento de compras *on-line*, havendo oportunidades para empresas de menor porte, fato que teria sido confirmado através de sondagens feitas junto a diversas empresas.

Durante toda a entrevista, o empreendedor “Assis” utilizou frases e expressões que denotaram sua avaliação negativa do PRIME, dentre as quais destacamos as mais incisivas: “muitas [empresas] do PRIME fecharam as portas após 1 (um) mês de terminado o PRIME”; “frustração em massa”; “a maioria não foi adiante”; “a maioria fechou”; “houve quem saiu do Estado sem nem prestar contas”; “muitos inovadores não conseguiram ir para frente”; “mesmo as incubadas não existem, mudaram de ramo, vivem na corda bamba”. Quando perguntado sobre como teria chegado a essas conclusões e quais os dados que balizariam suas contundentes declarações, esse empreendedor afirmou estar se baseando no conhecimento que possuía do Programa e dos participantes.

Ao ser indagado se o fato de ter sido uma empresa participante do PRIME teria facilitado a obtenção de apoio de outras instituições, o empreendedor “Assis” declarou que “não fez nenhuma diferença”. Depois do PRIME, ele teria procurado o Banco do Nordeste do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o Banco do Brasil. Nenhum desses bancos teria lhe dado tratamento diferenciado. Eles teriam exigido garantias para oferecer financiamento. Nas palavras do empreendedor: “[...] eles não acreditaram no projeto.” O próprio Banco do Brasil, onde a empresa abriu uma conta para movimentar os recursos do PRIME, por exigência do Programa, não teria levado em conta o caráter da empresa ou sua participação neste. Até mesmo a promessa do PRIME de que, após o término

do primeiro ano, as empresas teriam acesso a empréstimos sem juros, não foi cumprida, caracterizando uma descontinuidade do Programa. Diante dessas circunstâncias, o empreendedor estava planejando apresentar o projeto para investidores externos.

Devemos frisar que “Assis” se trata de um empreendedor com negócios já incubados pelo PaqTcPB, ocupando uma sala nas instalações da instituição e, por conseguinte, tendo com ela relações de proximidade. Apesar disso, o empreendedor não se inibiu ao destacar que “[...] não considera o PRIME um caso de sucesso para a empresa” e que o produto criado para ser alavancado pelo Programa encontra-se em “*stand-by*.” Ao final da entrevista, convidado a falar sobre os aspectos positivos do Programa, “Assis” citou os seguintes: os recursos na modalidade de subvenção, o papel do gestor, a melhor organização da empresa (decorrente da participação no Programa) e a experiência em si de ter passado pelo PRIME. Sobre o que mudaria no Programa, o empreendedor declarou que mudaria a forma de aplicação dos recursos, os quais deveriam ser canalizados para o desenvolvimento e pesquisa do produto. Para ele, a maioria das empresas era “nascente”, “sem produto pronto” e, no entanto, recebeu recursos para gerir o que não existia.

Entre o orgulho inicial - demonstrado ao nos explicar através de *folders* a funcionalidade do *software* por ele criado - e a frustração refletida nas suas contundentes declarações, o empreendedor “Assis” nos faz pensar sobre o que teria dado errado no encontro do seu projeto de negócio com o PRIME. As características reunidas no empreendimento, tais como: negócio incubado, do ramo tecnológico, ajudado por recursos a fundo perdido de uma política pública, planejado por um profissional qualificado e com passagem por empresa privada, não foram suficientes para garantir a inserção dos produtos no mercado. Por essa razão, iniciar nossa pesquisa de campo com a visita ao empreendedor “Assis”, trouxe-nos, precocemente, o fortalecimento do ceticismo que cultivamos em relação a uma forma de se planejar a inclusão produtiva no mercado, a partir da transposição de concepções e métodos para qualquer situação, sem que se leve em conta as condições sociais dadas em cada situação. Já incubado e sendo um empreendimento de caráter tecnológico, o negócio de “Assis” não conseguiu inserir-se no mercado, apesar da pesquisa que ele alegou ter feito. Sustentamos que pesquisa de mercado, no sentido de se prospectar oportunidades para produtos inovadores, raramente é utilizada por empreendedores no contexto da Paraíba. Normalmente, a pesquisa de mercado é confundida com sondagens formais ou informais que não seguem os rigores científicos de pesquisas que buscam saber preferências, hábitos e critérios de decisão dos consumidores, assim como a propensão e a capacidade que eles demonstram para comprar novos produtos. Por outro lado, questionamos de antemão, o tipo

de incubação de empresas que se pratica no Estado da Paraíba: limitado à oferta de espaço físico e de informações teóricas para supostos empreendedores em potencial, além de não vinculado a estímulos provenientes de setores produtivos já em funcionamento.

Também instalado em uma das salas do PaqTcPB que abrigam negócios em incubação, o empreendedor “Bernardo”, engenheiro mecânico com pós-doutorado em robótica e mecânica, relatou, inicialmente, sua relação com o empreendedorismo. Desde a graduação, o empreendedor conservou a vontade de construir uma “ponte entre teoria e prática”, o que se concretizou dois meses antes do início do PRIME. Crítico da Universidade, do sistema de ensino e das relações de poder que, segundo ele, criam distorções na educação superior, o empreendedor resolveu investir suas energias e conhecimentos principalmente na criação de produtos relacionados à sustentabilidade ambiental. A opção de dedicar-se a projetos ambientais representou para ele a oportunidade de realizar a “função social da engenharia” e de exercitar a criatividade, conforme se expressou “[...] *engenheiro que não está criando, não está fazendo engenharia*”. Em outro momento, ainda para justificar o seu trabalho, o empreendedor mesclou um provérbio indiano com pensamentos próprios para expor sua filosofia de vida: “[...] *tudo que não é doado se perde. Se você passa pela vida e não deixa nada, acumular conhecimento e não fazer nada...*”. Além dele, um sócio, um torneiro mecânico e um estagiário compunham o quadro de pessoal da empresa criadora de projetos.

O negócio que motivou a decisão do empreendedor “Bernardo” de entrar no PRIME, apesar de ele possuir patentes de outros produtos, tratava da tentativa de introduzir um novo produto no mercado, cuja viabilidade não se confirmou. Nas palavras do próprio empreendedor: “[...] *às vezes um projeto tem tudo para dar certo, mas na prática não dá*”, “[...] *quem trabalha criando, se empolga e no começo acha que é a melhor idéia do mundo.*” Seguindo as justificativas do empreendedor, o produto concebido não teria sido absorvido pelo mercado, mas, em sua opinião, poderia ser aceito em mercados maiores, grandes centros urbanos e em determinados segmentos de atividade. Para “Bernardo”, melhor seria não entrar no mercado do que entrar e “se queimar.”

Ávido por criticar o PRIME, “Bernardo” desferiu frases para antecipar sua opinião sobre o Programa, tais como: “[...] *projeto que deu mais dor de cabeça*”, “*Programa feito para gerar emprego para administrador e economista*”, “*Programa eleitoreiro*”, “*muita gente cresceu o patrimônio usando de má fé*”, “*casos e aberrações de gente que pegou o dinheiro e fez mau uso*”; “*conheço indústrias que abriram só para receber dinheiro do PRIME*”, “[...] *o governo gasta muito mal*”. As asseverações culminaram com o relato do

empreendedor dando conta de um participante do PRIME classificado por ele como “enrolador de carteirinha”, o qual já teria enganado o próprio “Bernardo” e a mais três empresas antes de o Programa existir.

Com o fracasso da idéia do produto submetido ao PRIME, o empreendedor “Bernardo” já desenvolvia outros produtos que, segundo ele, estavam prontos para entrar no mercado. Como aspectos positivos do PRIME, o empreendedor afirmou que teriam ficado a experiência, o credenciamento obtido por ter sido participante do Programa e a “lição” de ter de pensar duas vezes antes de resolver entrar num novo Programa público. Por fim, o empreendedor “Bernardo” afirmou que o PRIME foi “um fim em si mesmo” e sugeriu que a melhor forma de os governos ajudarem as empresas seria baixando a carga tributária.

Para além dos depoimentos coletados de “Bernardo”, nos quais saltam aos olhos o fracasso do seu plano de negócios e o seu desapontamento com o PRIME, observamos nesse empreendedor um típico caso do “gênio criativo” e super qualificado, cuja inventividade não encontra sintonia com a realidade econômica. Após concluirmos a entrevista, fomos convidados por “Bernardo” a conhecer outros projetos de produtos criados por ele - um dos quais já produzido em pequena escala por uma micro-empresa de caráter comunitário -, ocasião em que ficamos longo tempo ouvindo as explicações ininterruptas de um entusiasmado engenheiro sobre suas criações. Não parecia que esse empreendedor acabara de sair de um Programa que, segundo relatou, lhe teria ocasionado considerável desgaste físico e emocional. No entanto, nesse tempo “extra” que passamos com “Bernardo”, constatamos o seu isolamento em relação a setores produtivos que poderiam fornecer informações sobre os mercados para os quais suas criações se destinavam ou lhe propiciar oportunidades de parcerias, já que, como observamos, “Bernardo” demonstrou ter um enorme desprezo pelos conceitos e práticas de gestão de empresas. Não obstante as críticas desse empreendedor ao PRIME, o fracasso do seu projeto de negócio, avaliamos, pode ser explicado pelo “romantismo” com que lida com suas criações e pela sua “inaptidão gerencial”, fatores que, tendo em vista os mecanismos adotados pelo PRIME, poderiam ser previamente identificados, sendo que apenas a aversão às ferramentas de gestão, tendo em conta os mesmos mecanismos, poderia ser compensada ou atenuada. Mas, nem o gestor, nem as consultorias contratadas, parecem ter exercido qualquer influência em agregar algo de “executivo” ao “gênio criativo”. Ao contrário, o contato com os “profissionais da gestão”, segundo observamos, no caso de “Bernardo”, aumentou o fosso entre a criatividade e o mundo empresarial, algo perceptível também quando, em outro espaço deste trabalho,

descrevemos a implementação do PRIME, e que os discursos e as premissas do Programa anunciavam ser capazes de enfrentar.

O empreendedor “Camargo” nos recebeu numa confortável sala de um imóvel alugado para funcionar o seu negócio. Graduado em administração de empresas e em sociedade com outros dois administradores, o empreendedor afirmou que resolveu montar um negócio próprio motivado pelo desafio de fazer algo “não convencional”, de colocar em prática o “pioneirismo”, e pelo prazer de, em suas palavras: “[...] *ter a liberdade do desenvolvimento nas mãos, o que não ocorre nas empresas*”. Após algumas experiências como funcionário de empresas, inclusive da família, o jovem empreendedor alegou ter chegado o momento de seguir um conselho recebido de alguém: “[...] *coloca o negócio pra frente e leva tapa na cara*.” Participar do PRIME significou, segundo afirmou, a oportunidade de “tirar do papel” o negócio, formalizando-o e recebendo os recursos para o “*start*” de que a empresa precisava.

Perguntado sobre a importância do apoio público para os empreendedores, o empreendedor “Camargo” afirmou: “[...] *empreendedor que é empreendedor não precisa de nada, ele vai atrás e consegue. Quando o cara quer mesmo recorre à família, ao banco, a um sócio*.” Em seguida, sobre o mesmo assunto, deixando escapar uma contradição, o empreendedor declarou: “[...] *não vai pra frente sem dinheiro*.” Quando lhe perguntamos sobre a diferença feita pelo PRIME no negócio, o empreendedor “Camargo” contou que, através do Programa, a empresa pôde começar com apoio jurídico, planejamento e menores riscos. Mas, reproduzindo sua fala: “[...] *não foi o que fez a empresa funcionar. Funcionar bem, só depois do PRIME*.” Para “Camargo”, o PRIME teria sido um Programa “vinculado ao capital intelectual” e à gestão, mas deveria também ser dirigido para o funcionamento operacional da empresa, sem o que corre o risco de fracassar. Nesse aspecto, a ausência de recursos para a expansão do negócio na forma de capital de giro, instalações, equipamentos e contratação de pessoal, teria sido, segundo o empreendedor “Camargo”, uma falha do PRIME. Em sua opinião, os empreendedores deveriam ter “[...] *liberdade para usar os recursos de acordo com as necessidades específicas de cada um*”. “Camargo” confirmou que o prometido acesso a empréstimos sem juros, após o término do PRIME, não foi cumprido e, mesmo que estivesse disponível, muitos empreendedores, de acordo com esse empreendedor, não poderiam acessar porque não conseguiriam ter o faturamento mínimo anual exigido, algo em torno de R\$ 300.000,00 (Trezentos mil Reais). A principal ressalva desse entrevistado ao PRIME, foi algo que, durante o trabalho de campo, tornou-se recorrente entre os empreendedores, qual seja: o fato de eles preferirem que a aplicação dos recursos disponibilizados não estivesse destinada exclusivamente à prestação de serviços

especializados, mas também a outros investimentos que fossem necessários aos negócios, conforme as particularidades de cada um. Isso, de certa forma, demonstra que os empreendedores minimizaram a importância do suporte de profissionais qualificados para iniciar seus negócios, algo tido como vantagem do inédito formato do PRIME. Concluímos, então, que os empreendedores aprovaram os recursos a fundo perdido oferecidos pelo Programa, mas gostariam de utilizá-los livremente, o que é característica de algumas formas convencionais de apoio público ao empreendedorismo, sobretudo ao chamado “empreendedorismo de sobrevivência”, em que os empreendedores recebem recursos para serem usados de acordo com suas necessidades (financiamento de equipamentos, matérias-primas, capital de giro, reforma de imóveis, entre outros).

Um ano após o encerramento do PRIME e seis meses depois de ter obtido mais uma subvenção de outra esfera de governo, o empreendedor “Camargo” declarou ser “promissor” o negócio dele e que não percebeu diferença de tratamento recebido por parte de outras instituições pelo fator de ele ter participado do PRIME. Segundo informou, os clientes aumentavam e ele precisava de mais recursos para melhorar o espaço físico, comprar bens e empregar pessoas. Para ele, a grande vantagem do Programa para o seu negócio foi o “aprendizado recebido”. “Camargo” ainda afirmou que, como política pública fomentadora do empreendedorismo, o aproveitamento do PRIME para o seu negócio teria sido “baixo” e que, mesmo assim, em face do conhecimento que tinha do Programa, considerava que o seu aproveitamento, em relação aos demais participantes, teria sido um dos melhores.

O negócio do empreendedor “Camargo”, ao contrário da maioria absoluta dos empreendimentos visitados, apresentava uma aparência de empresa em funcionamento, considerando principalmente o fato de ter um endereço comercial destinado ao desenvolvimento das atividades da empresa. Apesar disso, não consideramos o serviço oferecido pela empresa como algo inovador. O uso da ferramenta da *internet*, segundo avaliamos, tinha dado uma roupagem nova a um serviço outrora prestado na cidade, mas sem sucesso. O recurso tecnológico, conforme insistimos, foi o fator que levou o negócio a ser considerado inovador, algo que observamos ter sido um problema constante na amostra das empresas pesquisadas. A utilização da tecnologia da informação, em muitos casos, foi considerada suficiente para atribuir ao negócio um caráter inovador.

No caso do negócio concebido pelo empreendedor “Camargo”, pelo menos em dois canais de televisão locais, os serviços da empresa foram objeto de reportagens que enaltecem a “inovação” do empreendimento e as qualificações dos jovens que desenvolveram o negócio, os quais foram tratados como exemplos de criatividade e de

ousadia empresarial. Além disso, esses empreendedores foram convidados para contarem sua história de sucesso em eventos e deram depoimentos sobre a empresa em diversos meios de comunicação. Observando toda essa repercussão da empresa, pensávamos estar diante de um caso exitoso de empresas criadas através do PRIME. Entretanto, menos de um ano após a realização da entrevista com o empreendedor, o negócio já estava fechado. As margens de lucro, segundo nos informou alguém ligado à empresa, não teriam sido suficientes para manter o negócio em funcionamento. Depois de ter recebido duas subvenções e com menos de dois anos de existência, a empresa já não mais existia. Está claro para nós que a empresa existiu enquanto as subvenções a sustentaram. Com o PRIME, asseguramos, negócios baseados em algum aparato tecnológico, impressionaram avaliadores e foram oxigenados com dinheiro público, sem que tivessem qualquer condição de sobreviverem depois de desligados os aparelhos que os mantinham com sinais de vida.

Encontramos o empreendedor “Delmiro” nas instalações da própria empresa onde funciona o seu negócio, ligado à área de projetos para a construção civil. Engenheiro de formação, esse empreendedor contou que, desde a infância, desenvolvera habilidades relacionadas à profissão que mais tarde escolheria. Depois de concluída a formação universitária, atuou por mais de dez anos como autônomo num mercado cuja atividade é restrita e especializada. Ao ser selecionado para o PRIME, o empreendedor teve de formalizar o negócio e adquirir personalidade jurídica. Segundo “Delmiro”, a “organização interna da empresa” foi possível graças à participação no PRIME. Como declarou: “[...] *com a organização, a qualidade do trabalho ficou melhor, os clientes reconheceram e aumentou o portfólio.*” Vale salientar que, de acordo com o que observamos durante visita à empresa, conjugando tecnologia sofisticada com trabalho extremamente qualificado, o negócio conta apenas com um funcionário, sendo as funções principais, relacionadas à gestão e à venda dos serviços, exercidas pelo próprio empreendedor.

Sem o cumprimento da promessa de empréstimo a juros zero após o primeiro ano do PRIME, “Delmiro” afirmou que já recorrera a um agente bancário para financiar investimentos em máquinas e equipamentos mais modernos. A mudança da empresa para um espaço físico maior seria, conforme o empreendedor, possibilitada pela oferta de um galpão, resultado de um benefício de outro Programa de apoio ao empreendedorismo criado no Estado onde a empresa está localizada. O empreendedor “Delmiro” manifestou o interesse em participar de outra etapa do PRIME, principalmente se tivesse maior liberdade para usar os recursos de acordo com as necessidades da empresa, focando-se no desenvolvimento de novos produtos. Perguntado sobre a diferença que faz o apoio público na forma de subvenção, o

empreendedor afirmou: “[...] *sem ela a gente caminha, a empresa não depende disso, mas se o apoio vier...*” Tal declaração expressa bem nossas observações sobre o negócio do empreendedor. Se não obteve grandes avanços com o PRIME, a empresa não tem do que reclamar. Funcionando de maneira informal há mais de dez anos, a empresa foi beneficiada com um aporte de recursos considerável para manter uma estrutura mínima, tendo apenas que comprovar formalmente os gastos com o gestor, com os consultores e com o próprio *pró-labore* do empreendedor-proprietário. A julgar pela posição confortável já ocupada pelo negócio antes do PRIME, em face de seus serviços especializados e incomuns, não é necessário ser rigoroso para questionar a desproporção evidente entre o montante de dinheiro público despendido e a contrapartida social apresentada pela empresa. É possível que, com a formalização, a empresa passe a pagar mais impostos. Mas, a natureza da operação da empresa não comporta o uso intensivo de mão-de-obra. Sem podermos entrar na questão ética sobre como os recursos foram gastos – dada a cautela e a discrição com que o assunto foi tratado pelo empreendedor -, estamos diante de um caso no qual o beneficiário de um Programa público é alguém que poderia continuar andando com as próprias pernas, mas que optou por utilizar uma subvenção disponível, não condicionada à apresentação de um resultado objetivo.

Uma residência bem próxima à Universidade Federal de Campina Grande e na região onde está localizado o PaqTcPB deveria ser o local de funcionamento de uma empresa PRIME. De fato, de acordo com a moradora, dois sobrinhos seus haviam aberto uma empresa naquele endereço e ali mesmo funcionava o negócio. De posse do telefone de um deles, conseguimos agendar uma entrevista em outro ponto da cidade, onde agora o empreendedor “Edson” ajudava a administrar uma indústria da família. Levado a ser empreendedor, como disse, pelo “prazer de correr atrás das coisas”, de “sentir o mercado” e de “construir coisas novas”, o empreendedor, formado em Computação, declarou possuir o perfil adequado para a vida empresarial, apesar de reconhecer as dificuldades que as pequenas empresas, principalmente, enfrentam. Tentando aproveitar o “momento muito bom da economia do país” e a oportunidade de utilizar a subvenção do PRIME para dar vida a uma idéia de negócio que possuía, o empreendedor, conforme declarou, decidiu participar da seleção do Programa, do qual viria a desligar-se após seis meses por não cumprir as exigências do Programa, como demonstrado na seção deste trabalho que tratou da implementação do PRIME.

Para “Edson”, a idéia do negócio ainda é boa e teria se viabilizado se o Programa tivesse “observado o desenvolvimento do projeto”, algo necessário já que o produto do

negócio dependia de uma “ferramenta de *software*”, cujo aperfeiçoamento demandava tempo e recursos. Conforme sua opinião, tendo de usar o dinheiro do PRIME com dois sócios, um gestor e três consultorias, o negócio não teve como funcionar. De acordo com esse empreendedor, “não houve faturamento”. Imaginava ele que pudesse usar os recursos do PRIME para o desenvolvimento do produto e não para gerenciar uma estrutura inexistente. Em suas palavras: “[...] *ter empresa sem ter produto é complicado, não tem como vender nada.*” Apesar disso, de acordo com o que disse, diferentemente de outras empresas que teriam sido abertas só para entrar no PRIME, afirmou ainda acreditar no negócio, declarando que pretende operá-lo sob a forma de franqueado de uma empresa localizada em outro estado, a qual teria desenvolvido a mesma idéia.

Apesar de não termos o domínio dos fatos que culminaram com o desligamento do empreendedor “Edson” do PRIME, o depoimento dele realça um dos erros de concepção do Programa, o qual vinculava parte dos recursos ao pagamento de um “gestor” que, não estamos certos se intencionalmente ou não, cuidava apenas da prestação de contas das empresas do PRIME, visto que elas não contavam com estrutura empresarial a ser gerenciada. Tratavam-se, em sua grande maioria, de planos de negócios, projetos a serem desenvolvidos ou, no máximo, produtos a serem testados. Por outro lado, o que ocorreu com “Edson” demanda respostas acerca das responsabilidades que devem ser atribuídas aos empreendedores que utilizaram mal os recursos subvencionados, mesmo aqueles que cumpriram as exigências formais do PRIME, mas que fecharam os seus negócios após o término do Programa.

Ao falar sobre sua trajetória profissional, o empreendedor “Francisco” nos contou que começou a trabalhar aos nove anos como *office-boy* e que aos quatorze passou a trabalhar por conta própria. Profissional da área de Saúde, autodidata em computação, esse empreendedor declarou que foi incentivado a mudar de autônomo para pessoa jurídica, tendo em vista a oportunidade de utilizar os recursos do PRIME para lançar no mercado os produtos que planejava. Operando de sua própria residência, “Francisco” explicou que o seu trabalho é realizado com outras pessoas, via ferramentas da *internet*, dispensando a necessidade de ter um espaço físico específico para a atividade. No entanto, durante a entrevista, observamos que o sócio e outras duas pessoas trabalhavam num dos cômodos da residência. Para “Francisco”, o *pró-labore* que recebeu do Programa foi “aproveitável”, mas “não compensou”. O tempo gasto com a burocracia teria anulado o benefício do *pró-labore*, conforme explicou: “*O tempo para a gente era mais precioso. Talvez se não estivéssemos no PRIME, talvez estivesse melhor.*” Perguntado sobre se o PRIME teria dado algum impulso

para o crescimento do negócio, o empreendedor declarou: “[...] *crescer era inevitável, com ou sem o PRIME. Não sei dizer se o PRIME ajudou, porque ele atrapalhou muito.*”

Um ano depois de concluído o Programa, o produto planejado pelo empreendedor “Francisco” ainda não estava sendo comercializado, o que o levou a procurar outras instituições para novos investimentos, enquanto exercia atividades paralelas ao negócio, a exemplo da docência no ensino superior. O empreendedor informou que sua empresa foi a única da América Latina a ter um projeto aprovado pela Microsoft, o que provaria a natureza inovadora dos seus produtos. No entanto, ele não teria concluído o projeto por falta de gente qualificada e de recursos. Ao declarar que precisava se capitalizar para lançar novos produtos, o empreendedor frisou: “[...] *temos bastantes produtos para lançar. O mercado é bom, é crescente, mas o desenvolvimento do produto, o custo é alto. É preciso ter uma estrutura para o lançamento do produto.*”

Prover essa estrutura para o lançamento de produtos no mercado foi, em essência, a maior justificativa para a moldura operacional do PRIME, desenhada para ligar as idéias dos empreendedores a todo um suporte de conhecimentos técnicos e profissionais que pudesse viabilizar as inovações. Paradoxalmente, os procedimentos do Programa foram vistos por muitos como empecilhos para o desenvolvimento dos negócios e o apoio público se mostrou inepto para furar os bloqueios e facilitar a jornada dos empreendedores. No caso de “Francisco”, o fato de continuar desenvolvendo seu trabalho num cômodo da residência onde mora e a necessidade de trabalhar como empregado de forma paralela, denunciam que o seu desejo por independência econômica, demonstrado desde cedo, ainda não se realizou. Por outro ângulo, o sonho, a persistência e os conhecimentos de “Francisco” sugerem que ele apenas adiou os seus planos, ou talvez, o encontro definitivo com a realidade.

A realidade, em se tratando da experiência do empreendedor “Guilherme” com o PRIME, mostrou-se bastante tensa, conforme nos relatou. Encontramos esse empreendedor numa residência comum, sem qualquer evidência de que ali funcionava algo comercial, lugar onde ele morava e trabalhava. Engenheiro elétrico de larga experiência, “Guilherme” declarou que havia montado uma empresa de serviços computacionais para participar do PRIME, mas, impedido de continuar no Programa e em litígio judicial com o PaqTcPB, conforme registramos em análise anterior, negou-se a nos relatar os fatos que desencadearam tal situação. Supomos que o PRIME não o impediu de continuar desenvolvendo suas atividades - trata-se de um profissional de elevada qualificação -, mas ficamos impossibilitados de descobrir o significado do Programa para ele e para o seu negócio.

Marcamos o encontro com o empreendedor “Herman” em frente a uma repartição pública, lugar onde ele já trabalhava desde antes de constituir uma empresa para entrar no PRIME, projeto cujo fracasso, segundo declarou, o levou a se dedicar inteiramente ao seu antigo emprego. Esse empreendedor contou que, desde a graduação, se envolveu com empreendedorismo e incubação de empresas, inclusive através de projetos de extensão universitária. Na época, conforme suas palavras: “[...] *era mais uma desculpa para a gente se reunir do que algo voltado para o mercado.*” Tendo um negócio já incubado na instituição onde graduou-se, onde dispunha de sala, consultorias e acesso à *internet* a um custo simbólico, o empreendedor viu no PRIME a oportunidade de ter, como se expressou: “[...] *suporte a um projeto inovador e não ser mais um no mercado*”. Para ele, tratava-se de um serviço que iria “preencher uma lacuna” na área computacional.

Sem conseguir tornar real o produto que motivou a criação do negócio submetido ao PRIME, o empreendedor “Herman” contou que tinha repassado a empresa para profissionais de outra área, interessados em aproveitar o nome da empresa para futuras subvenções. Funcionário público, preparando-se para fazer um mestrado, esse empreendedor declarou que o projeto de ser empreendedor foi adiado até que ele perceba outras oportunidades. O insucesso da tentativa de viabilizar o negócio através do PRIME foi por ele assim narrado: “[...] *a gente deixou o sonho entrar, bateu muito martelo, passou da insistência para a teimosia.*” Além disso, “Herman” atribuiu ao fato de ter focado apenas o mercado local a razão pela qual o projeto não se viabilizou.

Sobre a experiência de ter contado com o apoio público para criar um negócio, o empreendedor “Herman” se mostrou reticente, em função dos desgastes pelos quais teria passado com o PRIME. Quanto à subvenção, “Herman” afirmou: “[...] *é muito bom, mas o que veio de custos e responsabilidades... A gente tinha de se preparar bem antes de entrar na dança.*” Instado a fazer uma avaliação final de sua participação no PRIME, o empreendedor concluiu: “[...] *valeu a pena, a gente amadureceu e muito. A gente procura ter a visão de levar o ponto positivo da experiência. Mesmo que o projeto não tenha andado, a gente não vai ser o mesmo.*”

Observando por outra dimensão, podemos dizer que “Herman”, de certa forma, voltou a ser o mesmo, ou seja, um funcionário público como antes do PRIME. Mas só parcialmente podemos afirmar isso, pois agora, contrariando as intenções discursivas que nortearam o PRIME, “Herman” se mostra cético em relação a se tornar um empreendedor. Seu depoimento é capaz de demonstrar como a combinação de romantização dos mercados com inexperiência pode resultar em frustrações pessoais que, restritas a esse âmbito, teriam

implicações menos graves do que quando consideramos que além dessas frustrações, o fracasso do empreendedor resultou na aplicação de recursos públicos sem os retornos sociais esperados.

Na recepção da incubadora de empresas onde entrevistamos o empreendedor “Irineu”, lê-se o seguinte lema: *“Nós fornecemos suporte técnico e gerencial para ajudar você a desenvolver sua idéia e colocá-la no mercado.”* Naquele ambiente, “Irineu”, graduado e mestrando em Computação, alimentou a esperança de construir um negócio próprio, o que, em suas palavras, significava *“[...] produzir para usufruir do que produz e não gerar renda para outras pessoas. Não tenho medo de arriscar, de ficar sem aquele salariozinho que todo mês tá lá.”* Seu interesse maior em participar do PRIME, como relatou esse empreendedor, estava em utilizar os incentivos sob a forma de subvenção financeira.

Demonstrando familiaridade com os conceitos relacionados à inovação e contemplados no “Manual de Oslo” (documento internacional que fornece as diretrizes para coleta e uso de dados sobre atividades inovadoras), o empreendedor “Irineu” contou que o produto desenvolvido para o PRIME estava voltado para pequenas empresas. De acordo com o que relatou, logo na primeira etapa de seleção, um dos consultores que avaliaram o projeto, teria feito uma ressalva, alertando que o custo do produto era elevado para o porte de empresas a que se destinava. Segundo “Irineu”, foi como se o avaliador tivesse dito *“[...] vou aprovar porque quero ver o que é que vai dar.”* Para esse empreendedor, se o PaqTcPB tivesse prestado atenção aos relatórios, poderia ter desaprovado o projeto. Após seis meses, o próprio empreendedor percebeu que as pequenas empresas não teriam condições de incorporar a tecnologia que ele propusera. Conforme relatou, tentou vender o produto para médias e grandes empresas, mas não conseguiu. O empreendedor afirmou que, tardiamente, sentiu que o mercado não absorveria seu produto porque, segundo ele, as empresas estão ainda no estágio de utilizar ferramentas comuns e de baixo custo, principalmente no Brasil e, mais particularmente, no Nordeste. A frustração do empreendedor com a não aceitação do seu produto pelo mercado pode ser melhor explanada com suas palavras:

A qualidade da ferramenta é muito boa, a questão realmente era o mercado. Era uma inovação que não ia entrar no mercado, a não ser com muito investimento para dar um suporte maior. Talvez se eu tivesse pego um caminho paralelo, talvez tivesse êxito. Agora vou para produzir o que o mercado quer, gerar estrutura, para depois inovar (Empreendedor Irineu).

A intenção futura do empreendedor “Irineu”, conforme explicou, caso decida envolver-se na criação de um negócio novamente, é oferecer produtos básicos que lhe

permitam se estruturar para depois pensar em inovação. Na opinião desse empreendedor, o PRIME teria sido bom para empresas que já tinham clientes e receitas. Além do mais, ele afirmou que é difícil uma empresa nova começar inovadora. Após o PRIME, “Irineu”, não encontrando interessados na compra da empresa, fechou o negócio e agora se dedica a trabalhos parciais para outras empresas e ao mestrado em sua área de atuação. No entanto, declarou que ainda não desistira completamente de ser empreendedor e que continua a proferir palestras sobre empreendedorismo em faculdades. Como declarou: “[...] *estou freando, reduzi a marcha, mas eu ainda estou aí, vou fazer outras tentativas. Primeira empresa tem que quebrar cabeça mesmo, mas o sonho continua. Se Deus quiser, um dia dá certo. Empreendedor não é dono. Tem de saber a hora de sair*”. Apesar do desencanto com o negócio e com o PRIME, “Irineu” afirmou que ainda considera importante a participação do governo no apoio aos negócios inovadores. Mesmo reconhecendo que existe muita propaganda e pouca oferta de ferramentas reais para os empreendedores, disse ser indispensável o suporte público: “[...] *o governo tem que estar presente, a academia também, isso é muito forte. É difícil uma empresa inovar sem esses apoios.*”

As declarações do empreendedor “Irineu” surpreendem pela franqueza com que expõem a irresponsabilidade de um avaliador, as deficiências do gerenciamento do PRIME, o aspecto propagandístico dos programas públicos de apoio ao empreendedorismo e as dificuldades do empreendedor em perceber a realidade do mercado. Num Programa criado para transferir recursos públicos a fundo perdido para negócios inovadores, temos aqui um caso em que alguém com a incumbência de barrar um produto que não considerasse viável, não o fez, mesmo reconhecendo nele tal condição, além de uma instituição que não se mostrou apta para corrigir o erro inicial, centrada que estava na prestação de contas formal dos empreendedores. Por último, no meio do caminho, temos um empreendedor que reconhece que o negócio não vai dar certo, mas continua no Programa, beneficiando-se da subvenção recebida. Recebida e gasta. Se gasta com comprovação, basta aos gerenciadores do PRIME. Além de tudo isso, para o bem ou para o mal, nos deparamos com um empreendedor que, a despeito do seu fracasso, continua a discursar em prol do empreendedorismo e, como quem acredita numa causa, a dizer que o sonho permanece e que fará outras tentativas.

O agendamento da entrevista com o empreendedor “Jorge” nos trouxe a expectativa de que fôssemos encontrar, finalmente, uma empresa em pleno funcionamento. Isso porque ao contarmos o empreendedor para solicitarmos antecipação do encontro anteriormente marcado, fomos informados por ele que isso não seria possível pelo fato de que, no mesmo horário, o empreendedor teria reuniões com equipes de trabalho. Mantido o agendamento

inicial, encontramos o empreendedor numa sala de um prédio comercial, acompanhado exclusivamente de um sócio. Servidor público federal, mestre em Computação, com experiência de ter morado no exterior, “Jorge” afirmou que, mesmo ganhando um salário diferenciado no serviço público, gostava de investir em coisas paralelas, como a coordenação de um projeto de pesquisa em parceria com uma universidade (nisso estava a explicação para as reuniões com as equipes de trabalho) no qual, naquele momento, estava ocupado. O projeto tinha relação com o desenvolvimento de produtos e era apoiado por instituições de fomento à pesquisa. Ao explicar a motivação para tentar ser empreendedor, “Jorge” declarou: “[...] *you want to live another world, understand the world out there.*”

Nesse mundo, que nós interpretamos como a possibilidade de realizar algo no campo empresarial e fora do serviço público, a experiência de “Jorge” com o negócio planejado para o PRIME foi frustrante, de acordo com o que nos contou esse empreendedor. Segundo ele, a empresa não teria conseguido colocar os produtos no mercado porque os clientes consideravam o custo do produto alto e porque eles já recorriam a concorrentes fora da região, onde se encontrava o empreendedor. Há pelo menos quinze anos, conforme observou, muitas empresas trabalhavam com o produto. Além disso, o seu custo era alto e o retorno baixo, fatores que levaram o empreendedor a desistir do produto porque, segundo ele, iria consumir muita energia sem retorno. Sem clientes e sem faturamento, “Jorge” explicou: “[...] *the people had a vision of big scale, but out of reality.*” Além do mais, o empreendedor disse não ter perfil para a área comercial, para ele “[...] *the important thing is to win the market, to go after it. During the PRIME I didn't realize that.*”

Em relação ao projeto original, restou a “idéia da empresa”, cujo contrato social foi alterado para incorporar as atividades de pesquisa e desenvolvimento em acréscimo aos serviços de consultorias. Remodelada em seus objetivos, a empresa participava de outro Programa de subvenção, além do projeto com a Universidade e ainda esperava ter receita própria. Crítico do apoio do governo à inovação, o empreendedor “Jorge” contou que, após ter participado de um grande evento sobre políticas públicas para fomentar a inovação, procurou financiamento em bancos oficiais e teve como resposta a exigência de aval, de garantias reais e a sugestão de que ele procurasse fundos privados. No entanto, o empreendedor informou que se suas idéias derem certo, necessitará de ajuda ou, como se expressou: “[...] *when you start to have revenue, you will need more support.*”

O depoimento de “Jorge” nos leva a questionar seriamente a eficácia de todos os procedimentos adotados pelo PRIME no sentido de selecionar empreendimentos inovadores. Temos aqui um caso em que o próprio empreendedor diz que o custo do seu produto era

inacessível, que há quinze anos outras empresas prestavam serviços a preços mais baixos e que ele estava “fora da realidade”. Além disso, confessou que não tinha perfil para a “área comercial”, ou seja, para o mercado, para “o mundo lá fora”, acrescentamos. Sem um único cliente e sem qualquer centavo de receita de vendas, “Jorge” prossegue desenvolvendo projetos com a Universidade que lhe propiciou a alta qualificação que possui, ambiente que também, em relação ao empreendedorismo, tem sido fértil para produzir visões grandes, como a que tinha esse empreendedor, mas desconectadas de realidades contextuais que desconstróem imaginários apoiados em discursos e em dinheiro público.

O encontro com o empreendedor “Klabin” aconteceu em sua sala de trabalho numa universidade pública. O empreendedor explicou que, seis meses após o término do PRIME, foi aprovado num concurso para professor e que a empresa constituída para participar do Programa já não existia desde antes do concurso. Como narrou, ele e outros colegas desenvolviam projetos individuais de maneira informal. Com a abertura do edital do PRIME, resolveram transformar os projetos em empresas. De seis negócios submetidos ao PRIME, quatro foram aprovados, entre os quais o projeto criado por “Klabin”, cujo interesse pelo empreendedorismo ele atribuiu à influência do doutorado que cursou, no qual havia uma vertente forte de estímulo ao processo de criação de novos negócios.

Aprovado na seleção do PRIME, o empreendedor “Klabin” assim relatou sua expectativa: “[...] *obter financiamento para fazer o produto. Não foi o que aconteceu. Dá a entender que você tem uma idéia e que o governo vai te ajudar, mas ele vai ajudar quem já tem uma empresa.*” Para esse empreendedor, o PRIME mostrou-se inadequado para empresas nascentes, as quais não possuíam ainda produto e estrutura desenvolvidos. Para exemplificar a inadequação do Programa, “Klabin” citou o fato de a empresa ter recursos disponíveis para utilizar em propaganda sem ter ainda produto pronto para divulgar. Mesmo assim, o empreendedor teve de contratar um gestor que, conforme afirmou: “[...] *não sabia o que tinha de fazer.*” O empreendedor afirmou que, como em sua empresa, a maioria dos empreendedores não sabia como o negócio deveria funcionar e teria faltado suporte das instituições envolvidas no Programa.

Quando comentou o resultado do PRIME para o negócio, o empreendedor “Klabin” foi taxativo: “[...] *não teve impacto, não conseguiu, a gente não teve dinheiro para a execução do projeto. O PRIME era para empresa que tinha alguma coisa para vender, a gente não estava nesse estágio, não era do que a gente precisava.*” Em seguida, ao reconhecer suas próprias dificuldades, o empreendedor declarou:

[...] a gente não conseguiu otimizar os objetivos mesmo, a gente precisava trabalhar mais no negócio e mostrar a viabilidade real. A gente precisava desenvolver mais o produto na universidade, não iria desenvolver na empresa. Quando você vai fazer as coisas de verdade, você ver que as coisas não eram tão simples como você imaginava. Faltou entendimento do que era o Programa, não para executar o projeto, mas para alavancar empresa (Empreendedor Klabin).

Antes de lembrar o pensamento do empresário americano Steve Jobs, para quem “as pessoas não sabem o que querem e passam a desejar um produto quando o vêem”, o empreendedor “Klabin”, em relação ao produto que ele planejou transformar em negócio, declarou: “[...] *não cheguei a entrar no mercado, identifiquei uma demanda, se for feito vai vender, vai dar muita renda, mas têm coisas que não depende de você, às vezes o mercado não vai estar pronto para uma idéia.*” Sobre o apoio público ao empreendedorismo, “Klabin” manifestou-se favorável ao modelo de “incubação de empresas”, no qual os empreendedores inexperientes podem receber orientação e instrução para “caminharem com as próprias pernas”. Conforme o empreendedor, isso não teria acontecido no PRIME, visto por ele como um Programa que utilizou mal os recursos públicos, dando dinheiro para os empreendedores gastarem.

Eu não sei se é simplesmente dando dinheiro, não sei qual é a melhor política, mas sem sombra de dúvida faz falta [o apoio público]. O modelo de incubadora não conheço, me parece ser mais interessante, um serviço de gestão completo, não só uma sala e um CEP [Código de Endereço Postal]. Em vez de dar dinheiro para gastar, dar crédito e a incubadora orienta o empreendedor. No PRIME faltou o envolvimento do SEBRAE (Empreendedor Klabin).

Apesar da frustração com o projeto e com o PRIME, o empreendedor “Klabin” disse que, como professor, vai ter de falar sobre o empreendedorismo, e que pretende continuar pensando em idéias que outros possam transformar em negócio, processo que, após a experiência do PRIME, lhe teria trazido alguns ensinamentos: “[...] *o cara que quer empreender tem de se dedicar de corpo e alma, tá aberto ao que as pessoas falam, tratar o produto como se fosse um filho, ter noção financeira de como as coisas funcionam, conhecimentos práticos.*”

A fala de “Klabin”, como outras, revela o caráter experimentalista (palavra que aqui emprego para denotar a motivação de testar algo arriscado) de muitos projetos aprovados pelo PRIME. Jovens de alta qualificação e com domínio de certa tecnologia, convenceram os

avaliadores de que suas idéias podiam transformar-se em negócios prósperos. No entanto, nem o gestor, nem as consultorias, e nem mesmo a carga de conceitos e teorias utilizadas nas capacitações, foram suficientes para viabilizar o que só encontrava lastro na mente de tecnólogos criativos e de avaliadores desavisados, ou despreparados para reconhecer a diferença entre imaginação e inovação. Tendo sido assim, como atestamos, o PRIME se reveste de uma peculiaridade que incomoda, qual seja, o fato de, fechada a porta do mercado para as aventuras de cientistas candidatos a empreendedores, as culpas e erros são admitidos ou transferidos, mas não há responsabilização alguma no que tange aos recursos públicos empenhados, nem conseqüências para quem deles se utilizou sem apresentar qualquer contrapartida econômica ou social. Enquanto isso, os relatórios do Programa devem ter sido aprovados pelas instituições que o elaboraram, comprovantes que são da lisura na utilização dos gastos e do almejado número de projetos atendidos. Não há como reaver os recursos, mesmo quando não há retorno social. Afirmamos que é preciso muito esforço discursivo para legitimar esse tipo de política pública, ao ponto de se construir um marco legal para viabilizá-las.

A empreendedora “Luiza” concedeu a entrevista em sua própria residência, onde também funcionava a empresa. Num ambiente reservado para o escritório, a empreendedora contou que foi estimulada por um professor de uma universidade, onde participava do desenvolvimento de projetos, a criar uma empresa para concorrer ao PRIME. Formada em engenharia, trabalhando como autônoma até a abertura do edital do PRIME, a empreendedora assim resumiu sua expectativa em relação ao programa: *“Eu achava que ia ver a cor do dinheiro para alavancar a empresa, mas o que eu vi foi uma coisa de muito sacrifício.”*

Perguntada sobre a diferença que o PRIME teria feito para o seu negócio, “Luiza” declarou: *“[...] não fez diferença, os meus clientes são fruto de boca a boca, eu não vejo diferença, o que eu gostaria de fazer, não tenho capital. O que eu sonhava como resultado do PRIME, espaço para preparar uma equipe...”* Mesmo assim, a empreendedora considerou que “não foi em vão” sua participação no Programa. Ela declarou ter recebido uma visão de como uma empresa moderna deveria funcionar, mas, em termos de aumento de faturamento e de clientes, nada havia mudado. Sobre suas necessidades de capital de giro, não satisfeitas pelo PRIME, a empreendedora destacou: *“[...] meu produto poderia estar melhor, mas continua como está porque eu não tenho como pagar treinamento e participação em cursos.”* No que concerne às perspectivas do negócio depois de um ano de concluído o PRIME, a empreendedora finalizou: *“[...] estou tocando a empresa, estou me sentindo bem. Se há uma coisa que essa empresa depende é da minha capacidade”*. Em dúvida quanto aos benefícios

que a formalização teria trazido para o seu negócio, a empreendedora mostrou-se reticente com referência à participação em outras políticas públicas: “[...] enquanto eu me lembrar, não. Eu prefiro gastar esse tempo me profissionalizando, dinheiro público é muito agoniado.”

Muito parecido com o caso do empreendedor “Delmiro”, o negócio de “Luiza”, informal e autônomo, qualificado, mas sem componente tecnológico ou inovador, transformou-se numa empresa formal para ter acesso aos recursos do PRIME, lado bom do Programa. Sufocada com as exigências e normas da instituição gerenciadora do PRIME, a empreendedora se desencanta com o Programa, que passa a ser visto como obstáculo para o crescimento do negócio, por ela não ter a liberdade de usar os recursos como pensava. Supomos que o incentivo dado pelo professor da universidade não incluiu advertências sobre os custos da formalização da empresa e acerca das normas do PRIME. De qualquer forma, a empresa de “Luiza” continua funcionando, como antes do PRIME, no mesmo lugar, com a mesma estrutura, dependendo do talento individual da empreendedora para a prestação de serviços tradicionais, demandados por um mercado onde é possível identificarmos os produtos, os compradores e os vendedores. A empresa de “Luiza” permanece ativa, como as demais, integrantes de setores da atividade econômica que, por não serem considerados “inovadores”, não têm como acessar dinheiro público a fundo perdido, mesmo que sob o pretexto de contratar mais trabalhadores, ampliar instalações, organizar atividades produtivas comunitárias, etc.

Aguardamos o empreendedor “Moreira” para a entrevista nas dependências de uma instituição onde o negócio do empreendedor, ali incubado, ocupava uma sala ampla, dividida para funcionar um escritório e a exposição de protótipos criados pelo empreendedor. Engenheiro com título de mestre, “Moreira” explicou a motivação para empreender como advinda do desejo de expandir suas capacidades, algo que, segundo ele, nas empresas seria mais difícil. Autor de 11 (onze) projetos de produtos, dos quais 9 (nove) já tinham sido aprovados em Programas de apoio ao desenvolvimento tecnológico, esse empreendedor viu no PRIME a oportunidade de, conforme relatou, “[...] formular um produto e inserir no mercado.” Entretanto, segundo afirmou, nem o gestor, nem as consultorias teriam conseguido ajudar na colocação do produto no mercado. Mesmo assim, “Moreira” afirmou que estava começando a vender no mercado o produto que o motivou a participar do PRIME. No entanto, esse empreendedor queixou-se do mercado consumidor, afirmando que as pessoas não conseguiam ter dinheiro para comprar seus produtos. Além disto, “Moreira” disse que, se tivesse desenvolvido a área comercial, conseguiria fazer mais vendas. Por outro lado, o empreendedor declarou que, no futuro, não administrará o negócio. Reproduzindo suas fala:

*“[...] ficar à frente, gerenciar pessoas e custos é complicado, na universidade a gente não tem noção das coisas.”*

Em relação ao PRIME, o empreendedor “Moreira” afirmou que *“[...] o governo não foi errado, foi bolado perfeitamente”*. Para ele, o Programa garantiu um *pró-labore* para que o empreendedor pudesse se dedicar inteiramente ao negócio, algo que teria sido oportuno, no seu caso, já que estava ele estava terminando o mestrado e pôde contar com esse suporte. Esse empreendedor teceu críticas ao processo de incubação do qual seu negócio fazia parte, frisando que o mesmo limitava-se à oferta de uma sala e de cursos ministrados esporadicamente. “Moreira” nos demonstrou os produtos por ele havia criado e os protótipos de outros em desenvolvimento. Entretanto, a declaração de que está produzindo e vendendo para o mercado contrasta com a situação que presenciamos. Sem linha de produção em funcionamento, respondendo solitariamente pelos negócios que ainda estão incubados, nada demonstra que a empresa tenha uma estrutura mínima, necessária para atuar no mercado. Não há funcionários, depósitos de produtos ou endereço comercial. O espaço da empresa ainda é uma sala na incubadora de uma instituição. Ao ser perguntado sobre o que faria se recebesse uma encomenda considerável por parte de empresas interessadas em revender seus produtos, o empreendedor respondeu: “não sei.”

As contradições da fala do empreendedor “Moreira” e sua excessiva parcimônia no uso da mesma, não conseguiram ocultar o quadro que se apresenta por trás das suas palavras. Sustentamos que se trata de um caso de um pesquisador acostumado a receber apoios financeiros para projetos de produtos com conteúdo tecnológico, cuja variação em pequenos detalhes, explica a variedade de itens criados e a grande quantidade de incentivos recebidos. Nos mercados onde são vendidos produtos similares aos criados por “Moreira”, como ele próprio reconheceu, operam grandes fabricantes que produzem em larga escala, o que se constitui numa barreira intransponível para quem tem apenas modelos de produtos a exibir, sobre os quais os leigos não têm condições de aferir o grau do conteúdo tecnológico e de inovação. Ao dizer que não dispunha de uma “área comercial” (pessoas com a função de divulgar e vender produtos) e que não tinha noção de como gerenciar custos e pessoas, novamente nos indagamos acerca dos efeitos que deveriam ter nos empreendedores as capacitações e os conhecimentos especializados financiados pelo PRIME. Por enquanto, importa registrar que observamos, a partir da regulamentação das subvenções e do conseqüente aumento do número de políticas públicas baseadas nesse instrumento, a construção, no Brasil, de um “mercado de subvenções” que ganha proporções crescentes, justificado por premissas não comprovadas, transmissoras de realidades externas que se tenta

imitar. Nesse mercado, formado com a mão forte do Estado, diferentemente de outro tipo de apoio público ao capital privado, não há, ao menos, a exigência de contrapartidas referidas à comprovação da existência e da permanência concreta das atividades econômicas beneficiadas. Apóiam-se idéias, planos, projetos e intenções, desde que venham dos extratos sociais portadores de elevado capital cultural, avalizados por instituições consideradas “reservas do conhecimento”.

Numa instituição de fomento ao desenvolvimento tecnológico, situada no *campus* de uma importante universidade do Nordeste brasileiro, encontramos o empreendedor “Norberto”, cujo negócio foi alvo constante de reportagens que exaltavam seu caráter inovador. Declarando-se crítico do distanciamento da universidade em relação ao mundo empresarial, esse empreendedor afirmou que, inversamente ao que normalmente ocorre, decidiu fazer um doutorado a partir do desenvolvimento do seu negócio. Funcionando informalmente antes do PRIME, “Norberto” declarou que o PRIME o levou a constituir a empresa em parceria com um professor universitário. Seu interesse em participar do Programa foi assim expresso: “[...] *pude me remunerar e me dedicar ao negócio.*” Segundo “Norberto”, outros Programas não dispunham de recursos para o empreendedor e, por causa do PRIME, ele pôde se dedicar também a outro negócio e entrar no doutorado.

O empreendedor “Norberto” realçou aspectos positivos do PRIME como o fato de ter enxergado melhor o negócio e o estímulo recebido para abrir a empresa. Ser empreendedor, para ele, é uma característica inata ou pode ser algo desenvolvido e trabalhado. Sendo assim, o PRIME teria ajudado a formar empreendedores. “Norberto” disse que foi aprovado em mais dois Programas de subvenção e que já distribuiu o produto no mercado local, não conseguindo atender a demanda de fora. Além disso, conforme declarou, esse empreendedor teria constituído outra empresa, cujos produtos estavam sendo testados em laboratório. Mesmo tendo problemas, segundo avaliou, o PRIME foi importante. Em sua avaliação: “[...] *embora tenha muitos casos de negócios que são desvirtuados, mas isso é mais questão de gestão do que aposta.*” Interessado em participar de outra seleção do Programa, o empreendedor lamentou o fato de o empréstimo sem juros, promessa do PRIME, não ter se efetivado. Seria um meio de ele adquirir veículo, prédio próprio e outros itens da estrutura da empresa ou, como disse: “[...] *aplicar na minha estrutura.*” Ao retornarmos da visita que lhe fizemos, recebemos o seguinte e-mail por ele enviado:

Espero ter contribuído com seu trabalho e para melhoria das políticas públicas voltadas às empresas inovadoras. Tem outro ponto que acho importante que não

destaquei na nossa conversa: embora tenha percebido que o PRIME não tenha sido um sucesso do ponto de vista de empresas ativas, sempre considerei que o esforço para reunir um grupo de empresas nascentes seria uma grande possibilidade para realizar outras ações com as empresas e empreendedores que permitisse a dinamização dos negócios. Se o objetivo da FINEP é realmente promover o desenvolvimento de negócios, então deveriam ser realizadas algumas ações ou programas com foco nas empresas PRIME. Muitas vezes os problemas das empresas vão além da gestão e da disponibilidade de recursos, alguns entraves burocráticos e dificuldades de interlocução com instituições públicas são problemas recorrentes nos negócios e que de alguma forma poderiam ser minimizado através de articulações (Empreendedor Norberto).

“Norberto” é um empreendedor e pesquisador já familiarizado com os trâmites para a obtenção de subvenções. Como ele mesmo declarou, além de receber recursos do PRIME, estava participando de outros dois Programas de subvenção. Bastante noticiado como um caso de sucesso, o projeto de “Norberto” submetido ao PRIME relacionava-se a um produto com forte apelo ambiental, o que lhe conferiu notoriedade. Durante a entrevista, perguntamos ao empreendedor sobre a inserção desse produto no mercado. Como o entrevistamos numa instituição universitária, onde ele dedicava-se ao teste de outros produtos, ficamos interessados em saber como esse empreendedor conciliava o trabalho de pesquisa com a administração de um negócio, cujo potencial de aceitação era reconhecido e que, como qualquer outro, exigiria grandes energias para atender a demanda. “Norberto” nos informou que estava vendendo o produto do PRIME em pequenas quantidades, sem, no entanto, demonstrar por meio de qual estrutura empresarial ele estava comercializando o produto. Sabemos que a colocação de um produto no mercado supõe a existência de uma linha de produção, de equipe de vendas adequada, de suporte financeiro e logístico, comuns a uma organização empresarial. No caso do negócio desse empreendedor, nada disso existia. Ao declarar que precisava de recursos para adquirir veículos e um prédio, entendemos que o negócio de “Norberto”, por mais promissor que fosse, ainda não se transformara numa empresa com efetiva atuação no mercado. Para concluir a entrevista, perguntei ao empreendedor o que alguém faz quando quer comprar o produto dele, ao que me respondeu: “*telefona para mim*”. Confirmamos, então, que a empresa era “Norberto” e seus projetos promissores.

O encontro com o empreendedor “Olavo” ocorreu numa sala de reunião de uma renomada e grande empresa de pesquisa do Brasil. Mesmo sem pertencer aos quadros efetivos dessa empresa pública, esse empreendedor havia licenciado uma tecnologia ali desenvolvida, transformando-a em base para o próprio negócio. Desde a época do mestrado, conforme declarou, alimentava o desejo de usar comercialmente a tecnologia, também escolhida como

objeto de sua dissertação. Após seis anos trabalhando como executivo de uma empresa multinacional, o empreendedor contou que amadureceu a percepção da necessidade do produto que planejava criar, principalmente por observar a demanda do mercado a partir das funções que ocupava na multinacional, a qual recorria constantemente ao mercado externo para adquirir produtos semelhantes. Ao justificar a decisão de ter o próprio negócio, “Olavo” assim falou: “[...] não tinha mais o que crescer [na multinacional], já tinha conseguido chegar onde eu queria chegar.” Com a submissão do projeto de negócio ao PRIME, segundo afirmou, esse empreendedor esperava ter condições de manter-se dedicado apenas ao projeto de negócio. Considerou a participação no PRIME como algo que credenciou a empresa. Reproduzindo sua fala: “O apoio que o PRIME deu é mais na parte administrativa, essa coisa de ter uma graninha para o empreendedor. [...] você aprovar um projeto no PRIME não é fácil, se manter no nível de exigências, qualifica.”

Contemplado por outras subvenções de valores bem mais elevados que os liberados pelo PRIME, o empreendedor “Olavo” explicou que contava ainda com a participação de um fundo de investimentos, do qual faziam parte, dentre outras instituições, o BNDES e o BNB. O fundo, segundo o empreendedor, propiciava à empresa a condição de construir uma fábrica e de se firmar sem as subvenções. Por causa da participação do fundo de investimento, o negócio do empreendedor, conforme relatou, tornou-se uma sociedade anônima e, mesmo sendo ele o sócio com poder de decisão, teve de adaptar-se a uma gestão participativa com ingerência de outros. A governança do negócio teria trazido mais responsabilidades e compromissos. Contudo, “Olavo” atribuiu o seu sucesso aos “parceiros institucionais” e afirmou que não se arrepende de ter deixado a multinacional. Mesmo tendo passado por momentos difíceis, arrematou: “[...] você se apaixona pelo negócio.”

O negócio de “Olavo” chama a atenção, inicialmente, pelo fato de ter sido resultado de uma tecnologia desenvolvida por uma empresa pública e guardada em seus armários até que esse empreendedor - já tendo pesquisado essa tecnologia por ocasião do mestrado e identificado seu potencial durante o exercício profissional - resolvesse pedir o licenciamento para comercializá-la. Não podemos deixar de registrar nossa perplexidade ao sabermos que investimentos públicos em pesquisas científicas possam ter seus resultados esquecidos sob a poeira de repartições públicas à espera de alguém que possa enxergar oportunidades de lucro. “Olavo”, como observamos, ganhou prestígio na empresa proprietária da referida tecnologia, não sendo integrante do seu quadro efetivo, e passou a ser visto como um empreendedor de sucesso pela mídia local e nacional. Mesmo que o seu produto não estivesse ainda sendo produzido para comercialização (a empresa possuía uma área de testes e planejava construir

um galpão para a produção), o grande aporte de recursos feito por investidores privados, acrescido do respaldo institucional recebido, nos levou a enxergar no projeto de negócio de “Olavo” grandes possibilidades de êxito. Neste sentido, destacamos que o volume de recursos do PRIME representou apenas uma pequena parte do suporte financeiro atraído para o projeto desse empreendedor. Por outro lado, o desenvolvimento do produto ocorreu muito antes do PRIME, assim como outros investimentos vieram antes desse Programa existir. No entanto, o caso de “Olavo” passou a ser constantemente associado ao PRIME e utilizado como exemplo de êxito do Programa. Pensamos que, se apenas uma empresa participante do PRIME tivesse se viabilizado e se consolidado como consequência direta dos benefícios do Programa, não seria ilegítimo que os agentes públicos e privados responsáveis por ele dessem visibilidade a esse caso de sucesso, já que, na elaboração do PRIME, não se estabeleceram indicadores que aferissem a permanência das empresas no mercado como parte da avaliação do mesmo. No entanto, escamotear os fatos e tentar receber o crédito por méritos de outro, em qualquer situação, parece algo condenável.

No Núcleo de Tecnologia da instituição de ensino tecnológico onde encontraríamos o empreendedor “Prado”, lemos um cartaz que destaca o que seria o diferencial do ensino tecnológico: “*A oportunidade de utilização da pesquisa tecnológica para a geração de empregos.*” Em outra peça do quadro de divulgação está escrito um apelo para que as pessoas conquistem seu espaço na incubadora de empresas. A paráfrase que se lê afirma: “*A terra é boa, generosa, em se incubando tudo dá.*” Realizamos a entrevista com o empreendedor numa das pequenas salas divididas por biombos, onde deveria funcionar a empresa dele. Na ocasião, esse empreendedor já estava trabalhando para uma grande empresa, mas ainda ocupava o espaço supostamente destinado para empresas incubadas. “Prado” nos relatou que estava envolvido com a criação de negócios desde o período em que cursara a graduação. Depois de formado, desestimulado pela limitação salarial do mercado, o empreendedor seguiu prestando serviços para empresas, até sentir a necessidade de formalizar suas atividades, o que lhe permitiu participar da seleção para o PRIME. Aprovado o projeto na seleção, logo encontraria dificuldades e obstáculos que, de acordo com seu depoimento, partiram da coordenação do Programa, executada pelo PaqTcPB, o que o teria impedido de prosseguir até o fim do mesmo. Após seis meses de iniciado o PRIME, o empreendedor foi eliminado do Programa, tendo recebido apenas a metade dos recursos. Sempre atribuindo a culpa pelos problemas, em suas palavras, à “incompetência”, “à desorganização” e à “lentidão” do PaqTcPB, “Prado”, sentindo-se “desgostoso” e “super-chateado”, decidiu encerrar as atividades do negócio, o que teria significado o desmonte de uma equipe de dez pessoas que trabalhavam na empresa.

Descrevendo suas palavras: “[...] tive o azar de pegar algumas pessoas incompetentes para administrar o projeto. Se tivesse enviado para outra âncora estaria noutra nível.” Os gastos pessoais do empreendedor durante o projeto, segundo afirmou, teriam lhe causado um prejuízo de mais de trinta mil Reais.

Ainda considerando fundamental o apoio de políticas públicas para empresas iniciantes, o empreendedor “Prado” avaliou que o erro do PRIME foi ter “[...] idealizado que você tenha um produto ou serviço pronto.” Os recursos, em sua opinião, deveriam ser canalizados para o desenvolvimento da idéia e não para uma estrutura empresarial que não existia. Mesmo após a frustração com o PRIME, esse empreendedor afirmou não ter desistido de voltar a ser empreendedor. Como disse: “[...] não saiu da minha cabeça. Eu acho que nasci com o espírito de empreendedor, é uma questão de tempo.” O empreendedor declarou que espera se capitalizar para voltar a investir num negócio próprio e afirmou ter orgulho de nunca ter pedido empréstimo para fazer funcionar a empresa. Para ele, existe muita gente “brincando de projeto”, crítica exposta da seguinte forma:

“[...] o que a gente vê por aí..., eu conheço pessoas que vivem de projeto. Sai o edital 1, ele apresenta o produto A. Depois sai o edital 2, ele apresenta o produto B, que é uma melhora do A. Ele tá comendo dos recursos públicos apenas para complementar um projeto dele. Vivem só desses recursos, pensam só no venha a nós.” (Empreendedor “Prado”).

A última fala desse empreendedor expressa o que afirmamos anteriormente, acerca do crescente mercado de subvenções que se instalou no Brasil a partir da regulamentação desse tipo de apoio público para a inovação e para o empreendedorismo. No mais, o depoimento desse empreendedor também confirma a distância ocorrida entre as expectativas dos empreendedores do PRIME e as condições que a eles se apresentaram para o desenvolvimento dos seus projetos. Conseqüência desse desencontro e das idealizações não abortadas do próprio empreendedor, o precoce afastamento de “Prado” do Programa ratifica a existência de um grau elevado de conflitos e de tensões que acompanharam a implementação do PRIME, resultando em frustrações como as desse empreendedor, insuficientes para, nesse caso, remover o “espírito” que ele diz possuir e aquilo que ele afirma não sair da sua “cabeça”. Empreendedor para “Prado”, como concluímos, não se relaciona diretamente à forma de se fazer algo, mas à maneira de ser de alguém.

O empreendedor “Queiroz” indicou o endereço do escritório de um contador - também contratado como gestor do empreendimento – como lugar para a realização da entrevista, realizada com a participação desse mesmo contador e outrora gestor do negócio projetado

para o PRIME. Engenheiro Elétrico de formação, com mestrado na área, “Queiroz”, oriundo de uma família de empresários, afirmou ter despertado o interesse para criar um negócio desde à graduação, período no qual participou de projetos de pesquisa apoiados por instituições fomentadoras. Influenciado pelo orientador no mestrado, o empreendedor decidiu projetar um produto de conteúdo tecnológico para servir à agricultura. Quando surgiu o PRIME, “Queiroz” criou uma pessoa jurídica com outros sócios e viu a oportunidade de realizar, segundo disse, “[...] a vontade de construir um produto. Eu projetava, mas não construía. Queria ter a experiência de botar um produto no mercado.”

Conforme declarou, só depois do PRIME ele teria conseguido testar o produto e verificado que o mesmo não era viável. Dificuldades na aceitação do produto por causa do seu preço elevado e falta de amadurecimento do projeto foram alguns dos motivos pelos quais, segundo o empreendedor, o projeto do negócio não se concretizou. A reprodução de algumas falas do empreendedor deixa claro as razões por ele alegadas para a não transformação da idéia em negócio:

[...] a gente só testou o produto depois do Programa; [...] a gente viu que não ía ter lógica colocar o produto como era; [...] é necessário certificar. Eu não posso pegar um produto e colocar no mercado. Eu não consigo provar a eficiência para o usuário. [...] Quero colocar o produto no mercado que funcione de verdade e que justifique o preço, porque não tem como ser barato (Empreendedor Queiroz)

Na opinião de “Queiroz”, a natureza inovadora de um produto torna difícil a avaliação correta do comportamento do consumidor. Depois de participar do PRIME, o empreendedor disse estar participando de outros Programas de apoio à inovação, na expectativa de ter recursos para a realização de mais testes e para a aquisição de equipamentos que poderão comprovar a funcionalidade do produto, permitindo o redirecionamento dele para clientes médios e grandes que terão condições de adquiri-lo. Estimulado por professores da universidade e pretendendo incubar o negócio sem ter mais a companhia dos sócios do primeiro empreendimento, esse empreendedor afirmou que o suporte público para a inovação é “imprescindível”, em suas palavras: “[...] eu não sei como vai ser o final, pode ser que o sistema seja muito bom e pode ser que não seja tão bom.” Incerto quanto ao futuro de suas idéias, “Queiroz” prossegue seguro quanto ao aval das políticas públicas para os seus projetos. É o que deduzimos do *e-mail* que dele recebemos ao retornamos da entrevista realizada:

Conforme conversamos, estamos desenvolvendo um novo produto *online* para apoiar as empresas na gestão da prestação de seus serviços e geração de novos

negócios. Trata-se do nosso projeto apoiado pelo Programa PAPPE Integração. Realizamos a primeira fase da geração e seleção de idéias e estamos iniciando a primeira pesquisa de mercado para avaliação da proposição inicial do novo produto (funcionalidades do sistema online, expectativas e objeções dos clientes). Com isto iremos identificar os principais segmentos de interesse, bem como seus requisitos para oferecermos um produto diferenciado no mercado. A idéia é identificar segmentos nos quais as empresas possam e se sintam atraídas em utilizar e personalizar a plataforma (sistema *online*) de acordo com a linha de produção/comercialização da prestação de seus serviços. Para melhor entender, segue o *link* do formulário eletrônico da pesquisa que estamos submetendo para os empresários. Nele consta um cabeçalho de identificação opcional da empresa, uma seção de perguntas sobre a situação da empresa quanto o utilização de sistemas de gestão, uma estorinha para contextualizar e permitir ao entrevistado se imaginar no sistema, e por fim questões relacionadas às funcionalidade, expectativas e possíveis objeções (Empreendedor Queiroz).

Os motivos alegados pelo referido empreendedor para o fracasso do seu projeto de negócio, como em outros casos, denunciam a flagrante ineficácia do PRIME em selecionar empresas “críveis”, apesar de, como temos repetido, o Programa ter usado, no processo seletivo, avaliadores de instituições universitárias e de pesquisa tidos como credenciados para identificar negócios inovadores. Quando ouvimos “Queiroz” dizer que só testou o produto depois do PRIME, que não tinha “lógica” colocá-lo no mercado, que precisava provar a “eficiência” para o usuário e que o projeto não estava “maduro”, não temos como deixar de expressar nosso desapontamento ao percebermos como professores e pesquisadores universitários avalizaram aventuras, sob a trilha sonora do discurso empreendedor. Utilizando palavras contidas no *e-mail* de “Queiroz”, afirmamos que “idéias” e “estorinhas” se confundiram no enredo elaborado para apresentar vencedores, cujo epílogo, em sua grande maioria, foi escrito por outros autores. O mercado, a realidade, a economia, o contexto, e até mesmo o bom senso, se encarregaram de mudar o desfecho. No entanto, ainda não é o fim. O jovem “Queiroz”, que mal conseguia disfarçar a tensão e a insegurança ao falar sobre o que teria feito durante o ano que passou usando recursos públicos para criar uma empresa, continua sendo incentivado por acadêmicos e financiado por agências públicas, no sentido de dar asas à sua criatividade ou imaginação, pois, como aludo, sem planos razoáveis, perdido e egoísta, na canção de Renato Russo, só mesmo um jovem pode se permitir viver como quem cantarola: “ainda é cedo, cedo, cedo, cedo, cedo...”

A sala de espera da empresa de *software*, localizada num prédio comercial de uma capital nordestina, estava ambientada com livros de computação e com um mural, no qual estavam expostas diversas fotos de personagens tidos como ícones da inovação tecnológica, entre os quais identificamos as imagens sorridentes de Bill Gattes e de Steve Jobs. Lá aguardávamos o proprietário e empreendedor “Ramos” que, ao chegar, nos mostrou as

instalações da empresa - onde na ocasião apenas um funcionário cumpria expediente - e nos encaminhou para a sala de reuniões, local da entrevista.

Graduado e Mestre em Ciências da Computação, tendo dividido a graduação entre a Inglaterra e o Brasil, o empreendedor “Ramos” antecedeu a entrevista com uma apresentação da empresa - seus objetivos, mercado e produtos – preparada cuidadosamente e projetada em *slides* numa das paredes da sala. Criada desde 2007, a empresa, em pleno funcionamento, contava com uma variedade considerável de produtos desenvolvidos para grandes corporações, instituições públicas e aplicações diversas na área de Computação móvel. Administrando uma equipe flexível de colaboradores, na qual o vínculo de trabalho ocorre de acordo com os projetos, esse empreendedor afirmou não ser fácil manter os custos da empresa, tendo em vista a imprevisibilidade da demanda, sobretudo num estado que, segundo sua opinião, possui muitos profissionais capacitados, mas não tem mercado de trabalho. Em suas palavras: “[...] *a gente é produtor de know how e não consumidor de tecnologia.*”

Antes de criar a empresa, “Ramos” tinha participado de projetos numa instituição de tecnologia, vinculada a uma universidade pública, onde, conforme declarou, centenas de jovens universitários desenvolviam programas para grandes corporações, que tinham, em sua maioria, o benefício de transformar o imposto de renda em investimentos na área de tecnologia. Para ele, essas instituições teriam se transformado em fábricas de *softwares* para grandes empresas. Sem encontrar oportunidades “desafiadoras” nas empresas, o empreendedor disse ter sido levado a criar uma empresa por falta de opções. No entanto, ele contou ter percebido o potencial que possuía para desenvolver produtos desenvolvidos por ele mesmo, algo que o motivava mais do que continuar trabalhando para outros. Transcrevendo sua fala: “[...] *tinha muita coisa para fazer, mais que projetinhos para gastar o dinheiro da Motorola,*” frase que fazia alusão ao incentivo fiscal que essa empresa recebia para investir em tecnologia. Dessa motivação, teria surgido a idéia de criar um negócio próprio, atividade que o empreendedor conjuga com a coordenação de um curso superior numa faculdade privada.

Instado a falar sobre sua participação no PRIME, o empreendedor “Ramos” foi bastante objetivo em suas opiniões: “*Eu tive muita dor de cabeça com o PRIME. Eu acho que era um negócio que era para ser um grande sucesso e que foi um grande fracasso.*” Em outro momento, continuou incisivo: “*o PRIME foi uma coisa totalmente fora da realidade, eles mataram as empresas nascentes. Eles desmotivaram os empreendedores que estavam começando.*” Apesar da decepção com o PRIME, “Ramos” contou que continua participando de outros Programas de subvenção econômica, criados pela FINEP em convênio com

instituições locais. Esses Programas seriam mais flexíveis e menos exigentes. Mesmo com o aparente dinamismo da empresa, para esse empreendedor, o apoio público ainda é bem vindo. Apenas em relação ao PRIME, a ressalva de “Ramos foi enfática: *“Foi um programa que só me deu prejuízo, se tivesse de novo, eu jamais recomendaria.”*

O negócio do empreendedor “Ramos” representa um dos poucos casos de empresas encontradas em pleno funcionamento, ainda que, como nos outros casos, isso não decorresse diretamente da participação no PRIME, pois a empresa já estava operando antes de o Programa começar. Com sede própria, funcionários e uma carteira de clientes, a empresa de “Ramos” demonstra a ascensão a empreendedor de um profissional qualificado e criativo, com experiência na prestação de serviços para grandes empresas e que, não dependendo de apoio público para fazer sobreviver o negócio, lança mão de subvenções que estão disponíveis para quem tem idéias inovadoras de conteúdo tecnológico. A observação da estrutura da empresa e o tipo de contato que tivemos com “Ramos”, no qual conversamos sobre os seus produtos, seus clientes e o seu mercado de atuação, não nos deixou dúvida quanto ao fato de termos encontrado um empreendedor exitoso. Outro aspecto que distinguiu o seu depoimento desse diz respeito ao realismo com que ele comentou o mercado de trabalho na área tecnológica, sobre o que destacamos a prática das grandes corporações que capturam nossa inteligência universitária, massificando o trabalhador de jovens programadores ou seduzindo-os antes mesmos de eles concluírem a formação acadêmica, em muitos casos, sob a regulamentação de acordos, parcerias e convênios.

Reportagens sobre negócios de sucesso, provavelmente clientes, e textos com conceitos de gestão, ganharam molduras para serem afixados às paredes da sala de reuniões onde aguardávamos uma das sócias da empresa, situada num edifício comercial próximo à orla marítima de uma capital do Nordeste do Brasil. Administradora de Empresa, com mestrado na área, a empreendedora “Silvia”, portadora de experiência de trabalho internacional, declarou ter aberto a empresa por causa da baixa remuneração do mercado de trabalho local. Inusitadamente, tratava-se de uma empresa de consultoria empresarial, sem produto ou serviço de caráter tecnológico. Lembramos que, no PRIME, havia recursos que deveriam ser utilizados pelos empreendedores exclusivamente com a contratação de consultorias. Para a nossa surpresa, uma empresa de consultoria também foi selecionada para o PRIME. Tendo de exercer a atividade de docente de nível superior, paralelamente ao negócio, “Silvia” afirmou não ser possível viver exclusivamente dos rendimentos da empresa, devido à sazonalidade do negócio.

Em face do seu histórico profissional e de sua experiência no meio empresarial, procuramos ouvi-la sobre a importância do PRIME no contexto empresarial em que ela atuava. Na opinião dela, a contratação de um gestor teria sido um aspecto positivo do PRIME, já que a maioria das empresas da região onde ela estava inserida tinha um caráter familiar, e não possuía um adequado grau de profissionalização, algo que certamente não se aplicaria ao negócio da empreendedora. Mas, para ela, um gestor profissional é uma necessidade de empresas sem visão estratégica que não oferecem oportunidades para os jovens, o que os leva a buscarem segurança num emprego público. De acordo com sua fala: “[...] a segurança a gente conquista através de um trabalho duro e não através de um concurso.” Perguntada sobre a razão de os empreendedores buscarem apoio dos governos, tendo em vista que em suas palavras identificávamos a valorização da emancipação econômica e da independência, cerne do empreendedorismo, “Silvia” respondeu que, no caso das empresas de tecnologia, há muitos recursos disponíveis e que não há motivo pelo qual os empreendedores pudessem deixar de procurá-los, já que existiam em abundância. Em suas palavras: “[...] se tem um dinheiro sentado lá, por que não vão atrás? A questão é ver o interesse por trás dessa entrega de dinheiro. Os recursos existem, por que o povo não vai pegar? Eu não sei se os empreendedores são tão culpados assim. Agora, é bom que o dinheiro seja empregado e que o desenvolvimento seja gerado.”

Neste sentido, a empreendedora “Silvia” afirmou que o apoio público a negócios existem em todo o lugar, sob formas diferentes, às vezes por meio de isenções e renúncias fiscais. Mesmo assim, citou casos de empresas regionais que nunca recorreram sequer a empréstimos para ampliar suas atividades. Para concluir, em relação ao PRIME, declarou que o Programa não fez diferença para sua empresa e que, se tivesse havido outra edição, não seria participante novamente.

Na entrevista que concedeu, a empreendedora “Silvia”, sem que tivéssemos provocado o assunto, referiu-se a “culpados”, a “dinheiro bem empregado” e a “desenvolvimento gerado”. Como empresa beneficiária do PRIME e, ao mesmo tempo, prestadora de serviços de capacitação empresarial aos empreendedores do Programa, conforme apuramos durante a pesquisa de campo, supomos que essa empreendedora tinha um conhecimento maior que os demais sobre a realidade do PRIME, o que explicaria a sua preocupação em se pronunciar sobre possíveis distorções do Programa. Dentre as distorções do PRIME, como consideramos, está o fato de um empreendedor ser, simultaneamente, beneficiário e contratado do Programa. Ademais, não podemos fugir ao questionamento sobre os critérios que fizeram com que uma empresa, especializada em gestão de negócios, passasse a ser beneficiária de um Programa

que previa rubricas específicas a serem gastas com gestores e consultores, os quais ajudariam negócios em desenvolvimento a se profissionalizarem. Se a maior parte da subvenção do Prime foi destinada para assessorar empreendedores que precisavam de instrução e de consultorias técnicas, como admitir que uma empresa que prestava esse tipo de serviço fosse selecionada pelo Programa?

Importância deveria ganhar o debate sobre políticas públicas de apoio ao empreendedorismo, ante a análise da trajetória dos empreendedores e de seus (des)encontros com o PRIME. Esses empreendedores, portadores de elevada instrução formal - principalmente nas áreas de Tecnologia da Informação e de Engenharia -, movidos por interesses e expectativas variadas, responderam a uma chamada pública de um Programa com apelo tentador para atrair projetos de negócios, cujos conteúdos deviam basear-se na inovação. A exigência do componente inovador nos projetos e de capacidade técnica para formalizá-los, fatores submetidos a avaliadores qualificados, implicou na seleção de candidatos, em geral, vinculados às instituições de ensino e de pesquisa, membros de uma elite intelectual à procura de ascensão social e de emancipação econômica. No entanto, nem a construção discursiva que norteou o PRIME, nem seu sofisticado aparato de recursos objetivos, foram suficientes para contradizer as realidades que se sobrepuseram em cada caso.

Na típica mobilidade social capitalista aventada por Weber (1994), os referidos candidatos a empreendedores poderiam ser considerados como “privilegiados da educação” que, não dispoindo dos meios de produção, estavam à procura de obtê-los para conseguir destaque na arquitetura social. O fato de fazerem parte de uma “elite” seria visto por Schumpeter (1982) como algo natural, já que, historicamente, as mudanças teriam sido lideradas por um tipo específico de elite. Para Bourdieu (2010), os empreendedores beneficiados com recursos de um Programa público como o PRIME seriam indivíduos com um “capital cultural institucionalizado”, tentando adquirir “capital econômico” (o capital cultural não é autônomo) para ocuparem um melhor lugar no espaço social. Na prática, as trajetórias dos empreendedores revelaram os significados e crenças que acompanharam a tomada de posição de cada um na direção de transformar capitais culturais em empreendimentos inovadores, o que se constituiu numa experiência que pôs à prova conceitos, premissas e ideologias.

Porém, a história do PRIME pode também ser contada através do silêncio dos que não quiseram falar ou não puderam ser localizados. Um ano após o encerramento do Programa, o que ocorreu com uma maioria absoluta dos participantes nunca poderá ser descrito porque eles não foram localizados. *Sites* desativados, *e-mails* sem respostas, imóveis indicados como

local de empresas participantes do PRIME e agora ocupados por outros negócios, residências cujos endereços serviram para formalizar empresas que voltaram a ser apenas moradia, telefones que não atenderam, salas de empresas incubadas do PaqTcPB vazias, empresas não encontradas, de quem não se sabe mais notícia, vozes que silenciaram, informações sonegadas, atores fugidios. Fantasmas que informaram mais do que palavras ou números.

Nosso trabalho de campo, à procura dos sujeitos reais do PRIME, atestou o súbito desaparecimento de empresas tidas como promissoras. Mesmo que fossem negócios virtuais, sobre os quais se diz que os processos prescindem de espaço físico, de pessoas fixas, de horários convencionais, algum traço de identidade deveria ser perceptível. Afinal de contas, parafraseando o que se diz popularmente: “a alma do negócio continua a ser a propaganda.” Muito mais do que antes, hoje são as próprias tecnologias que multiplicam a visibilidade de pessoas e empresas. Mas, para muitas empresas irrigadas pelo PRIME, o sonho empreendedor durou o tempo de vida do Programa que as alimentava. Como anunciado por vários empreendedores que conseguimos achar vivos, a pesquisa de campo constatou que nem os critérios que selecionaram essas empresas, nem o planejamento exigido, nem os remédios a elas aplicados, foram suficientes para sustentar sua existência.

No registro da Receita Federal do Brasil, a empresa de comunicação e assessoria funciona na sala de um edifício da cidade de Campina Grande. Na realidade, oito meses após concluído o Programa, o lugar foi ocupado por um escritório de contabilidade, sem vestígios do antigo ocupante. O espaço de quatro metros quadrados, num prédio mal conservado de um bairro simples, foi a sede de um negócio “inovador” e “promissor”, segundo os critérios do PRIME. Num bairro próximo ao centro de Campina Grande, encontramos uma casa grande com grades de ferro e cadeados, sem qualquer indicação de que ali houvesse uma empresa. Depois de insistirmos, fomos recebidos por alguém que não sabia se o local tinha sido ocupado por alguma empresa no passado, declarando ter uma vaga lembrança de uma clínica médica que ali tinha funcionado. Ao perguntarmos se alguém, dentre os moradores, trabalhava com informática, o interlocutor recobrou a memória e informou que sua esposa precisou abrir uma empresa e forneceu o endereço da residência para tal. A empresa, composta por dois programadores de *softwares* consistiria nos serviços prestados por cada um dos programadores, de qualquer lugar. Como no momento da visita a moradora da casa e sócia no negócio não se encontrava, ficamos no aguardo de um retorno seu para o agendamento da entrevista, o que nunca aconteceu.

Num pequeno município do interior da Paraíba, procurávamos pistas de um empreendedor que indicou um nome de um sítio como endereço oficial do seu negócio.

Seguindo informações, encontramos uma pequena confecção num pequeno galpão com piso e paredes sem acabamento, extensão de uma residência onde uma família costurava luvas em máquinas tradicionais - sob o sistema de facção - para determinada empresa que vendia os produtos. Nesse lugar, fomos informados que o empreendedor que procurávamos operava da mesma forma, ou seja, encomendando a trabalhadores a produção de mercadorias em seus próprios domicílios. A mesma família declarou ter trabalhado para ele daquela maneira. Havia seis meses que o empreendedor tinha mudado para uma área periférica da cidade de Campina Grande. Mais difícil do que encontrar a empresa, foi acreditar que o trabalho precário - típico dos sistemas de produção terceirizados, subcontratados e facionados - fosse a base produtiva de um negócio que viria a ser reconhecido como “inovador” pelo PRIME. No lugar indicado, para onde teria mudado a empresa, também não a encontramos. O endereço de uma casa simples, num bairro da periferia de Campina Grande, constava oficialmente como local de funcionamento de uma empresa de programas para computadores. As correspondências acumuladas na garagem denunciavam a ausência do morador. Vizinhos afirmaram que o ocupante trabalhava em Recife e pouco aparecia na residência. Conforme os registros da Receita Federal do Brasil, duas empresas que foram beneficiárias do PRIME funcionavam numa mesma rua do centro de Campina Grande. No endereço de uma delas, o movimento que presenciamos foi o de uma academia que, segundo os funcionários, há muito tempo estava ali fixada.

À procura da segunda empresa, nos deparamos com um apartamento no qual moravam parentes da empreendedora. Fomos orientados a procurá-la em outra empresa pertencente à sua mãe, ainda na mesma rua. Lá ficamos sabendo que a empreendedora dedicava-se à preparação para ser aprovada em concursos públicos e que, eventualmente, executava o serviço principal da atividade que se tornou objeto do projeto aprovado e apoiado pelo PRIME. Não deixa de ser sintomático, e ao mesmo tempo contraditório, o fato de uma candidata à empreendedora estar disposta a virar funcionária pública. Explicamos o motivo da procura e deixamos os dados para sermos contatados pela empreendedora. Espera infrutífera. Uma residência comum de uma professora aposentada foi o que encontramos na busca pelo endereço, indicado nos registros oficiais, de uma empresa de comunicação. Ao nos atender, a empregada doméstica declarou desconhecer que na casa funcionasse algum negócio. Quando nos referimos a um “negócio na área de comunicação”, a doméstica informou que o filho da dona da casa, não residente no local, era um jornalista da cidade e que ele realizava alguns trabalhos externos. No horário em que estivemos na residência de sua mãe, o conhecido jornalista deveria estar encerrando o programa diariamente apresentado por ele e por outros

numa das rádios da cidade. Supomos, pela ausência de qualquer sinal de uma estrutura empresarial, que aquilo que deveria ser um negócio inovador, fortalecido pelo suporte do PRIME, tinha se tornado, no máximo, numa atividade complementar e secundária para o empreendedor.

Num prédio comercial da cidade de Maceió, procuramos a localização de um empreendedor, conforme indicado nos registros atualizados da receita federal. No lugar da empresa que constava nos dados oficiais, achamos uma empresa de muitos negócios, ou seja, um escritório virtual que, de acordo com o que fomos informados, fornecia o endereço para empresas que não precisavam ter um espaço físico próprio. Pagando uma taxa mensal, a empresa adquiria o endereço para o seu registro formal e contava com serviços de atendimento de ligações telefônicas e de recebimento de correspondências. Ao mencionarmos o nome da empresa que procurávamos, nenhuma informação obtivemos.

Um galpão antigo, sem qualquer identificação, repleto de estruturas metálicas feitas para dar sustentação a anúncios publicitários, foi o que localizamos seguindo o endereço onde estaria localizada uma empresa participante do PRIME. Ao conversarmos com o encarregado dos serviços, descobrimos que ali se fazia a parte física do trabalho publicitário de outra empresa, já conhecida na cidade, cujas atividades principais eram a criação de arte publicitária para *outdoors* e a colocação de adesivos em veículos e outros meios de divulgação. De acordo com a informação recebida, as empresas tinham nomes distintos, mas nada sugeria que no local visitado funcionasse algo inovador. Paredes e pisos sem acabamento, teto feito de madeira antiga e de telhas de fibra, retalhos de ferros amontoados, parte sobre a calçada, nenhum escritório ou atendente, condições precárias de trabalho.

Na casa grande, muro alto, cerca elétrica, localizada num bairro adjacente ao centro da cidade de Campina Grande, nada lembrava uma empresa, muito menos de engenharia. Após conversa com um empregada da família, nenhuma pista encontramos que pudesse ligar os moradores ou parentes ao negócio que procurávamos.

Na zona rural de um distrito próximo à Campina Grande, encontramos a empresa que procurávamos, cujo endereço indicado nos registros oficiais se identifica pelo nome de um sítio. Sem placa ou fachada, intuímos pelas características do imóvel, que ali funcionava uma empresa. Instalada em um galpão de muros elevados, a fábrica de esquadrias foi considerada empresa inovadora e tornou-se participante do PRIME. Um funcionário informou-nos o telefone do proprietário, já que o mesmo não se encontrava no local. Após dois contatos telefônicos, conseguimos marcar um encontro para a entrevista no endereço de outra empresa do ramo varejista da construção civil, pertencente a uma família tradicional da cidade. Ao

chegarmos ao local e hora combinados, fomos informados que o empreendedor não poderia comparecer. Antes, confirmamos que a fábrica produzia janelas e portas para residências. Sem a entrevista, ficamos impossibilitados de saber qual o componente inovador dos produtos feitos pelo empreendedor participante do PRIME.

O desaparecimento das empresas de seus endereços de registro, de seus sítios eletrônicos e a não localização de seus proprietários, discursam eloqüentemente a respeito dos resultados do PRIME, evidenciando a distância entre os objetivos do Programa e os impactos reais. Mais do que evitar o desperdício de um esforço de pesquisa, esses relatos atendem aos objetivos de interesse da pesquisa. Comprovam que empreendedores beneficiados com recursos públicos não reembolsáveis, mesmo que possam ter cumprido as exigências formais do Programa, não viabilizaram seus negócios. Rendas não foram geradas, impostos não foram pagos, empregos não foram criados. Por outro lado, a sonegação de informações do Parque Tecnológico da Paraíba, após nossa entrevista com a coordenadora do Programa, e o claro desinteresse de outros atores (avaliadores e empresas de consultoria) em participar da coleta de dados, demonstraram o quanto o constrangimento acometeu os responsáveis pelo Programa, cuja própria descontinuidade conta para sua avaliação negativa.

#### **5.4-Conseqüências de uma articulação entre atores públicos e privados para desenvolver o empreendedorismo inovador**

Lançado em várias regiões do Brasil de maneira uniforme e simultânea, o PRIME acionou uma rede de instituições envolvidas com empreendedorismo, no sentido de criar as condições julgadas suficientes para identificar e fortalecer oportunidades econômicas de caráter inovador. Entre as regiões onde o Programa foi implantado - apesar da presença de instituições que possuíam recursos comuns e que comungavam com as pretensões do PRIME - configura-se o quadro de uma realidade histórica marcada por diferenças sociais, econômicas e culturais. Tais diferenças, sobretudo quando pesquisamos uma política pública que mobiliza múltiplos atores sociais em contextos distintos, sugerem que as repercussões do PRIME seriam variadas, já que esse Programa se desenvolveu conforme o tecer de fios que se entrelaçaram, se cruzaram e perpassaram as redes locais de fomento ao empreendedorismo.

Nossa investigação se concentrou em acompanhar o PRIME no âmbito de sua atuação por meio do Parque Tecnológico da Paraíba, uma das instituições escolhidas para gerenciar o Programa, estando posicionada entre as quatro que mais selecionaram projetos no país. Antecedemos nossa pesquisa de campo com uma análise contextualizada sobre a atuação do PaqTcPB na Paraíba, um estado de extrema pobreza social e de baixo dinamismo econômico e

empresarial. As informações que coletamos, referentes aos indicadores sociais, econômicos e, principalmente, referidos à dinâmica da atividade empresarial local, nos levam a afirmar que há um superdimensionamento do papel exercido por essa instituição no desenvolvimento empresarial da área geográfica em que ela está inserida, ou seja, o município de Campina Grande e o estado da Paraíba no Brasil. Para nós, a considerável oferta de mão-de-obra qualificada nas áreas tecnológicas, propiciada pelas universidades locais, não se confunde com o *status* de pólo tecnológico (no sentido de estar associado ao desenvolvimento de novas tecnologias para o mercado) que comumente se reivindica para a região, apontando-se o PaqTcPB como instituição catalisadora desse suposto dinamismo e da transformação de novas tecnologias em negócios bem sucedidos. Asseguramos que o alcance do PaqTcPB é tímido no que tange à sua influência no ambiente de negócios local e que a incubadora de empresas ali criada está longe de equiparar-se aos modelos de incubadoras dotados de recursos para promover o desenvolvimento de negócios. Não há indicadores capazes de demonstrar que a inteligência tecnológica, formada nas universidades de Campina Grande, tenha correspondente repercussão na criação de negócios inovadores apoiados ou gestados pela ação do Parque Tecnológico da Paraíba.

Para selecionar os projetos que seriam beneficiados pelo PRIME, o Parque Tecnológico da Paraíba recorreu a avaliadores das instituições universitárias locais, os quais, como inferimos, precisavam ter familiaridade com a realidade empresarial. Entretanto, a objetividade que se pretendeu atribuir ao processo seletivo não impediu um tratamento subjetivamente inapropriados de alguns critérios, tornados imprecisos ou de aplicação inadequada para o estágio em que se encontravam as empresas candidatas. O aporte de capacitação complementar, oferecido aos empreendedores selecionados, tendo como objetivo tornar suas propostas mais sólidas, mostrou-se distante das expectativas dos empreendedores e ineficaz quanto à finalidade pretendida. A extensa rede de atores que participaram do Programa não foi suficiente para gerar vantagens significativas para os empreendedores.

Logo no início do nosso trabalho de campo, a fragilidade dos projetos aprovados nos parecia evidente. Sem domínio das ferramentas de construção de projetos ou de planos de negócios empresariais, os empreendedores utilizaram serviços de terceiros ou recorreram a modelos prontos, disponíveis em publicações variadas, os quais foram adaptados aos seus projetos para dar uma aparência de consistência às suas idéias de negócio. A maioria absoluta das idéias dizia respeito a projetos de produtos e serviços com conteúdo tecnológico, cujo nível de complexidade recomendava que os avaliadores tivessem conhecimento profundo dessas tecnologias e dos mercados para os quais se destinavam. A pesquisa de campo revelou

uma grande quantidade de tecnologias sem caráter inovador e sem comprovação de uma provável aceitação nos mercados, que viesse de agentes econômicos neles inseridos. Idéias foram acreditadas porque possuíam componentes tecnológicos que, transformados em fetiches, forneceram elementos de convencimento para os avaliadores, levando-os a avalizá-las. Nesses casos, não se distinguiu a criatividade e a imaginação do que poderia ser considerado inovação. Inovação pressupõe a capacidade empreendedora de reunir novas ideias e tecnologias em torno de um projeto factível, eficiente, viável do ponto de vista da dinâmica econômica. Pressupõe, portanto, qualidades técnicas e enraizamento sócio-econômico-cultural. O processo inovador precisa estar apoiado em condições objetivas favoráveis e não depende apenas das habilidades e conhecimentos dos empreendedores.

Neste sentido, a concepção do PRIME previa uma aposta compartilhada nos projetos dos empreendedores. A tibieza, as imperfeições e o cambalear dos projetos inicialmente aprovados, deveriam (é o que se esperava) ser superados pelo trabalho dos gestores e das consultorias contratadas pelos empreendedores. Mas, segundo observamos, os gestores não podiam ter outra função que não a de dar conta das exigências formais do Programa. A carga de informações que precisavam ser fornecidas, a quantidade de relatórios a serem elaborados e a observação rigorosa do uso dos recursos, cobradas pelo PaqTcPB, não deixaram tempo necessário para a desejável profissionalização dos negócios. Surpreendidos com o nível de burocracia do PRIME, os empreendedores e os gestores, excetuados os casos que desembocaram em disputas judiciais e em afastamento do Programa, se resignaram a cumprir o que lhes era imposto ou solicitado pelo PaqTcPB.

Neste sentido, cabe destacar que o desenho descentralizado do Programa, associado às modernas concepções de políticas públicas que privilegiam o compartilhamento entre múltiplos atores, não inibiu a prevalência do exercício de um poder de caráter autoritário nas relações desenvolvidas durante a execução do PRIME, sendo flagrante a identificação de uma atitude controladora, por parte da instituição gestora em relação aos empreendedores beneficiários, nos diversos momentos do processo de implementação do Programa, do que resultaram tensões, conflitos abertos ou velados, resistência e conformação. Sustentamos que os empreendedores beneficiários do PRIME, não obstante a previsível dificuldade que seus negócios enfrentariam para se estabelecerem no mercado, desavisados, se depararam com regras rígidas que os impediram de usar o tempo de trabalho e os recursos de modo mais proveitoso para os seus projetos. Ao afirmarmos que eles estavam desavisados, nos referimos ao intenso esforço de comunicação feito pelas instituições que elaboraram e executaram o Programa no sentido de atrair candidatos, o que gerou enorme expectativa em relação às

oportunidades oferecidas pelo PRIME, as quais foram gradativamente substituídas pelos sentimentos de limitação, expressos pelos empreendedores, causados durante a implementação do Programa. Mas, a pesquisa documental já nos havia informado sobre o forte amparo legal e formal do PRIME, refletido na existência de contratos entre as partes envolvidas, cujos termos deixavam explícitos deveres e direitos. Isso ocorreu não só na relação entre os empreendedores e a instituição âncora. Esta última também tinha obrigações a cumprir perante a Finep, sobretudo a comprovação dos gastos permitidos pelas rubricas do Programa, recebendo, por outro lado, a remuneração fixada para o gerenciamento do PRIME. Isto, conforme avaliamos, contribuiu para o aumento do ímpeto fiscalizador do PaqTcPB, agravado também pela percepção das incertezas que pairavam sobre os negócios selecionados, desenvolvida pelo PaqTcPB durante a implementação do Programa. Se a implementação mostrava cada vez mais as possibilidades de fracasso da maioria dos negócios e as suspeitas de distorções cresciam, era necessário, ao menos, garantir a utilização correta dos recursos. Sustentamos que isso causou uma inversão entre meios e fins. O controle passou a ser o fim. Dessa forma, avaliamos que as práticas de cooperação e de compartilhamento ficaram comprometidas e os princípios das redes de relações colaborativas não foram efetivados adequadamente durante a implementação do Programa.

Mas o controle não resolveu outro grande problema do PRIME: a ineficácia das consultorias contratadas pelos empreendedores. Delas se esperava que pudessem fornecer os conhecimentos e técnicas gerenciais capazes de transformar as idéias dos empreendedores em inovações econômicas. As consultorias, no entanto, outro fetiche do PRIME, pouco podiam fazer por projetos de negócios nanimortos. Apesar disso, nenhum trabalho significativo foi apresentado pelos empreendedores pesquisados como resultado das ações dessas empresas de consultorias. Seria plausível esperar, pelo menos de algumas consultorias, que diante de propostas de negócios frágeis, pudessem apontar erros, identificar problemas e erguer dúvidas, como é comum acontecer nos diagnósticos organizacionais, encomendados não para aprovar planos, mas para verificar se são exequíveis. As consultorias poderiam oferecer prescrições tardias, porém laudáveis. Como isso não aconteceu, críticas e suspeições, expostas pelos empreendedores, apontavam as consultorias como as maiores beneficiárias do PRIME, as quais teriam acumulado contratos e prestado serviços considerados insuficientes, taxados por vezes de “cosméticos” e de “qualidade baixa”.

Fechava-se, assim, a soma dos erros que comprometeram definitivamente os objetivos do PRIME. Equívocos de uma concepção que desconsiderou as contingências e os contextos onde estavam inseridos os potenciais empreendedores e as instituições gerenciadoras do

Programa. Criaram-se expectativas sobre a construção de um “tipo ideal” de mercado, alicerçada no papel ativo de instituições públicas e privadas, na qual o conhecimento, a tecnologia e o alinhamento de comportamentos aos valores do empreendedorismo, completariam a equação estrutural perfeita para concretizar o ideário da inovação. Por outro lado, supervalorizaram-se as capacidades de avaliadores e de consultores empresariais que, no caso dos primeiros, abonaram negócios carimbando-os como inovadores e, no caso dos segundos, ensaiaram modelar esses negócios de acordo com bulas genéricas, lidas por “caixeiros viajantes” mais interessados nos lucros de uma venda certa do que em pesquisar prescrições apropriadas e realistas. Além disso, durante a implementação, no âmbito de atuação do Parque Tecnológico da Paraíba, não foi possível abortar os projetos em torno dos quais as desconfianças aumentavam, porque não havia, por parte dessa instituição, conhecimento ou mecanismos suficientes para julgar a capacidade de inserção no mercado das tecnologias propostas ou mesmo para inferir se o andamento dos projetos indicava evolução. Incapaz de fazer tais avaliações, o PaqTcPB concentrou-se em salvar a lisura do PRIME e em justificar a condição de executor dessa política, comprometendo-se radicalmente (ou irracionalmente) em fazer os empreendedores cumprirem seus deveres contratuais para com o Programa. Os resultados disso, de um ângulo formal, estão registrados em robustos relatórios - produzidos com farto suporte comprobatório - dos gastos efetuados pelos empreendedores, conforme as rubricas constantes no PRIME. Apesar da descontinuidade do Programa, não explicada oficialmente e por si só reveladora, apenas uma investigação cuja metodologia privilegiasse a ida do pesquisador ao encontro dos atores beneficiários do PRIME, poderia dar conta das repercussões reais dessa política no público-alvo por ela escolhido. A coerência do Programa com suas premissas, as conseqüências de sua implementação e o descompasso entre os objetivos pretendidos e os resultados alcançados, só seriam apreendidos através de uma imersão no grupo social objeto do PRIME.

Nesta direção, visitamos os membros desse grupo social, pessoas bem qualificadas e que, tendo conservado algum laço com instituições universitárias ou incubadoras de empresas, deveriam transformar-se, segundo as expectativas do PRIME, em empreendedores inovadores, inseridos em mercados rentáveis e elásticos. No entanto, os depoimentos desses potenciais empreendedores, coerentes com as observações coletadas e com os fatos que acompanharam a implementação do Programa, revelaram uma realidade de planos interrompidos, negócios fechados, idéias que não prosperaram ou, no máximo, empresas que permaneceram em atividade sem que a sofisticada “engenharia” do PRIME tivesse feito qualquer diferença. Não hesitamos em afirmar que uma “avenida de sonhos quebrados” foi o

que restou da implementação do PRIME, sob a coordenação operacional local do Parque Tecnológico da Paraíba. O que deveria ser um caminho para a geração de riquezas, que trouxesse retornos sociais, resultou em desperdícios de recursos públicos, escoados para candidatos a empreendedores, empresas privadas e agentes institucionais intermediários, os quais não estão obrigados a ressarcimentos ou retratações.

## **6-CONSIDERAÇÕES FINAIS E ENCORAJAMENTO PARA NOVOS TRABALHOS**

Desde as últimas décadas do século passado, em vários contextos, governos aderiram ao receituário neoliberal como forma de alavancar suas economias. As prescrições indicavam a necessidade de reformas que diminuíssem o tamanho da máquina estatal, facilitassem o livre comércio e reduzissem os *déficits* fiscais. Um Estado mínimo era a condição tida como indispensável à nova dinâmica dos mercados internacionalizados. Pretendia-se rejuvenescer a crença num progresso baseado na empresa privada e na concorrência inter-capitalista, processos econômicos que, se os percebemos como fatos sociais, não podiam prescindir de mudanças na engrenagem social para que fossem fortalecidos, no que a reformulação do papel e das atribuições do Estado julgava-se ser essencial.

Em consonância com isso e com o crescente grau de complexidade das sociedades atuais, novos formatos de políticas públicas foram construídos e experimentados, implicando numa repartição de tarefas que incluiu atores privados na execução de projetos destinados a solucionar problemas públicos. Do ponto de vista das políticas públicas para as atividades econômicas, acentuou-se a importância das redes de atores ligados por laços sociais, vistas como capazes de oferecer um ambiente propício ao surgimento de inovações produtivas. Revisitou-se a inovação e o empreendedorismo como temas que ofereceriam respostas para as buscas por um desenvolvimento econômico dinâmico, coerente com os valores da pregação liberal, cujo teor enaltece as virtudes da emancipação econômica e da competição. Em sintonia com a revalorização do empreendedorismo inovador, instituições geradoras de conhecimento passaram a ter maior influência nas decisões governamentais sobre competitividade econômica, portadoras que são da defesa da aplicação do saber científico nas atividades produtivas, idéia em torno da qual orbitam professores universitários, pesquisadores, empresários, representantes de entidades empresariais e científicas, movidos por interesses variados e, ao mesmo tempo, complementares.

Entretanto, o aprofundamento das recentes crises no mundo capitalista, sobretudo nas regiões onde esse sistema tinha alcançado maior vitalidade, recolocou os governos na posição de protagonistas na preservação da ordem econômica e social, ameaçada pelas fissuras nos

pilares neoliberais que sustentavam, entre outros pressupostos, a crença na suficiência dos mercados para prover o desenvolvimento em tempos de globalização. A partir do ano de 2008, as sociedades ocidentais assistem perplexas ao socorro de governos centrais do capitalismo a setores industriais e financeiros de suas economias, num esforço para salvar um sistema cambaleante e evitar uma crise de proporções depressivas que pudesse destruir a já enfraquecida confiança dos agentes econômicos.

No Brasil, a crise internacional não reverbera os sintomas correspondentes à gravidade de sua patologia. Naquele período, o governo Lula, passadas as turbulências políticas do primeiro mandato e tendo estancado o fluxo de reformas liberalizantes do seu antecessor, encontrava-se engajado em dar prosseguimento a uma estratégia de desenvolvimento, caracterizada por um amplo arco de alternativas, dentre as quais se destacava o apoio intensivo ao capital nacional, mas que comportava a forte ampliação de programas sociais e o estímulo às atividades produtivas que estavam fora da esfera da grande burguesia, a exemplo da economia solidária, do microcrédito, do incentivo aos pequenos negócios e à agricultura familiar. O governo assume o papel de indutor do desenvolvimento, lançando também grandes projetos de obras públicas, criando uma atmosfera que destoava daquela reinante no epicentro capitalista, abalado pelas ondas de falência material e de desconfiança psicológica dos agentes econômicos. Os resultados exitosos do governo Lula, traduzidos nos indicadores positivos da renda e do emprego, levariam pesquisadores sociais a associá-lo a um novo desenvolvimentismo, anteriormente elaborado em teoria, agora vivenciado na prática.

Nesse contexto, em 2009 o governo Lula lança um inédito e ousado Programa de apoio ao empreendedorismo inovador, o PRIME. Este foi concebido nas instâncias do aparelho estatal brasileiro, influenciadas pelos paradigmas preconizados por organismos internacionais, os quais elegeram a inovação como o motor de um tipo de desenvolvimento econômico com contínua capacidade de recriação de riquezas e de elevação do nível de competitividade das nações, revigorando as premissas schumpeterianas sobre o desenvolvimento, posta em curso em vários países. Na FINEP, empresa estatal da esfera federal, estão instalados os principais atores públicos - em destaque o seu presidente, cuja trajetória profissional indica o contato permanente com a temática da inovação - responsáveis por defender os argumentos que viriam a dar vida ao PRIME no âmbito da administração pública federal brasileira. O ecletismo econômico do governo Lula permitiu que no seu interior se estabelecesse a elaboração discursiva do empreendedorismo inovador, a qual ganhava fortes contornos ideológicos, evidenciados pela entonação e a frequência das falas dos representantes da FINEP.

Na esteira dos estímulos criados para difundir a inovação, a subvenção financeira já havia sido regulamentada e foi o principal mecanismo utilizado pela FINEP para incentivar potenciais empreendedores inovadores a criar empresas através do PRIME. Isso significava oferecer recursos públicos, a fundo perdido, para quem estivesse interessado em transformar conhecimentos em negócios. No entanto, não bastava oferecer dinheiro aos empreendedores. Era necessário direcionar os recursos para o acesso a serviços técnicos e profissionais voltados para dar suporte aos novos negócios. Neste sentido, a teoria de gestão entra na concepção do PRIME como elemento que vai conformar o imaginário de um negócio de sucesso: inovador e informado por modernas técnicas de assessoramento gerencial e de *marketing*. Às empresas de consultorias e a gestores organizacionais seria destinada parte dos recursos disponibilizados para viabilizar o PRIME.

O formato do PRIME viria inaugurar um modelo descentralizado de implementação de política pública de apoio ao empreendedorismo, no qual agentes privados exerceriam os papéis de intermediadores, executores e gerenciadores do Programa, pondo à prova muitas das premissas presentes nas propostas de reforma no modo de atuação e no papel do Estado. Dessa maneira, Parques Tecnológicos e instituições ligadas à inovação, presentes nas diversas regiões do Brasil, foram previamente selecionadas pela FINEP para implementarem o PRIME, tendo como contrapartida uma remuneração em percentual sobre o montante de recursos destinados aos empreendimentos selecionados pelo Programa.

Os atores pertencentes aos quadros dessas instituições, mediadores da realidade que se pretendeu criar, passaram a difundir um discurso coletivo em favor do Programa, enaltecendo seu ineditismo e elevando-o ao patamar de ação pública capaz de mudar os aspectos culturais e os conteúdos das atividades econômicas do país. Movidos por interesses variados e por crenças oriundas de seus espaços de atuação, esses atores procuraram legitimar o PRIME, somando suas falas às dos agentes públicos responsáveis pelo Programa e configurando um discurso no qual a independência, a criatividade, o conhecimento e a profissionalização dos negócios foram os principais instrumentos mobilizados como armas simbólicas. Amparado por uma narrativa midiática que sempre destacou as virtudes do empreendedorismo, o discurso que legitimava o PRIME não encontrou, ao menos, vozes de advertência quanto às suas pretensões, muito menos dissonantes. Conquistado o consenso em torno do Programa, chegara a hora de implementá-lo e de se colocar em prática uma experiência de criação de oportunidades econômicas de conteúdo inovador, baseada numa ampla rede de atores sociais.

Nossa investigação, como demonstrado em várias partes deste trabalho, apontou os problemas, conflitos e distorções que fizeram fracassar a implementação do PRIME no

âmbito da coordenação do PaqTcPB. Atestamos que o arranjo institucional que ancorou o Programa, formado por atores comprometidos com o avanço do empreendedorismo na região pesquisada, não obteve êxito em criar as condições suficientes para viabilizar os negócios empreendedores que buscaram no PRIME apoio financeiro, tecnológico, gerencial e informacional.

Neste sentido, a análise e a avaliação de políticas públicas sobressaem como instrumentos indispensáveis e inesgotáveis para acompanhar os efeitos das intervenções governamentais destinadas a transformar o meio social. Através desses mecanismos, para além da consideração a dados estatísticos e a relatórios oficiais, as políticas públicas podem ser observadas por ângulos multidimensionais, nos quais os atores-alvo das políticas, seus contextos, lógicas, trajetórias e os sentidos de suas ações, devem ter lugar privilegiado numa estratégia de investigação qualitativa com o necessário rigor metodológico. Em relação às políticas públicas que pretendem apoiar negócios de qualquer natureza, impõem-se aos pesquisadores de políticas públicas redobrados cuidados e habilidades específicas para compreender os interesses e as ideologias dos atores envolvidos. Interesses e ideologias, quando amparados por capitais que os legitimam, conferem maior poder aos que os possuem, implicando em apropriações de recursos no âmbito das políticas públicas que, no contexto de sociedades desiguais, contribui para manter as posições já conquistadas no espaço social.

A experiência do Programa Primeira Empresa Inovadora, aqui analisada, reforçou nosso entendimento de que as subvenções econômicas, regulamentadas por leis brasileiras, não deveriam ser destinadas, sem critérios socioeconômicos rigorosamente observados, a projetos ou empreendimentos privados. Recursos públicos sem contrapartidas objetivas ou mensuráveis, só devem ser dirigidos aos segmentos sociais em desvantagem ou excluídos. A esses deve ser oferecida parte dos recursos que são de todos para que se equalizem os pontos de partida. No campo das atividades produtivas, subvencionar quem já está em posição privilegiada, além de arriscado, como aqui ficou demonstrado, constitui-se numa prática iníqua quando observamos as inúmeras necessidades da economia solidária, das pequenas propriedades rurais e do trabalho informal no contexto brasileiro. Isso não significa que defendemos o desfralde de bandeiras que criminalizam o lucro e a empresa privada. Consideramos que a liberdade de empreender, de criar negócios e de decidir por formas autônomas de sobrevivência econômica, ainda que implique em comportamentos individualistas, se insere num conjunto amplo de direitos que devem nortear sociedades livres e democráticas, mesmo que a definição do que seja liberdade e democracia permaneça fluida.

Nas sociedades democráticas, é legítimo que setores empresariais privados disputem espaços nas decisões de políticas públicas com o objetivo de reclamar a atenção dos governos para os seus interesses. O que não se pode permitir é que o capital econômico coopte agentes públicos, imprima sua lógica ao funcionamento do Estado e seqüestre nossa inteligência universitária. Os governos dispõem de instrumentos variados para fortalecer segmentos que contribuam para a geração de emprego e de renda, sem prejuízos aos cofres públicos, ao meio ambiente ou à cidadania. O crédito sob garantias, os benefícios fiscais temporários em tempos de crise e a equalização das condições de competição internacional para os setores a ela expostos, constituem-se em mecanismos de preservação da estrutura produtiva nacional, cuja defesa deve ser feita numa atmosfera de consenso social e como parte de uma estratégia maior de desenvolvimento, conduzida sob a vigilância da sociedade.

No caso do empreendedorismo inovador, os próprios valores que compõem os conteúdos discursivos dos atores que o exaltam, contraditoriamente, sugerem que esse tipo de atividade econômica prescinde de apoio governamental. No entanto, a concepção neoschumpeteriana de desenvolvimento consolidou formatos de emulação à inovação, nos quais agentes produtivos interagem com instituições científicas para forjar um ambiente favorável à criação de novos produtos e processos econômicos. Nesses modelos, conforme defendemos, a presença do Estado, orientada por especificidades locais e regionais, deve induzir o aproveitamento de potencialidades materiais e sociais para promover o desenvolvimento. Não foi o que ocorreu com o PRIME. Neste Programa, foram feitas apostas em projetos individuais, elaborados por pessoas sem familiaridade com a atividade empresarial, que pretenderam, movidas pelos estímulos que receberam e por interesses destoantes dos propósitos apresentados pelo Programa, concretizar o arquétipo do empreendimento capitalista bem sucedido. Tais pretensões não devem ser custeadas pelo Estado. Defendemos que o apoio público ao empreendedorismo inovador não pode ser feito via subvenção econômica, o que transforma a sociedade em doadora de capital para empreendimentos privados. A esses empreendimentos, incertos como os demais, devem estar disponíveis os mecanismos de apoio oferecidos aos outros empresários, os quais não implicam na aceitação prévia da possibilidade de prejuízo aos cofres públicos como ocorre na subvenção.

Os empreendedores inovadores devem, como em tantos outros espaços e contextos, buscar formas criativas de atrair investidores privados para seus projetos, os quais, se aprovados por esses agentes, naturalmente conhecedores das lógicas, condições e possibilidades de penetração de novos produtos e processos nos mercados, servirão para despertar o propalado “espírito animal dos empresários”. Os que defendem as subvenções

públicas para os empreendedores, devem saber que existem muitos canais através dos quais as inovações podem receber impulsos oriundos de fundos privados e de corporações já existentes. Concursos, prêmios e seleções contínuas que filtram as propostas de inovação de funcionários, fornecedores, clientes e inventores, são alguns dos meios utilizados por empresas para atrair inovadores. Por outro lado, a complexidade dos processos perseguidos por empresas privadas para garimpar idéias disruptivas deve servir para advertir os agentes públicos em relação à simplificação que se inflige ao conceito de inovação, confundido com espasmos criativos assistidos por instituições públicas e privadas. A projeção de cenários de longo prazo em que as necessidades dos consumidores são previstas, a observância da originalidade e da vitalidade das inovações propostas, o desenho de fluxos relacionais e informacionais feito para aproximar clientes e parceiros, e a avaliação dos resultados e das conseqüências das inovações, são parte dos mecanismos usados no setor privado para agregar valor aos produtos e processos, competindo em mercados globais. Por tudo isto, sustentamos, os governos não devem ser seduzidos por discursos que tentam legitimar o despejo de dinheiro público sem volta no reservatório de sonhos, invenções ou interesses de candidatos a empreendedores. Os governos não podem ficar refém da economia, nem compreendê-la apenas como uma variável dependente do lucro privado, tentando promovê-lo a qualquer custo.

Neste sentido, no atual ambiente econômico em que os governos retomam um papel importante na promoção do desenvolvimento, multiplicam-se as oportunidades para que a pesquisa acadêmica se some aos esforços que monitoram a concepção, a implementação e os desdobramentos de políticas públicas que estimulam atividades econômicas. Formado por diversas disciplinas que dialogam entre si, o estudo das políticas públicas oferece abundantes estímulos para a criação de ferramentas, modelos e estratégias de abordagens que podem contribuir para o exercício da democracia, lançando luzes sobre as iniciativas dos agentes que se articulam para solucionar problemas públicos relacionados aos processos econômicos. No contexto brasileiro, propício à repetição da histórica e danosa mistura entre interesses públicos e privados, o estudo das políticas públicas torna-se imperioso aos pesquisadores sociais. Ademais, a ação econômica será sempre uma janela privilegiada por meio da qual se pode compreender também a política, a cultura, as relações, o indivíduo, a estrutura social, enfim, as múltiplas dimensões do desenvolvimento.

Para tanto, lançamo-nos aqui a somar esforços no intuito de contribuirmos para a revalorização da Sociologia Econômica, utilizando-a em nossa investigação a partir do resgate do legado weberiano que explicitou as dimensões sociais do fato econômico. Estudamos a

ação empreendedora considerando seu contexto, os interesses e motivos que impulsionaram indivíduos a agir em referência a outros. Explicitamos as relações sociais que condicionaram as trajetórias dos empreendedores e que definiram o comportamento econômico em análise. Demonstramos como a tentativa de criação de novas relações mercantis envolveu relações sociais entre diversos atores num certo ambiente sócio-político. Enfim, escolhemos analisar o arranjo econômico que forjou o PRIME como trama social criada para fomentar o empreendedorismo, algo possível sob as perspectivas oferecidas pelos instrumentos da Sociologia e, mais especificamente, da Sociologia Econômica.

## **7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 39(2),p.401-420,Mar/Abr, 2005.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. *Em direção às melhores práticas de avaliação*. Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 51, Núm. 4, p. 5-89,out/dez, 2000.

AMORIM, Ricardo. *O crescimento com distribuição de renda e a resistência das elites*. In. PIETÁ, Eloi (Org.). 2003-2010 o Brasil em transformação. São Paulo:Editora Fundação Perseu Abramo, vol. 1,2010.

- ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp.09-23,1995.
- ARON, Raymond. *Dezoito lições sobre a sociedade industrial*. São Paulo: Martins Fontes:1981.
- ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva,18(2),p.17-26,2004.
- BARBOSA, Maria L.de Oliveira; QUINTANEIRO, Tânia. *Max Weber*. In: QUINTANEIRO, et al. *Um toque de Clássicos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- BASTOS, Maria Ignez Prado Lopes. *O direito e o avesso da consultoria*. São Paulo: Makron Books, 1999.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de. SOUSA, Luzia Costa de. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- BERKANE, Abdelaziz. *Schumpeter et La sociologie économique: lecas de l'entrepreneur*. Nice, France: SiminairesWorkingPaper, version 1, Nov/2007.
- BIRLEY, Sue. *The role of networks in the entrepreneurial process*. New York: Journal of Business Venturing, pp.1071-117, 1985.
- BIRNBAUM, Norman. *Interpretações conflitantes sobre a gênese do capitalismo: Marx e Weber*. In.: GERTZ, René E. (org.). Max Weber e Karl Marx, p.96-119.São Paulo: Hucitec,1997.
- BIANCHI, Álvaro. *Empresários e ação coletiva: notas para um enfoque relacional do associativismo*. Curitiba,PR: Revista de Sociologia Política, n.28, p.117-129, Jun.,2007.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas,SP: Papirus Editora, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 13ª.Ed.Rio de Janeiro: Bertrand Brasil,2010.
- \_\_\_\_\_. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- \_\_\_\_\_. *El mercado linguístico*. In.: Sociologia y cultura (pp 143-158). México: Grjalbo, Conaculta, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A economia das trocas lingüísticas*. In.: ORTIZ, Renato (Org.). Bourdieu – Sociologia. São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, vol. 39, p.156-183, 1983.
- BOURGON, Jocelyne. *Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo*. Brasília: Revista do Serviço Público, 61,p.5-33,Jan/Mar 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In.: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do

Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p.21-38, 1998.

\_\_\_\_\_. *O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional*. Revista São Paulo em Perspectiva, v.20, n.3, p. 5-24, jul/set,2006.

BYGRAVE, William D. *The entrepreneurial process*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, 2004.

CARDOSO, Luis Antônio. *O conceito de racionalização no pensamento social de Max Weber: entre a ambigüidade e a dualidade*. São Paulo: Teoria & Sociedade, n.16, Jan-Jun/2008.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores,1970.

CARMO, Vadson Bastos do; VANALLE, Rosângela Maria. *Identificação de setores produtivos relevantes como contribuição ao empreendedorismo e desenvolvimento regional*. Porto Alegre: XXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 29/10-01/11/2005.

CASSIOLATO, José E. *A economia do conhecimento e as novas políticas industriais e tecnológicas*. In.: CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M.M (Orgs.). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no mercosul*. Pp.164-190. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

CASTANHAR, José Cezar. *A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil*. IN: MARTIN, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. São Paulo: P.205-232, FGV Editora, 2007.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CHABAUD, Didier; NGIJOL, Joseph. *The recognition of market opportunities by entrepreneurs : towards of a constructivist perspective*. Ecole de Management de Normandie, França, Outubro de 2005.

CHUDNOVSKY, Daniel. *El enfoque del sistema nacional de innovación y los nuevas políticas de ciencia y tecnología em La Argentina*. In.: CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M.M (Orgs.). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no mercosul*. Pp.650-682. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

COLBARI, Antônia de Lourdes. *A retórica do empreendedorismo e a formação para o trabalho na sociedade brasileira*. Coimbra: VIII Congresso Luso-Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Universidade de Coimbra, 16-18 de Setembro, 2004.

COSTA, Alessandra Mello da; BARROS, Denise Franca; CARVALHO, José Luis Felício. *A dimensão histórica dos discursos acerca do empreendedor e do empreendedorismo*. Curitiba, Revista de Administração Contemporânea, v.15,n.2,pp.179-197,Mar/Abr,2011.

COSTA, Lúcia Cortes da. *O governo FHC e a reforma do estado brasileiro*. São Paulo: Pesquisa & Debate,v.11, n.1,47-79,2000.

COSTA, Greiner Teixeira Marinho. *O projeto para o desenvolvimento de ciências de governo na Universidade de Campinas de São Paulo*. Madrid, España: IX Congresso Internacional Del Clad sobre la reforma Del Estado y de La Administración pública. 2-5/Nov, 2004.

- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. São Paulo: Papyrus, 1995.
- CRUZ, Carlos H. Brito. *A universidade, a empresa e a pesquisa que o país precisa*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, Revista Parcerias Estratégicas, pp.5-30, Maio, 2000.
- DEMO, Pedro. *Pesquisa qualitativa: busca de equilíbrio entre forma e conteúdo*. Revista Latino-americana de enfermagem. V.6,n.2,p.89-104, Abril de 1998.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. *O delineamento da pesquisa qualitativa*. In: POUPART, Jean et al. *A Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- DIAS, Elaine Aparecida et al. *O desafio da ação empreendedora e das políticas públicas nacionais no desenvolvimento das micro e pequenas empresas no Brasil*. São Paulo: Revista Sodebras, V.1 N.20, Out/2006.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review, V.48, n.2, 147-160, Abril, 1983.
- DINIZ, Eli. *Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente*. Rio de Janeiro: BIB, n.45, pp.3-24, 1º semestre de 1998.
- DINIZ, Eli. *Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v.1, n.10, p.13-26, 1996.
- DYE, Thomas R. *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas*. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2010.
- DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. *Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?* Porto Alegre: Sociologias, n.27, p.220-254, mai/ago, 2011.
- ESQUINAS, Manuel Fernandes. *Hacia um programa de investigación en sociología dela innovación*. Arbor, Ciencia, Pensamiento y Cultura. Vol. 188 - 753 enero-febrero, 2012
- FAVARETO, Arilson. *Empreendedorismo e dinamização dos territórios de baixa densidade empresarial: uma abordagem sociológica e econômica*. UFPB: Raízes, v.24, p.32-44, 2005.
- FORMIGA, Marcos. *A interface entre a reforma da educação superior e o setor privado*. Brasília: Parcerias Estratégicas/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, n.20, pp.261-272, 2005.
- FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2006.
- FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, n.21, Junho de 2000.
- FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições da experiência européia*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento regional e inovação como instrumentos fundamentais para o desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Revista Parcerias Estratégicas, n.20, junho,2005.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: Ipea, Texto para discussão No.776, Janeiro, 2001.

GARTNER, William B. *A conceptual framework for describing the phenomenon of new venture creation*. Washington: Academy of Management Review, vol. 10, n.4,596-708,1985.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz; SEIBEL, Erni José. *Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes*. Florianópolis: Revista de Ciências Humanas, EDUFSC, v.42, n.1 e 2, p.227-240, Abril/Outubro, 2008.

GIDDENS, Anthony; PIERSON, Christopher. *Conversas com Giddens: o sentido da modernidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GODOY, Arilda Schmidt. *Estudo de caso qualitativo*. In.: GODOI, Christiane Kleinubing et al (orgs.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*, p.115-146, São Paulo: Saraiva, 2006.

GRANOVETTER, Mark. *The strength of weak ties: a network theory revisited*. *Sociology Theory*, v.1,pp.201-233,1983.

\_\_\_\_\_. *Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão*. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, v.6, n.1, Art.9, jan/jun,2007.

\_\_\_\_\_. *The impact of social structure on economic outcomes*. *Journal of Economic Perspectives*, v.19, n.1, pp.33-50,2005.

\_\_\_\_\_. *The strength of weak ties*. *American Journal of Sociology*. Volume 78, pp.1360-1380, 1973.

GROULX, Lionel-Henri. *Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social*. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

GUIMARÃES, S.M.K.; AZAMBUJA, L.R. *Empreendedorismo high-tech no Brasil: condicionantes econômicos, políticos e culturais*. Brasília: Revista Sociedade e Estado, v.25,n.1,pp.93-121,Jan-Abr/2010.

GÜNTHER, Hartmut. *Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?* *Psicologia: teoria e pesquisa*. Mai-Ago, v.22, n.2, p.201-210,2006.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLCOMBE, Randall G. *The origins of entrepreneurial opportunities*. Tallahassee, Florida; *Review of Austrian Economics*, 16,1, Março, 2003.

IANNI, Octavio. *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1963.

KAUFMAN, Dora. *A força dos “laços fracos” de Mark Granovetter no ambiente do ciberespaço*. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 23, p. 207-218, jun. 2012.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 40(3): 479-499, Mai/Jun, 2006.

KREFT, Steven F; SOBEL, Russell S. *Publicpolicy, entrepreneurship, and economic freedom*. Cato Journal, vol.25,n.3, 2005.

KUGELMAS, Eduardo. *Revisitando o desenvolvimento*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.22, n.63, Fevereiro, 2007.

LA ROVERE, Renata Lèbre. *As pequenas e médias empresas na economia do conhecimento: implicações para políticas de inovação*. In.: LASTRES, Helena M.M.; ALBAGI, Sarita (Orgs.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Pp.145-163. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonía e estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

LALLEMENT, Michel. *História das idéias sociológicas: das origens a Max Weber*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes: 2003.

LECHNER, Norbert. *La reforma Del Estado e El problema de La conduccion política*. FLACSO, Mexico, Perfiles Latinoamericanos, n.7, 1995.

LERNER, Josh. *Boulevard of broken dreams: why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed and what to do about it*. Princenton: Princenton University Press, 2009.

LICHT, Amir N.; SIEGELL, Jordan I. *The social dimensions of entrepreneurship*. In.: CASSON ET AL (Orgs.). *Oxford handbook of entrepreneurship*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

LIMA, Marcos Costa. *Repensando as teorias do desenvolvimento na América Latina e na Índia*. Rio de Janeiro: Revista Desigualdade e Diversidade. n.7, p.137-152, jul/dez, 2010.

LOPES, Carlos; THEISON, Thomas. *Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. *Condicionantes da reforma do Estado no Brasil*. In.: Paulo Emílio Matos Martins e Octávio Penna Pieranti. (Org.). *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v.1, p.133-158, 2006.

\_\_\_\_\_. *Estratégia, reforma do estado e políticas públicas no Brasil*. Belo Horizonte: Perspectivas em Políticas Públicas, v.2, n.4, p.142-153, 2009.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa*. Curitiba, PR: Revista de Sociologia e Política, n.28, p.131-147, Jun., 2007.

MARQUES, Eduardo Cesar. *Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas*. Caxambú, MG, XXVIII Encontro nacional da ANPOCS, 2004.

\_\_\_\_\_. *Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. Rio de Janeiro: BIB, n.43, 1º. semestre, pp.67-102, 1997.

MARTES, Ana Cristina Braga. *Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor*. São Paulo: Revista de Economia Política, v.30, n.2, pp.254-270, Abr/Jun, 2010.

MARTES, Ana Cristina Braga; RODRIGUEZ, Carlos L. *Afiliação religiosa e empreendedorismo étnico: o caso dos brasileiros nos Estados Unidos*. RAC – Revista de Administração Contemporânea, v.8, n.3, p.117-141, Jul/Set, 2004.

MATTEI, Lauro. *Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 3 a 5 d agosto, 2011.

- MATTOS, Pedro Lincoln. *Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem*. In.: GODOI, Christiane Kleinubing et al (orgs.). Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais, p.347-373, São Paulo: Saraiva, 2006.
- MORAES, Reginaldo C. *Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade*. Campinas, SP, Revista Educação e Sociedade, v.23,n.80, p.13-24, Setembro/2002.
- MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. *Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula*. Revista de Economia Política, v.31,n.4,pp.507-527,out/dez,2011
- MOMMSEN, Wolfgang. *Capitalismo e socialismo: o confronto com Karl Marx*.(p.147-178) In: RENÉ,GERTZ (orgs.) Max Weber e Karl Marx. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MONTEIRO, Cristiano Fonseca. *Empresários e ação política no contexto das reformas para o mercado: o caso da aviação comercial*. Revista de Sociologia e Política, v.16, número suplementar: 159-180, Ago/2008.
- MORAIS, L.F.R.; FILHO, A.D.M; DIAS, D.V.. *O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional*. São Paulo: Revista de Administração Contemporânea, v.7, n.2, Abr/Jun, 57-71,2003.
- OUREIRO, José Luis. *O que é novo desenvolvimentismo?* Brasília: Revista Forum,Outubro, 2012
- PAIM, Antônio. *Marxismo e descendência*. Campinas: Vide Editorial, 2009.
- PAULA, João Antônio et al. *Conhecimento e interesse em economia*. Belo Horizonte:UFMG/Cadeplar, Texto para discussão,178, 2002.
- PIRES, Álvaro P. *Amostragem e pesquisa qualitativa*. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes,2008.
- PITELIS, Christos N.; PITS, Efstathia-Maria. *Entrepreneurship, appropriability and the co-creation of markets and ecosystems*. Disponível em Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1963726>. Acesso em 07/02/2013.University of Cambridge, Fevereiro de 2012.
- POCHMANN, Marcio. *Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo,2010.
- PORTER, Michael E. *CompetitiveEstrategy*, Free Press, New York, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro:Campus,1999.
- POUPART, Jean. *A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas*. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes,2008.
- RAUD-MATTEDI, Cécile. *Análise crítica da sociologia econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação*. Política e Sociedade, num.6, p.59-82, Abril/2005.

RAUD-MATTEDI, Cécile. *A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.20,n.57, Fev/2005.

REIS, Elisa P.. *O Estado nacional como desafio teórico e empírico para a sociologia política contemporânea* (p.27-42). In.: SCHWARTZMAN, Felipe et al (Orgs.). *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

REIS, D. et al. *Empreendedorismo e desenvolvimento local sustentável*. In: Caderno de administração. V.14, N.2, p.14-24, Jul/Dez, 2006.

REIS, Bruno P.W. *O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.18.,n.52,Junho,2003.

RIDENTI, Marcelo. *Desenvolvimento: o retorno*. Revista Espaço Acadêmico, n.92, janeiro, 2009.

ROCHA, Ivan. *Sistemas locais de inovação dos estados do Nordeste do Brasil*. In.: CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M.M (Orgs.). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no mercosul*. Pp.464-506.Brasília: IBICT/MCT, 1999.

RODRIGUES, M.M. *A instabilidade da universidade vista a partir das contradições geradoras de suas crises de hegemonia, de legitimidade e institucional*. In.:SCRIPTORI, C.C.(Org.). *Universidade e conhecimento: desafios e perspectivas no âmbito da docência, pesquisa e gestão* (pp.135-146). Campinas,SP: Mercado das Letras,2004.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

RODRIGUES, Lea Carvalho. *Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais*. Fortaleza: Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas, v.1 p.1-15, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

SANTOS, Hermílio. *Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes e políticas públicas*. Porto Alegre: Civitas Revista de Ciências Sociais, v. 5, n.1, jan-jun,2005.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In.: Políticas públicas, Coletânea 1 – vol. 1. Brasília: Enap, 2006.

SAWHNEY, Mohanbir; PRANDELLI, Emanuela. *Communities of creation: managing distributed innovation in turbulent markets*. California Management Review. Vol. 42, N.4,2000.

SHERWOOD, Robert M. *Propriedade intelectual e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Edusp, 1992.

SCHNEIDER, Volker. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. Porto Alegre: Civitas Revista de Ciências Sociasi, v. 5, n.1, p.29-58, jan-jun, 2005.

SCHNEIDER, Anne Larason. *Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático*. In.: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2010.

- SCHOLZE, Simone; CHAMAS, Cláudia. *Instituições públicas de pesquisa e o setor empresarial: o papel da inovação e da propriedade intelectual*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, Revista Parcerias Estratégicas, pp.85-92, Maio,2000.
- SCHUMPETER, Joseph A. *La teoria econômica y la historia empresarial*. In:Ensaio. Barcelona: Iokos-Tau, 1968.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Victor Civita, 1982.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SERVA, Maurício. *Contribuições da Sociologia Econômica à Teoria das Organizações*. Brasília: Revista Sociedade e Estado, vol.17, no.1, Jan./June 2002.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez, 2000.
- SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. *Por que um novo-desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Jornal dos Economistas, n .186, p.3-5, Janeiro,2005.
- SILVA, José Otacílio da. *A produção de discursos políticos na visão de Pierre Bourdieu*. Revista Tempo da Ciência, v.12, n.23, 2005.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de; GUIMARÃES, Liliane de Oliveira. *Singularidades do empreendedorismo brasileiro: subsídios para políticas públicas de apoio aos novos negócios*. São Paulo: Revista Gestão e Tecnologia, v.7, p.103-118,2006.
- SOUSA, Darcon. *Relações interorganizacionais no setor industrial de confecções da região metropolitana de Campina Grande-PB: um estudo exploratório*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Campina Grande, Mestrado em Economia, 2002.
- SOUSA, Darcon. *Proposta de criação do modelo de análise sociológica para políticas públicas (MASPP ): justificativa, estrutura e pressupostos*. Recife,PE: Anais do IV Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos, 29-30/03/2012.
- SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Regional*. São Paulo: Atlas, 2009.
- SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, n.16, p.20-45, jul/dez 2006.
- STEINNER, Philippe. *A sociologia econômica*. São Paulo: Atlas, 2006.
- STUART, Toby E; SORENSON, Olav. *Strategic networks and entrepreneurial ventures*. Published online in Wiley InterScience.com, Acesso em 05/02/2013.Strategic Entrepreneurship Journal, pp..211–227,2007.
- SWEDBERG, Richard. *Max Weber's central text in economic sociology*. In.: Swedberg, Richard and Granovetter, Mark (eds.). *The sociology of economic life*. Breda, Westview,2011.
- \_\_\_\_\_. *Max Weber's manifesto in economic sociology*. Archives Europeennes de sociologie, 39 (2), 379-398, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Sociologia econômica: hoje e amanhã*. São Paulo: Revista Tempo Social, vol.16, n.2, Nov/2004.
- \_\_\_\_\_. *Principles of economic sociology*.New Jersey: Princenton University Press,2003.
- THORNTON, Patrícia H. *The sociology of entrepreneurship*.Annual Review Sociology, n.25, pp.19-46,Stanford, 1999.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. *Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção*. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 42 (3):529-550, Maio/Junho, 2008.

VALE, Glaucia Vasconcelos *et al.* *Empreendedorismo, inovação e redes: uma nova abordagem*. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, v.7, n.1, jan/jun,2008.

VASAPOLLO, Luciano; CASADIO, Mauro; MARTUFI, Rita; CARARO, Sergio. *A Europa do capital: transformações do trabalho e competição global*. São Paulo: Xamã, 2004.

VILLAVICENCIO, Daniel. *A política tecnológica do México na década de 1990: novas idéias, velhos hábitos*.(p.323-343) In.: GUMARÃES, Nadya A.; MARTIN, Scott (Orgs.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Editora Senac,2001.

VINHA, Valéria da. *Polanyi e a nova sociologia econômica: uma aplicação contemporânea do conceito de enraizamento social*. *Econômica*, v.3, n.2, p.207-230, Dezembro,2001.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

WEBER, Max. *Conceitos sociológicos fundamentais*. Lisboa: Edições 70 Lda., 1998.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UnB, 4ª.Edição,2009.

WEBER, Max. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara/Koogan, 1982.

WINKLER, Donald R.. *Modelos: da teoria à prática*. In.: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UnB, 2010.

WRIGHT, Erick Olin. *Restrições benéficas. Benéficas para quem?* *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v.16, n.2, 2004.