

**REVISTA DE
EMPREENDEDORISMO,
NEGÓCIOS E INOVAÇÃO**

ISSN 2448-3664

**Guilherme de Oliveira
Santos**Universidade Federal do Rio de
Janeiro (UFRJ)**Ana Beatriz Tomás Salles**Possui mestrado em
Administração pela Universidade
Federal do Rio de Janeiro
(1992) e doutorado em Ciências
Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade pela
Universidade Federal Rural do
Rio de Janeiro (2008).**Renata Lèbre La Rovere**Possui mestrado em Structures
Productives Et Systeme
Mondial - Université de Paris
VII - Université Denis Diderot
(1986), França e doutorado em
Economia - Université de Paris
VII , França (1990). Atualmente
é professor associado da
Universidade Federal do Rio de
Janeiro.**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC**
AVENIDA DOS ESTADOS, 5001
BAIRRO BANGU, SANTO ANDRÉ - SP.
CEP 09210-580

E-MAIL: RENI@UFABC.EDU.BR

COORDENAÇÃO
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO INOVAUFABC**OBSTÁCULOS ÀS POLÍTICAS
DE EMPREENDEDORISMO
NO BRASIL: ANÁLISE
COMPARATIVA DO PERÍODO
2007-2015****OBSTACLES TO ENTREPRENEURSHIP
POLICIES IN BRAZIL: A COMPARATIVE
ANALYSIS IN THE PERIOD 2007-2015****RESUMO**

As políticas de apoio ao empreendedorismo no Brasil enfrentam obstáculos devido a dificuldades de articulação das instituições envolvidas. O objetivo deste artigo é realizar uma análise comparativa do ambiente institucional do país no período 2007-2015, visando entender se houve mudanças neste ambiente e de que forma elas afetam o fomento à atividade empreendedora no país. A metodologia utilizada foi análise de conteúdo de entrevistas realizadas com gestores de políticas públicas em 2007 e em 2015, e as categorias de análise utilizadas foram extraídas do modelo de Boyer (1996). O artigo está estruturado em cinco seções. Na introdução apresentamos os objetivos do artigo e uma justificativa da escolha das categorias de análise. Na segunda seção fazemos uma breve revisão do modelo utilizado. A terceira seção apresenta os resultados das entrevistas e a quarta seção a discussão destes resultados. Na quinta seção são apresentadas as considerações finais e sugestões futuras pesquisas.

Palavras-chave: Empreendedorismo. Arranjo Institucional. Brasil**ABSTRACT**

In Brazil, policies to support entrepreneurship face difficulties due to poor institutional articulation. This paper proposes a comparative analysis of the Brazilian institutional environment in the period 2007-2015. The purpose of the paper is to understand whether there were changes in the institutional environment and how these changes influenced entrepreneurship policies. The methodology of the paper involved content analysis and the categories used were extracted from the model of Boyer (1996). The paper has five sections. In the introduction we present the objectives of the paper and justify the choice of the categories. In the second section we present a brief review of the model we used. The third section presents results of the interviews and the fourth section their discussion. The fifth section presents conclusions and suggestions for future research.

Key words: Entrepreneurship. Institutional arrangement. Brazil

Classificação JEL / JEL Classification: L26, L53, B52

1. INTRODUÇÃO

O interesse no estudo do empreendedorismo vem aumentando na atual fase de globalização do capitalismo. Empreendedores são vistos como geradores de emprego e renda, inovação e de soluções para desafios sociais. Os estudos sobre estes diversos aspectos do empreendedorismo estão se consolidando em um campo de pesquisa que foi mapeado recentemente por Ferreira et al. (2015). Segundo estes autores, este campo é multidisciplinar, onde os autores utilizam diversas teorias como a Visão Baseada em Recursos, a Teoria Evolucionária e a Teoria do Agente-Principal. Ainda segundo estes autores, os principais temas que emergiram da pesquisa bibliométrica por eles realizada foram: processo empreendedor; determinantes ambientais e externos do empreendedorismo; criação de valor e desempenho; e modelos, teorias e questões de pesquisa.

Chama a atenção o fato da teoria institucionalista e do tema instituições não aparecerem nos resultados de Ferreira et al. (2015). Apesar de alguns autores situarem a Teoria do Agente-Principal dentro do programa de pesquisa neoinstitucionalista (Coriat e Weinstein, 1995, Tigre 1998), esta teoria se centra na explicação da alocação de recursos e tendências do emprego (Williamson, 2000). Enquanto estes são elementos afetados pelo empreendedorismo, as ações empreendedoras vão além de atributos individuais. Como observam Acs et al. (2016), não se pode discutir empreendedorismo sem levar em consideração o contexto. Isto por que: “1. O contexto regula quem decide abrir uma nova empresa, 2. O contexto regula que tipo de firma será aberta e 3. O contexto regula como esta firma buscará crescer e com quais resultados” (Acs et al., 2016, p.528). Os autores propõem assim o conceito de Sistema Nacional de Empreendedorismo para dar conta da análise do contexto.

O conceito de Sistemas Nacionais de Empreendedorismo parte da problematização de três teorias: a teoria de Sistemas Nacionais de Inovação (Nelson, 1993), que ao tratar

dos processos de inovação toma as decisões individuais como dadas; a teoria das vantagens competitivas proposta por Porter (1990), que apesar de mostrar que interações entre firmas situadas em *clusters* conferem vantagens competitivas aos países, considera o número de firmas como dado; e a teoria do empreendedorismo proposta por Baumol et al. (2009), que analisa as ações individuais dos empreendedores como o reconhecimento de oportunidades criadas pelo sistema econômico e social. Estas três teorias, na visão de Acs et al. (2016), não dão conta da interface entre ações individuais e contexto, uma vez que a atividade empreendedora não trata apenas de reconhecer oportunidades, e sim de reconhecer e ter acesso aos recursos necessários para empreender. Os autores propõem então a análise dos arranjos institucionais que afetam a ação empreendedora em nível nacional, para que pesquisadores e formuladores de política possam pensar em termos sistêmicos (Acs et al., 2016, p. 530). Como observado por Pessali e Dalto (2010, p. 33), as instituições influenciam a formação de valores, disposições e comportamento dos indivíduos.

A análise dos arranjos institucionais também se justifica uma vez que a interação entre estes arranjos e atitudes empreendedoras individuais é um tema pouco abordado pela literatura sobre empreendedorismo (Schillo et al., 2016). Entretanto, para analisar os arranjos institucionais é necessário definir categorias de análise que permitam avançar na compreensão de como estes arranjos se constituem. Em outras palavras, é preciso entender os mecanismos de coordenação da sociedade.

Cabe aqui distinguir a teoria neoinstitucionalista da teoria institucionalista. Conforme observado por Hodgson (2007), a teoria neoinstitucionalista (também chamada de Nova Economia Institucional) é um programa de pesquisa que apesar de buscar entender as interações de indivíduos e instituições, pressupõe que os indivíduos têm comportamentos racionais e, portanto, previsíveis; e parte dos indivíduos

para explicar as instituições. Assim, os neoinstitucionalistas têm dificuldades em explicar o estágio inicial das interações entre indivíduos e instituições (Hodgson, 2007, p.327). Ainda segundo este autor, uma coisa é afirmar que instituições afetam comportamentos individuais, outra coisa é explicar causas e efeitos destas interações. Para Hodgson, a explicação dada pela teoria institucionalista que emerge a partir dos trabalhos de Thorstein Veblen é mais adequada ao pressuposto de racionalidade limitada dos agentes:

Through the individual mechanism of habit, the framing, shifting and constraining capacities of social institutions give rise to new perceptions and dispositions within individuals. This is a key element in the Veblenian legacy. (Hodgson, 2007, p. 331).

O trabalho de Boyer (1996) é um desdobramento das reflexões iniciadas no âmbito da Escola da Regulação Francesa. Esta Escola se situa dentro do programa de pesquisa institucionalista, mas apresenta características específicas por levar em consideração tanto as diferenças entre indivíduos situados em um sistema institucional quanto as mudanças institucionais no espaço e no tempo (Billaudot, 2009). Boyer, em seu artigo *Sete Paradoxos do Capitalismo (1996)*, propõe os seguintes mecanismos de coordenação alternativos aos mercados: Constituição, Instituições, Organizações, Convenções e Hábitos.

Neste sentido, o objetivo deste artigo é propor uma análise comparativa do ambiente institucional no Brasil entre 2007 e 2015, visando entender se houve mudanças neste ambiente e de que forma estas mudanças afetam o fomento à atividade empreendedora no país. Para esta análise, foram utilizadas as categorias Instituições, Organizações, Convenções, Hábitos, tais como definidas por Boyer (1996)¹. Estas categorias foram aplicadas ao conteúdo de entrevistas realizadas com

gestores de políticas públicas e investidores em 2007 e em 2015, partindo do pressuposto que estes atores, por estarem diretamente envolvidos com o fomento às atividades empreendedoras, afetam e são afetados pelo contexto institucional mais amplo.

As entrevistas de 2007 se realizaram no contexto da elaboração da tese de doutorado de um dos autores deste artigo. A tese realizou entrevistas com um conjunto amplo de atores: especialistas, investidores, empreendedores, representantes de incubadoras, e de agências de fomento e de capacitação, mas, para os propósitos deste artigo, foram consideradas as respostas dos atores envolvidos diretamente com o fomento às atividades empreendedoras: BNDES, FINEP, InvesteRio, SEBRAE, SENAC e investidores.

As entrevistas de 2015 se realizaram no contexto de uma pesquisa junto a gestores públicos envolvidos em políticas de apoio ao empreendedorismo conduzida por outros dois autores deste artigo. Esta pesquisa procurou avaliar as percepções dos gestores públicos quanto aos desafios das políticas de apoio ao empreendedorismo no Brasil, focando na questão da formulação e da implementação destas políticas. Foram entrevistados atores das seguintes instituições: BNDES, FINEP, SEBRAE e IEL.

Como será visto mais adiante, apesar do universo de entrevistados da pesquisa de 2015 ter sido mais limitado, os resultados convergiram sobre a percepção da persistente fragilidade do ambiente de negócios do país, devido às restrições impostas pela dificuldade de acesso ao crédito, pelas questões tributárias, e fundamentalmente pela influência das convenções e hábitos, repassados socialmente.

O artigo está assim estruturado em quatro seções, além desta introdução. A seção 2 detalha o modelo de Boyer (1996) e discute suas implicações para a análise do ambiente institucional do Brasil. A seção 3 mostra os resultados da Análise de Conteúdo realizada nas entrevistas, ordenando o discurso dos entrevistados de acordo com as categorias propostas. A seção 4 apresenta pontos de reflexão a partir da comparação dos dois

¹ Apesar de sua importância, optamos por não abordar a categoria “Constituição” neste trabalho uma vez que, no período analisado, não houve mudanças constitucionais relevantes no país que afetassem o ambiente institucional no que se refere à questão do empreendedorismo.

momentos e a seção 5 apresenta as conclusões.

2. ARQUITETURA INSTITUCIONAL E MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

Boyer (1996) reconhece que várias configurações institucionais podem coexistir e desenvolver vantagens competitivas dentro de um sistema capitalista, mas chama a atenção para o fato dessas vantagens estarem diretamente relacionadas à natureza e, mais importante, à coerência de sua arquitetura institucional.

Como saber se uma determinada arquitetura institucional é coerente? A impossibilidade, já comprovada, da autoimplementação do sistema capitalista, faz com que as atenções se voltem para os mecanismos de coordenação utilizados pelas diferentes sociedades que deveriam ser propriamente definidos. Desta maneira, a taxonomia sugerida por Boyer diferencia e hierarquiza os mecanismos de coordenação utilizados pelas sociedades modernas da seguinte maneira:

A Constituição ou ordem constitucional é o mais alto princípio de organização possível da solução de conflitos entre as regras de nível mais baixo. Sua legitimidade é dada por um evento político fundador passado, no entanto, é uma questão em aberto investigar se os princípios constitucionais ou os que são encarregados de zelar pelo seu cumprimento em cada país maximizam ou não os critérios econômicos tais como o bem-estar social.

Uma instituição leva em consideração as restrições e as oportunidades dentro da ordem constitucional e estrutura a interação entre as organizações e entre organizações e indivíduos, por métodos puramente imateriais.

Uma organização é construída sobre uma estrutura de poder e de uma série de rotinas de maneira a superar falhas de coordenação entre agentes ou mitigar comportamentos oportunistas.

Uma convenção, por sua vez, é constituída de um conjunto de expectativas e crenças compartilhadas por uma sociedade, com a característica de serem autoimpostos

(*self-enforcing*) e emergirem de interações descentralizadas.

Hábitos são conjuntos de padrões de comportamentos internalizados durante o processo de socialização de um indivíduo.

Na distinção feita por Boyer, e ilustrada na Figura 1, os três primeiros mecanismos de coordenação alternativos – constituição, instituições e organizações – exigem algum tipo de formalização ou materialização das regras a serem adotadas por uma coletividade (sendo, os dois primeiros, prerrogativas do Estado, e o terceiro, tanto do Estado como da sociedade civil), por isso são chamados de mecanismos formais; enquanto os dois últimos, por serem apreendidos ao longo do processo de socialização dos indivíduos, podem ser considerados mecanismos informais, ou imateriais.

Figura 1: Representação do Ambiente Institucional



Fonte: Elaboração própria

Na visão de Boyer, os princípios de ação que permitem mudar estes mecanismos de coordenação são bastante diferentes, sendo a mudança tão mais difícil quanto mais alta a hierarquia, o que equivale a dizer, quanto maior for o esforço despendido para sua formalização. Isto não significa, segundo ele, que, no longo prazo, uma arquitetura institucional não possa mudar. Durante os tempos normais a lógica de interação entre os mecanismos de coordenação é de cima para baixo. A natureza dinâmica do capitalismo e do sistema democrático, no entanto, faz com que alguns atores tenham sempre interesse em inovar, o que pode provocar novos desequilíbrios e desafiar os mais altos níveis

de coordenação, em um processo conduzido então de baixo para cima. Assim, a esfera econômica e a esfera política interagem continuamente, uma vez que os conflitos redistributivos acabam afetando as regras do jogo e vice-versa. O desenvolvimento econômico adquire estabilidade quando há coerência entre os mecanismos informais (hábitos e convenções frutos de valores e crenças compartilhadas) e mecanismos formais de coordenação (Billaudot, 2009).

Assim Boyer reforça a visão de Veblen (1965) segundo a qual o processo de transformação institucional pode se iniciar de baixo para cima com a mudança dos hábitos de pensamento e ação dos agentes econômicos ao se adaptarem às novas condições ambientais e materiais da sociedade. Castelli e Conceição (2016) também seguem esta linha de pensamento ao observar que, à medida que novos hábitos emergirem no lugar dos antigos, novas instituições serão constituídas, substituindo aquelas que forem inadequadas à nova realidade e criando uma nova estrutura institucional. A mudança institucional, portanto, ocorre através do abandono e substituição de antigos por novos hábitos, promovidos pelo novo ambiente material.

Neste sentido, qualquer processo de desenvolvimento (no sentido não linear de des-envolver ou liberar) requer mudanças, tanto das instituições formais (constituição, instituições e organizações governamentais, regulações, legislação) como das informais (convenções, hábitos). Devendo-se compreender e incorporar os contramovimentos que fazem parte e são naturais e saudáveis em qualquer processo de mudança, pois permitem ajustar rumos. Como observado por Mantzavinos, North e Shariq:

A relação entre instituições formais e informais é muito importante por razões de política. Como as políticas consistem de mudanças em instituições formais, mas seus resultados derivam de mudanças em regras formais e informais (e também nas regras de controle), aprender mais sobre a interação das regras formais e informais é condição necessária para melhorar o desempenho econômico. (Mantzavinos, North e Shariq, 2004, p.79, tradução própria)

3. PERCEPÇÕES DOS ATORES ENVOLVIDOS NO FOMENTO AO EMPREENDEDORISMO SOBRE O AMBIENTE INSTITUCIONAL BRASILEIRO

3.1. O AMBIENTE EM 2007

Em 2007 (Peixoto, 2009), ano pré-crise financeira mundial, o contexto socioeconômico brasileiro se caracterizava por: redução do desemprego, devido à economia aquecida; ganho real dos salários com trajetória de crescimento expressivo desde 2003; aumento das exportações devido à valorização das *commodities* no mercado internacional e diversificação dos mercados; aumento do superávit primário e redução da dívida líquida em relação ao PIB devido ao bom desempenho das empresas; indicação de alta de juros devido ao aquecimento do consumo e à pressão inflacionária; a economia brasileira vinha de um período de pelo menos cinco anos de crescimento e estabilidade, com a inflação sob controle. Em 2008, podia-se dizer que o Brasil ainda estava *na moda e na mídia*.

No que se refere às políticas de apoio ao empreendedorismo, em 2004 foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior (PITCE) que apoiava ações de incentivo a Arranjos Produtivos Locais por meio de agências governamentais tais como BNDES, APEX e FINEP. Em 2006 foi aprovada a Lei Complementar 123/06, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, consolidando o arcabouço jurídico sob o qual estas empresas operavam.

A partir da análise feita das entrevistas foi possível identificar vários aspectos referentes ao ambiente e à cultura empreendedora no país, detalhados em Salles (2008). Para os propósitos deste artigo, serão enfatizados dois aspectos principais: a falta de uma agenda para as políticas de apoio ao empreendedorismo, e a falta de capital social. Por *capital social*, entende-se a capacidade apresentada

pelos membros de uma comunidade de se associar e se organizar em termos da solução de seus problemas e da construção de sua prosperidade social e econômica.

No que se refere às instituições, reconhecia-se que o apoio ao empreendedorismo era importante, sobretudo em um país onde os formuladores de política privilegiavam as grandes empresas:

Existem disputas entre correntes internas. Os que tentam criar um ambiente mais propício para as micro e pequenas empresas têm que lutar com a ideia de que as pequenas empresas tem uma função muito marginal, no sentido de que sempre vai surgir uma grande para comprar ou destruir a mesma, o que faz com que se alastre a ideia, quase anti-evolucionista, do ponto de vista econômico, de que “não se deve preocupar com as mesmas” já que “são as grandes empresas nacionais ou multinacionais que puxam o desenvolvimento” e, que portanto, é na atração destas que se deve focar a atenção, para natural revolta dos que consideram importante o apoio ao empreendedorismo. Ora bolas, nós temos que criar um empresariado nacional, temos que criar empresas. Não podemos ficar nessa pasmaceira de só meia dúzia de empresas, não é? (Entrevista BNDES, 2007, grifo nosso).

Isto explicaria por que as políticas de apoio ao empreendedorismo não eram políticas explícitas àquela época.

Desta forma, o apoio ao empreendedorismo acaba, na percepção dos formuladores de política, se confundindo com mecanismos de geração de emprego e renda:

A taxa elevada de empreendedorismo apresentada pelo Brasil é consequência, na verdade, de um problema social e, de certa forma, demonstra a incoerência do ambiente institucional brasileiro, ao analisar que: “a pessoa é colocada em um mundo econômico que depende do capital e do trabalho que são a essência do capitalismo, mas não tem o capital e o trabalho ninguém lhe oferece”, [dessa forma] o “empreendedorismo” passa a ser uma coisa de sobrevivência. A pessoa tem que gerar algum tipo de renda para poder viver [...]. Então você tem uma demanda [social] aqui no Brasil [que faz surgir] muitos empreendedores por obrigação. (Entrevista SEBRAE, 2007).

Assim as políticas pouco faziam para mitigar os efeitos do ambiente reconhecidamente inóspito para o empreendedor:

O ambiente para o empreendedor no Brasil

é ruim, é horrível; nada ajuda, absolutamente nada ajuda. A burocracia é uma coisa imensa, pesa: a tributação é insana, é enorme. A questão da infraestrutura também não é muito adequada, não ajuda; não existem políticas bem definidas de Governo nesse sentido e o mercado é selvagem. (...) As instituições já existentes teriam que fornecer essa facilitação, e não, ter essas ilhas dentro de um sistema – que está todo errado – para criar uma coisa para contrapor a esse ambiente adverso. (Entrevista INVESTE RIO, 2007).

Além disso, há pouco diálogo e cooperação entre as instituições na definição de políticas:

A gente se encastela um pouco. E conhece muito pouco do que acontece lá fora. Enfim, a entidade pública teria que se abrir mais, ser mais acessível nesse sentido. (Entrevista FINEP, 2007).

No que se refere às organizações, percebia-se dificuldades das empresas devido à burocracia, à falta de transparência nas informações e à informalidade:

Hoje para uma empresa se financiar, a empresa tem que bater em muitas portas (mesmo dentro de uma mesma instituição). Para cada coisa ela tem uma forma diferente de apresentar o mesmo projeto. As regras, os produtos e instrumentos oferecidos não são facilmente entendidos. (Entrevista FINEP, 2007, grifo nosso).

Os empreendedores brasileiros são extremamente informais. Eles saem fazendo e depois veem o que dá para encaixar ou qual é a penalidade que eles vão ser obrigados a pagar, ou tentam não pagar e vão em frente. Mas o Estado brasileiro - até por ser um Estado - tem regras, tem que ter regras para poder fiscalizar, para poder orientar, para normatizar. As regras têm que existir, mas deviam ser mais brandas. O problema é onde colocar a fronteira. (Entrevista BNDES, 2007, grifo nosso).

No que se refere às convenções, foi identificada uma aversão ao risco das classes com maior formação e oportunidade, demonstrada na valorização e busca de estabilidade em empregos públicos ou simplesmente, em empregos em grandes empresas. Na visão dos entrevistados, seria necessário mudar esta mentalidade através de políticas de educação e de capacitação de empreendedores:

O brasileiro ainda tem uma cultura grande de estudar – a gente tem ótimas faculdades, pós-graduações, etc. – mas estudar para ser empregado e até um viés para ser empregado do Governo (Entrevista FINEP, 2007, grifo nosso).

“O que não existe no Brasil ainda é qualificação de empreendedores e isso a gente tem que trabalhar. Não é uma questão de transpor o sistema dos EUA para o Brasil. “você tem todo um ecossistema para trabalhar, além de dinheiro e gestão, obviamente. Você tem que ter empresário conversando com empresário, cientista com cientista. Você tem que ter “toda uma postura do país com relação a isso”. (Entrevista Investidor, 2007, grifo nosso).

Segundo um dos investidores entrevistados, “na raiz de todos os problemas brasileiros está o problema da educação. E isso, você só muda com o tempo”:

O conjunto de hábitos identificado em 2007 revela, entre outros aspectos, uma falta de associativismo pelo cultivo do individualismo em detrimento do incentivo à individualidade e à coletividade, gerando desconfiança no outro, além de valorização dos resultados (aparência e sucesso) e não do esforço e da trajetória (Salles, 2008). Estes hábitos provocam uma baixa cooperação, tanto entre empresas quanto entre instituições:

Entre os micro e pequenos empresários nota-se uma mudança de mentalidade que leva a uma maior preocupação com a associação de esforços, mas para ele essa mudança está sendo provocada por uma ameaça de ‘eu vou me associar para não morrer, para não ser engolido pelo grande’ [pois]o empresariado sabe que se não criar uma política séria ele pode quebrar (Entrevista SENAC, 2007).

3.2. O AMBIENTE EM 2015

Em 2015, o contexto socioeconômico havia se modificado completamente: as contas públicas estavam piorando, pois a economia havia começado a desacelerar; a inflação se situou em torno de 7%, bem acima da meta de 4,5%, e o crescimento estava abaixo de 1%; a política de estímulo ao consumo interno atingiu o seu limite e o desemprego começou a aumentar (Carvalho Filho, 2015).

No que se refere à política industrial, que inclui as políticas de apoio ao empreendedorismo, entre 2007 e 2010 o Governo deu continuidade à PICTE através da Política de Desenvolvimento Produtivo

e em 2010 lançou o Plano Brasil Maior, que buscou integrar a política industrial com a de comércio exterior. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) iniciou em 2012 um processo de elaboração de uma Política Nacional de Empreendedorismo, que estabeleceu diretrizes de apoio que foram validadas por oficinas regionais e uma consulta pública em 2013. Entretanto, sucessivas mudanças desde então no Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, responsável à época pela condução da política, impediram que a mesma pudesse ser implementada.

No que se refere às instituições, observa-se a permanência do ambiente desfavorável aos empreendedores:

“A outra questão eu acho que é o que se coloca aí de não se ter um ambiente favorável ao empreendedorismo. O Estado primordialmente não pode ser o que mais traz barreiras para esse tipo de desenvolvimento. Nós temos situações, como por exemplo, aqui no Rio de Janeiro, que em média são necessários dois meses para abrir uma empresa. Na Bahia esse prazo diminuiu para duas, três semanas. Em alguns municípios de São Paulo ou de Minas Gerais em uma semana você consegue abrir uma empresa. Por outro lado você fica aí de três a quatro anos para você conseguir fechar uma empresa.” (Entrevista SEBRAE, 2015, grifo nosso).

Entretanto, observa-se um avanço na percepção das possíveis soluções para melhorar o ambiente:

O ambiente de negócios envolve não só a questão tributária, abrir e encerrar um negócio, mas também propiciar ao investidor ter uma proteção do seu investimento, conseguir estimular, por exemplo, o empreendedorismo, a articulação entre o mercado, os empreendedores, incubadoras, parques tecnológicos, universidades, então na verdade a política você não consegue só trabalhar ali no âmbito da empresa. Se você criar uma lei, por exemplo de tax exemption, de benefício tributário ou de isenção de impostos, você não vai conseguir mudar o cenário [...] Então é uma coisa mais ampla do que simplesmente trabalhar no âmbito da pequena empresa (Entrevista BNDES, 2015, grifo nosso).

Porém, persiste a falta de transparência e de articulação entre as instituições observada em 2007:

O país tem que enfrentar esse dilema [de

falta de garantias para empreendedores] e montar um fundo de apoio, um fundo de crédito, um fundo garantidor. Alguns dizem: tem o FAMPE (Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas) do Sebrae, o FGI (Fundo Garantidor de Investimentos) do BNDES. São sempre coisas pulverizadas, a porta de acesso nunca é conhecida, e que você fica encastelado nas instituições que comandam isso, e na realidade muita gente não detém essa informação. (Entrevista FINEP 2015, grifo nosso.).

No que se refere às organizações, as empresas, na percepção dos gestores, ainda têm dificuldades no que se refere a competências para gestão, para receber aportes de investidores e para aumentar sua escala, sendo assim frágeis:

[..]você tem empresas de porte 1, que vão ter faturamento até 3,6 milhões, empresas de porte 2, que vão de 3,6 a 16 milhões, empresas de porte 3 que vão de 16 a 90 milhões, e que são consideradas médias empresas. [...], nessas empresas de porte 1 – com faturamento de até 3,6 milhões – o empreendedor tem um sério problema: ele entende muito do negócio, ele tem a capacidade de desenvolver novas ideias e novos produtos, mas ele não tem o tempo necessário para se dedicar ao projeto, não tem a expertise necessária para áreas correlatas como precificação, comercialização, marketing, recursos humanos, administração; e ele precisa de algum tipo de recurso para que possa se manter ao longo daquele período de desenvolvimento do projeto. [...] empresas de porte 2, já possuem maior solidez na gestão estratégica. [...] aí tem uma questão maior, que é a necessidade de preparar essas empresas efetivamente para a questão dos recursos reembolsáveis de crédito – que a dificuldade é a questão da garantia –, e a questão da preparação do dono da empresa na possibilidade de ser investida através de algum fundo de investimento. Para empresas de porte 3, os programas devem se voltar para que essas empresas tenham escala de atuação. Então você precisa ter um volume maior de recursos, pensando em que essa empresa chegue mais rápido ao tamanho de média a grande. Por que se caso isso não acontecer, ela pode em um pequeno espaço de tempo retornar a uma condição de microempresa, o que é ruim. (Entrevista FINEP, 2015, grifo nosso).

O desestímulo ao empreendedorismo relacionado à burocracia persiste:

Como é que você traz uma empresa que está acabando de nascer com uma carga tributária tamanha hoje? Então, eu acho que o ambiente tributário hoje não é um ambiente ideal para as empresas, eu acho que nós temos uma questão

jurídica muito séria no Brasil que é a questão da responsabilidade limitada. As pessoas hoje têm medo de criar empresa, porque a pessoa acaba sendo responsável na pessoa física. Então, se a minha empresa falir e eu não pagar meu fornecedor, isso pode chegar no meu patrimônio pessoal. Em países, onde o empreendedorismo é mais evoluído como nos Estados Unidos, isso é inaceitável. A empresa é uma personalidade jurídica diferente da pessoa física. Então, isso é um limitador. Eu acho que existem algumas limitações, principalmente no ambiente tributário, no ambiente jurídico e também no crédito. O Brasil é um país extremamente conservador para dar crédito para as empresas. (Entrevista BNDES, 2015, grifo nosso).

A convenção de aversão ao risco também foi observada em 2015, apesar das condições macroeconômicas terem se modificado:

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

O país vive um dilema, porque a gente está meio que na quina, meio que refém de uma política monetária e de uma política econômica que não dá muita margem de você apostar. E empreendedorismo exige aposta. Aposta precisa de recurso. Recurso precisa de excedente. Excedente vem do PIB. Quando você tem parcela grande do seu PIB comprometida para pagar dívida, para remunerar capital especulativo de rentista, e que você tem que segurar esse capital aqui porque senão os juros vão lá pra cima, senão o dólar vai lá pra cima, já é algo complicado. Então, politicamente você precisa pensar em uma reformulação macroeconômica, porque com esse atual estágio muito pouca iniciativa para empreendedorismo vai ser possível. (Entrevista FINEP, 2015, grifo nosso).

A educação empreendedora é uma das soluções compartilhadas:

Começa lá nos primórdios da nossa educação formal, a questão de ter o tema do empreendedorismo pulverizado em todos os níveis escolares. Não ser um tema, digamos assim, traduzido somente pela vertente de ser um empreendedor no sentido de ter um negócio próprio, uma autonomia na carreira, mas também ser um empreendedor no seu cotidiano.

Então acho que tem uma questão aí que deveria ser uma política de Estado, implementando isso quase que como uma disciplina obrigatória desde os primeiros níveis escolares, permeando todos os níveis. (Entrevista SEBRAE, 2015).

Imagina duzentos milhões de pessoas, que é o que o país tem, sabendo o que é empreendedorismo e a importância disso! É impossível? Não! Se você decidir daqui a dez anos todo mundo na primeira série do primeiro grau já vai estar com isso no currículo, não é impossível que você daqui a vinte, trinta anos tenha um país de empreendedores; de mentalidade empreendedora. (Entrevista IEL, 2015).

No que se refere aos hábitos, a baixa cooperação entre as instituições também persiste:

Não adianta ser competitivo no Brasil. As políticas, por exemplo, de inovação de muitos países são associadas à política de comércio exterior. [Aqui] elas não têm articulação [...] a gente tem os instrumentos de investimento, tem os instrumentos de financiamento aqui no Banco, na FINEP, subvenção na FINEP. O Brasil tem os instrumentos, mas a gente tem que articular melhor. (Entrevista BNDES, 2015).

Assim, as condições favoráveis do ambiente macroeconômico observadas no período 2007-2014, não se refletiram em mudanças nas políticas de apoio ao empreendedorismo, como indicam a persistência de problemas na articulação das ações apontadas pelos entrevistados.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nas nações que apresentaram maior desenvolvimento socioeconômico nos séculos XIX e XX se observam dois tipos de mudança: mudança política (surgimento da República e da noção do Estado como instituição regida por leis, símbolo máximo do conjunto de instituições que vão garantir a governança e o interesse e a segurança do povo) e mudança econômica, com o advento do capitalismo em apoio à livre iniciativa. Essas mudanças só foram possíveis, segundo McCloskey (2008), pela construção e poder de convencimento de uma retórica favorável às mesmas.

Uma das razões para o “atraso” brasileiro em termos de desenvolvimento

socioeconômico pode estar em uma arquitetura institucional incoerente e inóspita, que não prestigia o potencial empreendedor do brasileiro devido a uma falta de compreensão das regras necessárias para se desfrutar das virtudes da lógica do “mercado”, ou do incentivo à livre iniciativa. Esta incompreensão seria alimentada pela deturpação ocorrida e reificada pelo desconhecimento da complexa e intrincada trajetória da institucionalização da República e do capitalismo no Brasil estimulada pela falta, na grande maioria da população, de um entendimento mais aprofundado e realístico das regras do jogo. Se por um lado, tem-se um discurso poderoso, que permitiu que no Brasil fosse construída uma noção de nação, por outro falta um discurso convergente em termos de sua organização social, ou seja, do Estado e do desenvolvimento de um capitalismo sem a “dependência” do Estado.

O movimento de apoio ao empreendedorismo no Brasil se caracteriza como um movimento de baixo para cima, por meio de iniciativas pontuais de vários atores, integradas apenas por uma proposta comum, qual seja, promover uma cultura empreendedora que abrangesse o sistema institucional como um todo em prol da democratização da base produtiva.

Em 2007, as organizações que começaram a apoiar o empreendedorismo, devido à globalização e à abertura de mercados, apesar de terem se multiplicado e terem conseguido uma maior participação no discurso oficial, ainda atuavam como verdadeiras *ilhas*, dentro de uma estrutura institucional razoavelmente inóspita, onde o Estado ainda aparecia como o distribuidor do jogo, com a sociedade civil atuando, quando muito, como simples coadjuvante.

Em 2015, permanece o ambiente institucional inóspito, apesar de terem sido constatados avanços na percepção sistêmica dos gestores de políticas públicas e a consolidação da crença de que políticas de educação empreendedora

são fundamentais para a melhoria deste ambiente. **O Quadro 1 abaixo sintetiza os achados da comparação entre os dois períodos.**

Quadro 1 : Comparação entre o Ambiente em 2007 e 2015

		Ambiente em 2007	Ambiente em 2015
Contexto	Socioeconômico	Redução do desemprego;	Desaceleração da economia;
		Ganho real dos salários;	Piora nas contas públicas;
		Aumento das exportações;	Inflação no teto da meta;
		Aumento do superávit primário;	Baixo crescimento;
	Políticas de apoio às empresas e ao empreendedorismo	Redução da dívida líquida;	Aumento do desemprego;
		2004: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE);	2008: Política de Desenvolvimento produtivo;
		2010: Plano Brasil Maior;	2012: Início do processo de elaboração da Política Nacional de Empreendedorismo;
Instituições	Ambiente institucional inóspito para o empreendedor;	Permanência de um ambiente desfavorável para os empreendedores;	
	Reconhecimento da importância das políticas de apoio por parte das instituições;	Avanço na percepção das possíveis soluções para melhorar o ambiente (visão sistêmica);	
	Pouco diálogo e cooperação entre as instituições na definição de políticas;	Persistência da falta de transparência e articulação entre as instituições;	
Organizações	Dificuldades relativas às competências para gestão e ao excesso de burocracia;	Persistência das dificuldades relativas às competências para gestão e ao excesso de burocracia;	
	Falta de acesso às informações e alto grau de voluntarismo;		
Convenções	Aversão ao risco;	Permanência da aversão ao risco, sobretudo devido ao custo de oportunidade decorrente dos altos juros;	
	Valorização e busca de estabilidade;		
	Necessidade de mudança de mentalidade através de políticas de educação e de capacitação de empreendedores;	Reforço da percepção acerca da necessidade de políticas voltadas para a educação empreendedora;	
Hábitos	Falta de associativismo e culto ao individualismo;	Manutenção do baixo nível de cooperação entre instituições e organizações;	
	Valorização dos resultados (aparência e sucesso) em detrimento do esforço e da trajetória;		
	Baixo nível de cooperação entre os atores;		

Fonte: Elaboração Própria

A comparação entre os dois períodos mostra que contextos macroeconômicos distintos pouco interferem nas dificuldades relacionadas às políticas de apoio ao empreendedorismo. A falta de articulação entre as instituições de apoio leva à duplicação de esforços por parte destas, a

dificuldades no acesso dos empreendedores às linhas de fomento e a avanços limitados no que se refere à melhoria da capacidade de gestão das empresas.

Observa-se também uma falta de coerência entre os mecanismos de coordenação: enquanto há reconhecimento por parte

dos gestores públicos que é necessária a articulação das instituições, prevalece a cultura de baixo associativismo ao longo do período analisado.

No que se refere às convenções, o alto custo de oportunidade de empreender associado aos altos juros no Brasil encontrado pela pesquisa revela o ambiente inóspito descrito anteriormente. Este achado corrobora os achados de Erber (2011), que mostra que juros altos constituem uma das facetas da convenção de estabilidade macroeconômica associada a uma agenda neoliberal, a qual, apesar de estar em conflito com a convenção neodesenvolvimentista desenvolvida nos governos do PT, é predominante nas ações do Governo, no período analisado.

As fragilidades do quadro institucional dificultam o desenho e a implementação de uma política eficaz de apoio ao empreendedorismo. Deste modo, os achados da pesquisa são complementares ao trabalho de Camara (2016) que sugere que os agentes envolvidos nas políticas de apoio ao empreendedorismo têm diferentes percepções sobre o que é empreendedorismo e sua importância, o que limita a sua efetividade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício analítico proposto neste artigo pretendeu contribuir para uma perspectiva dinâmica das instituições que podem vir a compor um Sistema Nacional de Empreendedorismo no Brasil. A permanência das dificuldades no ambiente institucional brasileiro entre 2007 e 2015 explica por que o Brasil figura em 98º lugar entre 138 países no ranking de empreendedorismo global feito pelo *Global Entrepreneurship and Development Institute* (www.gedi.org) e coloca três caminhos para trabalhos futuros.

Em primeiro lugar, deve-se investigar se esta permanência se deve ao simples fato de que o período entre as entrevistas é relativamente curto, do ponto de vista histórico. De fato, Williamson (2000) sugere que mudanças no ambiente institucional podem ter entre

10 e 100 anos de duração, e mudanças nos hábitos podem levar entre 100 e 1000 anos. Complementarmente, Castelli e Conceição (2016) observam que o processo de mudança institucional é complexo e demorado, pois depende da gestação de novos hábitos de pensamento e comportamento, sendo inócua a simples adoção de “boas instituições” importadas de outros contextos.

Em segundo lugar, é preciso analisar se o pensamento sistêmico dos entrevistados observado pela pesquisa de 2015 é suficiente para gerar ações de apoio ao empreendedorismo que levem em consideração a necessidade de articulação institucional. Para tanto, é preciso avançar na análise das iniciativas recentes de políticas, programas e instrumentos de apoio ao empreendedorismo no país do ponto de vista de suas relações, complementaridades e gargalos (Acs, 2016), bem como na investigação acerca das capacidades estatais existentes para a formulação, implementação e avaliação destas políticas.

Por fim, devemos avançar em análises comparativas com outros ambientes institucionais, sobretudo àqueles que apresentam semelhanças com o caso brasileiro, como no caso dos países latino-americanos. Como pontuam Kantis e Federico (2012), na América Latina existem diversos fatores sociais, culturais e econômicos que possuem uma influência negativa no contexto empreendedor na comparação com outras regiões. Desta forma, a partir da identificação de problemas comuns e específicos a estes ambientes, analisando e explicitando dentro desta especificidade as regras informais e, portanto, ocultas (convenções e hábitos) a cada um que se interpõem e comprometem a eficiência da formulação e implementação das regras e instrumentos formais, será possível formular de políticas de apoio adequadas à nossa realidade, ao invés de importar políticas e instituições de países centrais. Como pontuam Castelli e Conceição (2016), a imitação de leis, regras e políticas que não tenham aderência nos hábitos de pensamento dos agentes econômicos está fadada ao fracasso e a não se institucionalizar.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACS, Z. J.; AUDRETSCH, D. B.; LEHMANN, E. E.; LICHT, G. National Systems of Entrepreneurship. *Small Business Economics* 46, 2016, p:527-535.

BAUMOL, W., LITAN, R.; SHRAMM, C. *Good capitalism, bad capitalism*. New Haven, CT: Yale University Press, 2009.

BILLAUDOT, B. Les institutions dans la théorie de la régulation : une actualisation. *Revue de la régulation* [Online], 6, 2ème semestre, Automne 2009. Disponível em <http://regulation.revues.org/7632>. Acesso em 12 de julho de 2017.

BOYER, R. The seven paradoxes of capitalism. Or is a theory of modern economies still possible? Texto de Discussão CEPREMAP no 9620, outubro de 1996.

CAMARA, P. W. Por que o Brasil não tem uma Política de Empreendedorismo? *Dissonância Cognitiva e o Quadro de Coalizões de Defesa*. 216 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2016.

CASTELLI, J. R.; CONCEIÇÃO, O. A. C. Instituições, mudança tecnológica e crescimento econômico: Uma aproximação das escolas evolucionárias neo-schumpeteriana e neo-institucionalista. *Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação, UFABC*, vol. 1, semestre 2, 2016.

CORIAT, B.; WEINSTEIN, O. *Les nouvelles théories de l'entreprise*. Paris: Le Livre de Poche, 1995.

ERBER, F. As Convenções de Desenvolvimento do Governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política* vol 131 no 1 (121), janeiro-março de 2011, p.31-55.

FERREIRA, M. P.; REIS, N.; MIRANDA, R. Thirty years of entrepreneurship research published in top journals: analysis of citations, co-citations and themes. *Journal of Global Entrepreneurship Research* vol. 5. no7, 2015.

HODGSON, G. The Revival of Veblenian Institutional Economics. *Journal of Economic Issues* Vol.XLI n02, June 2007, p.325-340.

KANTIS, H.; FEDERICO, J. Entrepreneurial Ecosystems in Latin America: the role of policies, 2012. Disponível em: http://www.innovacion.gob.cl/wp-content/uploads/2012/06/Entrepreneurial-Ecosystems-in-Latin-America_the-role-of-policies.pdf

MANTZAVINOS, C.; NORTH, D.C; SHARIQ, S. Learning, Institutions and Economic Performance. *Perspectives on Politics* Vol.2 n.1, March 2004. Disponível em: http://kgc.stanford.edu/documents/Mantzavinos_North_Shariq_Learning_Institutions_Economic_Performance.pdf

MCCLOSKEY, D. Bourgeois towns: how capitalism became virtuous. Max Weber Lecture Series MWP-LS 2008/03. Disponível em <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/8092/MWP-LS-2008-03.pdf?sequence=1>

NELSON, R. R. National systems of innovation:

A comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 1993.

PESSALI, H.; DALTO, F. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. *Nova Economia*, vol.20 no 1, janeiro-abril, 2010, p.11-37.

PORTER, M. *The competitive advantage of nations*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

SCHILLO, R. S.; PERSAUD, A.; JING, M. Entrepreneurial readiness in the context of National Systems of Entrepreneurship. *Small Business Economics* 46, 2016, p. 619-637.

TIGRE, P. B. Inovação e Teorias da Firma em Três Paradigmas. *Revista de Economia Contemporânea* vol.3 no1, 1998, p. 67-111.

VEBLÉN, T. *A Teoria da Classe Ociosa: um estudo econômico das instituições*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1965. (Coleção Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais).

WILLIAMSON, O. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature* vol. XXXVIII, September 2000, p. 595-613.