



## **POLÍTICA DE EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO NO BRASIL: PONTOS FORTES E FRACOS**

DANIEL FRANCISCO NAGAO MENEZES

Professor Adjunto de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pos-Doutorando na Universidade de São Paulo - USP. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Civil da Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC/Campinas. Membro do Centro de Estudos e Pesquisas em Economia Pública e Social - CIRIEC. Advogado.

DEMÉTRIUS AMARAL BELTRÃO

Professor Titular de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Público da Pontifícia Universidade Católica de Poços de Caldas - PUC/MG. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário - IBET. Procurador-Geral do Município de Pouso Alegre - MG. Advogado.

*Resumo:* Este artigo apresenta um panorama das políticas públicas de empreendedorismo e inovação no Brasil, e as categoriza de acordo com um modelo com oito tipos de política de empreendedorismo. Para tanto, foram consultados documentos sobre políticas públicas de empreendedorismo nos sites de diversos ministérios, departamentos e agências do governo federal. Os resultados mostraram que as políticas públicas de empreendedorismo no Brasil focam mais na manutenção dos negócios existentes, com políticas de financiamento e apoio às políticas empreendedoras, tecnológicas e de inovação. No entanto, poucas políticas contribuem diretamente para o aumento do número de empreendedores no Brasil. Estas incluiriam políticas para a redução de barreiras de entrada e saída e políticas para melhorar a infraestrutura pública. Constatou-se também que existem poucas políticas de promoção da cultura e educação empreendedora, essenciais para que o empreendedorismo seja visto por mais pessoas como uma opção de carreira.

*Palavras-chave:* políticas públicas; política de empreendedorismo; inovação científica.

*Abstract:* This article presents an overview of public policies on entrepreneurship and innovation in Brazil, and categorizes them according to a model with eight types of entrepreneurship policy. To this end, documents on public policies for entrepreneurship were consulted on the websites of various ministries, departments and agencies of the federal government. The results showed that public policies on entrepreneurship in Brazil focus more on maintaining existing businesses, with financing policies and support for entrepreneurial, technological and innovation policies. However, few policies directly contribute to the increase in the number of entrepreneurs in Brazil. These would include policies to reduce entry and exit barriers and policies to improve public infrastructure. It was also found that there are few policies to promote entrepreneurial culture and education, essential for entrepreneurship to be seen by more people as a career option.

*Keywords:* public policy; entrepreneurship policy; scientific innovation.

### *Introdução*

A flexibilidade e capacidade de adaptação das micro e pequenas empresas permite que empresas desse porte se espalhem rapidamente em determinados países, na medida em que a criação de novos negócios se tornou uma forma de desenvolvimento econômico e social que pode potencialmente resultar em inserção social para empreendedores e as comunidades onde vivem<sup>1</sup>.

Os empreendedores são atores-chave nesse desenvolvimento. De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>2</sup>, o empreendedor pode gerar valor econômico identificando novas oportunidades de negócios ou expandindo negócios existentes e identificando produtos, processos ou serviços que possam ser explorados economicamente.

---

<sup>1</sup> BAUMOL, W. J. Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive. *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, pp.893–921, 1990. KUYUMJIAN, R., DE SOUZA, E. M.; SANT’ANNA, S. R. Uma análise a respeito do desenvolvimento local: o empreendedorismo social no Morro do Jaburu – Vitória (ES), Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 6, pp.1503–1524, 2014. VAN PRAAG, C. M.; VERSLOOT, P. H. What is the value of entrepreneurship? A review of recent research. *Small Business Economics*, v. 29, n. 4, pp.351–382, 2007.

<sup>2</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) SMEs, Entrepreneurship and Innovation, Paris: OECD Publishing, 2010.

É nesse contexto que o empreendedorismo ganha força e é uma estratégia utilizada pelos países para melhorar seu desempenho econômico. Resulta em ações governamentais para estimular a inovação e apoiar os empreendimentos existentes, o que demanda ações coordenadas para promover e manter as atividades empreendedoras<sup>3</sup>.

Devido à necessidade de avaliar as políticas públicas de empreendedorismo, foram desenhados modelos para sua análise, como os de Lundström e Stevenson<sup>4</sup> e Sarfati<sup>5</sup>. Todos os estudos que propõem tais modelos destacam a importância do estabelecimento de políticas que efetivamente promovam e impulsionem o empreendedorismo e a inovação científica e tecnológica.

Quando se conhece o foco de uma política pública de empreendedorismo e inovação (EI) pode-se compreender as decisões que estão sendo tomadas e as ações empreendidas que são consideradas prioritárias nas práticas empreendedoras de cada país ou comunidade e aquelas que são pouco exploradas ou ignoradas no contexto empresarial. No entanto, poucos estudos discutem ou avaliam as políticas públicas de EI no Brasil<sup>6</sup>. Para preencher essa lacuna, as seguintes questões devem ser consideradas: qual é o foco das políticas públicas de empreendedorismo no Brasil e quais campos são beneficiados ou negligenciados por tais políticas?

Na tentativa de responder a essas questões, este artigo se propõe a revisar as políticas públicas de EI no Brasil e classificá-las de acordo com um modelo adaptado de Lundström e Stevenson<sup>7</sup>, com dados coletados entre janeiro de 2010 à setembro de 2021 nos sites do governo federal, ministérios, abrangendo as políticas federais em execução durante o período, incluindo políticas já extintas.

---

<sup>3</sup> SARFATI, G. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 1, pp. 25–48, 2013.

<sup>4</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>5</sup> SARFATI, G. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 1, pp. 25–48, 2013.

<sup>6</sup> BORGES, C.; NAJBERG, E.; FERREIRA, V.R.S.; COSTA, C.S. Perfil das Recomendações dos Pesquisadores Brasileiros às Políticas Públicas de Empreendedorismo. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 5, n. 1, pp.1–19, 2013. MENEZES, D. F. N.; MORAES, Gerson L. Evolución de las políticas de ciencia y tecnología en Brasil y la incorporación de la innovación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, v. 159, p. 1087-1116, 2020.

<sup>7</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

Este estudo traz duas contribuições para o campo. A primeira, de cunho teórico, propõe a inclusão de duas novas categorias no modelo de Lundström e Stevenson<sup>8</sup>, a saber, “infraestrutura” e “tecnologia e inovação”, ambas derivadas de observações feitas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio<sup>9</sup>, um ministério do governo brasileiro. A análise realizada neste estudo também considera essas duas categorias, que se mostraram satisfatórias. A segunda contribuição é prática e é voltada para profissionais e formuladores de políticas públicas, pois identifica áreas ainda não contempladas pelas políticas brasileiras de EI.

Este último é particularmente significativo no contexto do EI no Brasil. A política de EI deve considerar o contexto nacional<sup>10</sup> e dois estudos mostraram que o ambiente para o EI no Brasil não é favorável quando comparado ao de outros países. De acordo com o primeiro, o Doing Business do Banco Mundial, o Brasil é um dos países com maior dificuldade na hora de abrir um negócio. Na classificação para EI, o Brasil ocupa a 167ª posição da lista de 189 economias analisadas pelo Banco Mundial<sup>11</sup>. O segundo estudo, Global Entrepreneurship and Development Index, coloca o Brasil em 100º lugar na avaliação do conjunto de fatores que facilitam o desenvolvimento do EI em um país.

Existem diferentes formas de EI. A criação de novos empreendimentos é o foco principal deste artigo, mas outras formas como o empreendedorismo social, o empreendedorismo público ou o empreendedorismo corporativo também são importantes e carecem de políticas públicas específicas.

### *1. Quadro teórico*

Este capítulo discute os principais conceitos de políticas públicas de empreendedorismo e apresenta os componentes do modelo teórico de Lundström e Stevenson<sup>12</sup> que serviu de base para este estudo: promoção do EI; educação empreendedora; redução das barreiras de entrada/saída; financiamento inicial; suporte inicial; e medidas de

---

<sup>8</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>9</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC) *Proposta de Teses e Diretrizes para a Política Nacional de Empreendedorismo e Negócios: Consulta Pública*. Brasília: MDIC, 2012.

<sup>10</sup> DANA, L. P.; MUELLER, J.; PIO, E. *Contours of entrepreneurship: the impact of government policy in China and India*. *Journal of Asia Entrepreneurship and Sustainability*, v. 4, n. 2, pp.74–95, 2008.

<sup>11</sup> WORLD BANK GROUP. *Classificação das economias*. *Doing Business*. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/rankings>.

<sup>12</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

grupos-alvo. Além destes, os dois elementos adicionados ao modelo, identificados pelo MDIC<sup>13</sup> como “infraestrutura” e “tecnologia e inovação”, ampliam o modelo de Lundström e Stevenson<sup>14</sup> utilizado neste estudo.

### 1.1. Políticas públicas de EI

Segundo Dye<sup>15</sup>, política pública é aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer. Também pode ser definido como o conceito de estratégias no setor privado, ou seja, planos ou guias para ações e processos futuros. Eles decorrem de um modelo racional em que o conhecimento precede a ação e, portanto, são institucionalizados em etapas distintas, “formulação” seguida de “aplicação”<sup>16</sup>. Höfling<sup>17</sup> vê as políticas públicas como o processo de implementação de um projeto de governo por meio de programas e ações, envolvendo diferentes órgãos e agentes, tanto do governo quanto da sociedade. Inclui também a perspectiva de políticas públicas sociais para explicar como o Estado influencia as relações sociais para reduzir a desigualdade causada pelo modelo econômico vigente.

No contexto da prática, as políticas públicas desempenham um papel decisivo no desenvolvimento da atividade empreendedora e na consequente geração de empregos, crescimento econômico, desenvolvimento regional e inovação<sup>18</sup>, tanto que a literatura tem sugerido que os governos formulem políticas públicas que promovam o EI<sup>19</sup>. Os formuladores de políticas devem ter um grande interesse em promover o empreendedorismo<sup>20</sup>, pois suas

---

<sup>13</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC) Proposta de Teses e Diretrizes para a Política Nacional de Empreendedorismo e Negócios: Consulta Pública. Brasília: MDIC, 2012.

<sup>14</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>15</sup> DYE, T. R. *Understanding Public Policy*, 12ª ed. New Jersey: Pearson Prentice, 2008.

<sup>16</sup> JØRGENSEN, J.; MINTZBERG, H. Emergent strategy for public policy. *Canadian Public Administration*, v. 30, n. 2, pp.214–229, 1987.

<sup>17</sup> HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, pp.30–41, 2001.

<sup>18</sup> NIGHTINGALE, P.; COAD, A. Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. *Industrial and Corporate Change*, v. 23, n. 1, pp.113–143, 2014.

<sup>19</sup> ARSHED, N.; CARTER, S.; MASON, C. The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? *Small Business Economics*, v. 43, n. 3, pp.639–659, 2014. HENREKSON, M.; SANANDAJI, T. Small business activity does not measure Entrepreneurship. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 111, n. 5, pp.1760–1765, 2014. JACQUEMIN, A.; JANSSEN, F. Role of regulation in facilitating entrepreneurship: a study of incubation in Belgium. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 20, n. 4, pp.497–519, 2013.

<sup>20</sup> ÁCS, Z. J.; SZERB, L. Entrepreneurship, economic growth and public policy. *Small Business Economics*, v. 28, n. 3, pp.109–122, 2007.

políticas são indicadores cruciais para o crescimento econômico e a geração de novos empregos<sup>21</sup>.

Dana<sup>22</sup> mostrou que as ações e atitudes governamentais em relação ao EI resultam em um ambiente que pode ser mais ou menos favorável à criação e desenvolvimento de novos negócios. Ele propôs um modelo bidimensional de análise de políticas. A primeira dimensão trata do nível de intervenção do governo na economia e das ações dos empresários, que pode variar de *laissez-faire*, com pouca intervenção, a altamente intervencionista. A segunda trata da atitude do governo em relação à atividade empreendedora, que pode variar de positiva, quando o EI é altamente valorizado e apreciado, a negativo, quando é percebido como comportamento indesejável. Dana<sup>23</sup> utilizou esse modelo em sua análise de seis ilhas do Caribe e conclui que, nesses seis casos, a combinação de menor intervenção governamental e uma atitude positiva em relação aos empreendedores resultou em um ambiente que estimulou o EI e o desenvolvimento econômico.

Apesar de as políticas públicas de empreendedorismo serem vitais para o desenvolvimento de um país<sup>24</sup>, elas têm sido criticadas ao longo dos anos na questão de sua eficácia, em decorrência de problemas de formulação. Essas políticas não parecem ter objetivos claros, pois foram criadas como parte de uma agenda mal estruturada. Uma dessas críticas é que certas políticas incentivam as pessoas a abrir um negócio sem considerar o possível impacto econômico, de modo que as pessoas acabam estabelecendo empresas de pouco impacto e que proporcionam baixos níveis de emprego<sup>25</sup>.

Tais problemas são preocupantes, pois cabe ao governo formular políticas de fomento e apoio ao EI e estabelecer sua legitimidade, para que a empresa avance e novas oportunidades sejam criadas<sup>26</sup>. Com isso em mente, a fase de formulação de políticas públicas de empreendedorismo deve trabalhar com um foco claro para eliminar ambiguidades e ações errôneas. A qualidade de uma política depende de ter uma noção clara do que se pretende

---

<sup>21</sup> AUDRETSCH, D. B.; GRILO, I.; THURIK, A. R. *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

<sup>22</sup> DANA, L. P. *Entrepreneurship and venture creation: an international comparison of five commonwealth nations*. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, v. 7, pp.573–583, 1987.

<sup>23</sup> DANA, L. P. *Environments for entrepreneurship: a model for public policy and economic development*. *The Journal of Entrepreneurship*, v. 2, n. 1, pp.73–86, 1993.

<sup>24</sup> ÁCS, Z. J.; AUTIO, E.; SZERB, L. *National systems of entrepreneurship: measurement issues and policy implications*. *Research Policy*, v. 43, n 3, pp.476–494, 2014. NIGHTINGALE, P.; COAD, A. *Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research*. *Industrial and Corporate Change*, v. 23, n. 1, pp.113–143, 2014.

<sup>25</sup> ARSHED, N.; CARTER, S.; MASON, C. *The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame?* *Small Business Economics*, v. 43, n. 3, pp.639–659, 2014.

<sup>26</sup> VAN DE VEN, H. *The development of an infrastructure for entrepreneurship*. *Journal of Business Venturing*, v. 8, n. 3, pp.211–230, 1993.

alcançar. Isso envolve monitoramento de curto e longo prazo e controle efetivo, avaliação de seu impacto e ajustes, se necessário<sup>27</sup>.

Dada a importância da fase de formulação, clareza de objetivos e foco, nos estudos sobre empreendedorismo, destaca-se o de Lundström e Stevenson<sup>28</sup>, que explora pesquisas de ponta sobre políticas públicas de empreendedorismo, utilizando seis categorias: 1. promoção do empreendedorismo; 2. educação para o empreendedorismo; 3. redução das barreiras à entrada/saída; 4. financiamento ao arranque; 5. apoio ao arranque; e 6. medidas de grupos-alvo.

Lundström e Stevenson<sup>29</sup> consideram três fatores cruciais para que as pessoas se tornem empreendedoras: a) motivação; b) habilidade e; c) oportunidade. Eles definem a política pública de empreendedorismo como uma ação governamental focada nas fases iniciais do processo de empreendedorismo, criada e implementada para lidar com aspectos que envolvem esses três fatores cruciais. Seu principal objetivo é incentivar mais pessoas a ver o empreendedorismo como uma opção de carreira

Storey<sup>30</sup> e Balkienė<sup>31</sup> apontam que uma importante contribuição do estudo de Lundström e Stevenson<sup>32</sup> é que ele diferencia as políticas para pequenas empresas e aquelas para o empreendedorismo. Embora tenham certas características comuns, seu foco é diferente. Os autores ressaltam que a principal característica das políticas de empreendedorismo é o foco em indivíduos ou grupos de indivíduos com potencial para a criação de novos negócios, enquanto as políticas de pequenos negócios focam em negócios já estabelecidos.

Seguindo uma perspectiva baseada em parte nas dimensões propostas por Lundström e Stevenson<sup>33</sup>, Audretsch et. al.<sup>34</sup> definem a política pública de empreendedorismo como uma tentativa deliberada do Estado, por meio de incentivos, de criar uma “economia

---

<sup>27</sup> ARSHED, N.; CARTER, S.; MASON, C. The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? *Small Business Economics*, v. 43, n. 3, pp.639–659, 2014.

<sup>28</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>29</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>30</sup> STOREY, D. J. Evaluating SME policies and programmes: technical and political dimensions. in Casson, M.; Yeung, B.; Basu, A.; Wadson, N. (orgs.). *The Oxford Handbook of Entrepreneurship*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 54-77.

<sup>31</sup> BALKIENĖ, K. Sustainable innovativeness: issues and public policy. *Journal of Security and Sustainability Issues*, v. 3, n. 2, pp.53–76, 2013.

<sup>32</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>33</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>34</sup> AUDRETSCH, D. B.; GRILO, I.; THURIK, A. R. *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

inovadora”, em outras palavras, uma economia baseada no conhecimento, inovação e criatividade em que cada vez mais novas empresas são criadas para explorar oportunidades em mercados cada vez mais abertos.

A importância desse tema é vista por Zahra e Wright<sup>35</sup>, que apontam para a necessidade de uma mudança no foco da pesquisa sobre empreendedorismo que, entre outras coisas, deve ser capaz de conectar seus resultados e recomendações com o debate sobre a formulação de políticas públicas.

## 1.2. Modelo adaptado de Lundström e Stevenson

O modelo de Lundström e Stevenson<sup>36</sup> decorre de uma análise da literatura sobre políticas públicas de empreendedorismo, cujos resultados mostram que os esforços e ações governamentais giram em torno de seis categorias principais de objetivos. Segundo os autores, as políticas públicas de empreendedorismo podem ser classificadas como políticas que visam:

1. promover o empreendedorismo;
2. empreender educação para o empreendedorismo;
3. reduzir as barreiras de entrada/saída;
4. fornecer acesso ao financiamento inicial;
5. dar apoio inicial;
6. implementar medidas de grupo-alvo (como mulheres empresárias).

O trabalho de Lundström e Stevenson é citado em vários estudos sobre empreendedorismo público, políticas públicas e desenvolvimento de atividades empreendedoras e da economia<sup>37</sup>. Para o propósito deste estudo, além das seis dimensões propostas por Lundström e Stevenson, foram incluídas mais duas categorias: 7. infraestrutura;

8. tecnologia e inovação.

---

<sup>35</sup> ZAHRA, S.A.; WRIGHT, M. Entrepreneurship's next act. *The Academy of Management Perspectives*, v. 25, n. 4, pp.67–83, 2011.

<sup>36</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>37</sup> ARSHED, N.; CARTER, S.; MASON, C. The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? *Small Business Economics*, v. 43, n. 3, pp.639–659, 2014. BALKIENÉ, K. Sustainable innovativeness: issues and public policy. *Journal of Security and Sustainability Issues*, v. 3, n. 2, pp.53–76, 2013. PATZELT, H.; SHEPHERD, D.A. Strategic entrepreneurship at universities: academic entrepreneurs' assessment of policy programs. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 33, n. 1, pp.319–340, 2009. STOREY, D. J. Evaluating SME policies and programmes: technical and political dimensions. in Casson, M.; Yeung, B.; Basu, A.; Wadeson, N. (orgs.). *The Oxford Handbook of Entrepreneurship*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 54-77. ZAHRA, S.A.; WRIGHT, M. Entrepreneurship's next act. *The Academy of Management Perspectives*, v. 25, n. 4, pp.67–83, 2011.

Estes foram adicionados porque o EI tem que ter uma abordagem diferente de outros participantes do mercado<sup>38</sup>. Sobre a questão das políticas públicas de EI com foco em inovação e investimentos, Romero-Jordán et al.<sup>39</sup> afirmam que as políticas de inovação dão suporte às empresas e funcionam como agentes redutores de risco em projetos, fornecendo subsídios para o empreendedorismo inovador e a geração de negócios de alto impacto.

Em termos de infraestrutura, Woolley<sup>40</sup> destaca que os estados inovadores investem em infraestrutura técnica, o que torna o empreendedorismo mais dinâmico e conta com maior apoio. Isso vale tanto para empresas novas quanto para empresas já estabelecidas. Essa infraestrutura deve englobar os atributos básicos para viabilizar um negócio<sup>41</sup>.

### 1.2.1. Promoção do EI

A promoção do empreendedorismo tem a ver com a ação para criar um ambiente que potencie o EI, com vista a torná-lo mais visível aos olhos da sociedade e divulgá-lo. Este estímulo incentiva mais pessoas a optarem pelo empreendedorismo e assim criarem novos negócios.

Frese et al.<sup>42</sup> afirmam que as principais economias mundiais formulam políticas públicas de empreendedorismo com base em evidências do que é positivo para os empreendedores e o que influenciará seu comportamento. Chamam a atenção para a necessidade de os governos desenvolverem meios de criação de intenção e de EI para conhecer melhor o meio empresarial e formular políticas para a criação efetiva de empresas

Os objetivos destacados no modelo de Lundström e Stevenson<sup>43</sup>, que permite classificar as políticas públicas de empreendedorismo nessa dimensão, incluem: melhorar a visibilidade do EI aos olhos da sociedade; aumentar a conscientização sobre o empreendedorismo, para que ele se torne mais conhecido; apresentação de casos de sucesso

---

<sup>38</sup> FRESE, M., ROUSSEAU, D. M.; WIKLUND, J. The emergence of evidence-based entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 38, n. 2, pp.209–216, 2014.

<sup>39</sup> ROMERO-JORDÁN, D.; DELGADO-RODRÍGUEZ, M. J.; ÁLVAREZ-AYUSO, I.; DE LUCAS-SANTOS, S. Assessment of the public tools used to promote R&D investment in Spanish SMEs. *Small Business Economics*, v. 43, n. 4, pp. 959–976, 2014.

<sup>40</sup> WOOLLEY, J. L. *The Space Between: Building the Infrastructure for Entrepreneurship in Nascent Markets*, Working Paper, 2011.

<sup>41</sup> VAN DE VEN, H. The development of an infrastructure for entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, v. 8, n. 3, pp.211–230, 1993.

<sup>42</sup> FRESE, M., ROUSSEAU, D. M.; WIKLUND, J. The emergence of evidence-based entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 38, n. 2, pp.209–216, 2014.

<sup>43</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

para evidenciar situações claras de realização no empreendedorismo; estimular atitudes favoráveis ao EI e ao seu papel na sociedade; gerar interesse em explorar o empreendedorismo como opção de carreira; e aumentar o apoio da sociedade ao EI.

Conforme demonstrado por Audretsch et al.<sup>44</sup>, os governos podem tentar influenciar as preferências individuais promovendo uma cultura de EI. Eles também afirmam que os valores e atitudes empreendedoras podem ser cultivados pela introdução de elementos de empreendedorismo no sistema educacional e na mídia. As pessoas poderiam assim escolher o EI como opção de carreira.

### 1.2.2. Educação para o empreendedorismo

A educação para o empreendedorismo tem a ver com a incorporação do empreendedorismo no sistema educacional. Exemplos de ações nesta esfera podem incluir: ajudar os alunos a desenvolver competências e habilidades empreendedoras; introduzir o conceito de empreendedorismo no currículo escolar em todos os níveis, para que o EI possa ser considerado desde o início uma opção de carreira; e envolver os professores como parceiros no empreendedorismo, incentivando-os a trabalhar com seus alunos para desenvolver habilidades e competências empreendedoras.

Essas ações fariam com que o empreendedorismo fosse visto como prática comum na sociedade desde a educação básica, como é o caso de outras profissões. Assim, ganharia mais prestígio e ajudaria na formação de possíveis futuros empreendedores. Desde cedo, eles teriam apoio social, conhecimento do que significa ser empreendedor e compreender os desafios a serem enfrentados. As políticas educacionais podem assumir o papel de mudar a mentalidade e as competências dos jovens, tornando-os mais conscientes e mais preparados para uma carreira empreendedora.

Lundström et al.<sup>45</sup> afirmam que, para que as políticas sejam eficazes, elas devem ter perspectivas micro e macroeconômicas. Uma perspectiva macroeconômica inclui uma educação adequada ao EI que promova a formação empreendedora e crie condições para que as pessoas se envolvam. Além de formar características empreendedoras, o estímulo à

---

<sup>44</sup> AUDRETSCH, D. B.; GRILO, I.; THURIK, A. R. *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

<sup>45</sup> LUNDSTRÖM, A.; VIKSTRÖM, P.; FINK, M.; MEULEMAN, M.; GŁODEK, P.; STOREY, D.; KROKSGÅRD, A. Measuring the costs and coverage of SME and entrepreneurship policy: a pioneering study. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 38, n. 4, pp. 941–957, 2014.

educação para o empreendedorismo também o promove como uma oportunidade ao ajudar as pessoas a enxergarem suas possibilidades de carreira e se prepararem para ela.

Segundo Fayolle<sup>46</sup> e Rodrigues et al.<sup>47</sup>, a educação empreendedora desempenha um papel vital na percepção e exploração de oportunidades, pois ajuda o empreendedor a desenvolver habilidades técnicas e gerenciais de negócios inestimáveis e inculca características empreendedoras como criatividade, visão de negócios, liderança, autoconfiança e ousadia. Neste contexto, o professor torna-se um divulgador do empreendedorismo, ao criar um ambiente propício à criatividade e ao desenvolvimento de novas ideias. Além desses exemplos, Hoffmann<sup>48</sup> afirma que a educação para o empreendedorismo deve ir além da educação tradicional e apresenta iniciativas como centros de empreendedorismo, estágios de empreendedorismo, consultoria e pesquisa.

### 1.2.3. Redução das barreiras de entrada/saída

A redução das barreiras de entrada/saída trata da redução das barreiras legais e fiscais que podem dificultar o EI. Tais barreiras exercem forte influência sobre as micro e pequenas empresas e os empresários, que nem sempre têm condições de pagar altas taxas de tributação. Também sofrem forte pressão do mercado para competir e não possuem recursos suficientes para colocar em prática determinadas ações de mercado ou, no longo prazo, lidar com os aspectos legais e fiscais que impactam seus negócios.

Os objetivos do modelo de Lundström e Stevenson<sup>49</sup> para a categorização das políticas públicas de EI nessa dimensão incluem: facilitar critérios e requisitos de entrada para empresas para aumentar o número de novos empreendimentos no mercado; oportunidades crescentes para novas empresas; reduzir o estigma da saída e do fracasso para encorajar os empreendedores a terem fé em seus negócios; redução das taxas de tributação para recém-chegados e novas empresas; reduzindo o custo do trabalho e aumentando a flexibilidade; reduzir a carga de trabalho administrativa envolvida no tratamento das novas regras para pequenas empresas existentes; redução das taxas de tributação; facilitar a transferência de

---

<sup>46</sup> FAYOLLE, A. Evaluation of entrepreneurship education: behaviour performing or intention increasing? *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 2, n. 1, pp.89–98, 2005.

<sup>47</sup> RODRIGUES, R. G.; RAPOSO, M.; FERREIRA, J.; DO PACO, A. Entrepreneurship education and the propensity for business creation: testing a structural model. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 9, n. 1, pp.58–73, 2009.

<sup>48</sup> HOFFMANN, A. H. A rough guide to entrepreneurship policy. in Audretsch, D.B.; Grilo, I.; Thurik, A. R. (orgs.) *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*. Cheltenham: Elgar, 2007, pp. 53-80.

<sup>49</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

propriedade para empresas familiares; promoção do investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D); estimular investimentos informais e capital de risco; e simplificando as declarações fiscais.

Henrekson e Sanandaji<sup>50</sup> e Nightingale e Coad<sup>51</sup> afirmam que muitas empresas não inovam devido às barreiras de entrada que dificultam o empreendedorismo inovador. Isso dificulta o funcionamento das empresas e, conseqüentemente, os empreendedores não investem no negócio. Portanto, as políticas devem incentivar as empresas a entrar no mercado reduzindo essas barreiras.

Muitos países, como o Brasil, continuam tentando reduzir ou eliminar obstáculos para os empreendedores. Isso inclui procedimentos burocráticos e questões de transparência, como falta de informações precisas e procedimentos demorados<sup>52</sup>. A ineficiência e a sobreposição institucional muitas vezes resultam em atrasos e custos financeiros desnecessários para a abertura de novos negócios. Assim, as medidas de fomento às start-ups incluem: redução do número de licenças, processos e taxas administrativas; introdução de mecanismos acelerados e espaços de atendimento para atender demandas específicas; e introdução de procedimentos eletrônicos para registrar empresas e produzir relatórios.

#### 1.2.4. Financiamento inicial

As políticas financeiras lidam com a disponibilidade de recursos financeiros para impulsionar o EI. Segundo Van de Vrande et al.<sup>53</sup>, o fato de as pequenas empresas possuírem menos recursos do que as grandes empresas afeta seu poder competitivo e, conseqüentemente, sua atuação no mercado. Assim, os objetivos da categoria finanças no modelo de Lundström e Stevenson<sup>54</sup> são: melhorar o acesso ao financiamento para todos os grupos de empreendedores em todas as fases de desenvolvimento do negócio, especialmente nas fases iniciais; reduzir riscos e custos de empréstimos para pequenas empresas; levantar

---

<sup>50</sup> HENREKSON, M.; SANANDAJI, T. Small business activity does not measure Entrepreneurship. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 111, n. 5, pp.1760–1765, 2014.

<sup>51</sup> NIGHTINGALE, P.; COAD, A. Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. *Industrial and Corporate Change*, v. 23, n. 1, pp.113–143, 2014.

<sup>52</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*. New York: UNCTAD, 2012.

<sup>53</sup> VAN DE VRANDE, V.; DE JONG, J. P.; VANHAVERBEKE, W.; DE ROCHEMONT, M. Open innovation in SMEs: trends, motives and management challenges. *Technovation*, v. 29, 6, pp.423–437, 2009.

<sup>54</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

investimentos do setor privado; aumentar a oferta de capital de risco; e encontrar investidores anjo.

De acordo com Lundström et al.<sup>55</sup>, as políticas financeiras são políticas microeconômicas direcionadas a empreendedores individuais ou empresas. São importantes na medida em que criam as condições necessárias para o desenvolvimento do empreendedorismo<sup>56</sup>.

A disponibilidade de crédito desempenha um papel importante na formação de novos negócios<sup>57</sup>. Um dos principais desafios para os pequenos e médios empreendedores em países como o Brasil é o custo do financiamento, ainda caro. Existem muitas barreiras burocráticas ao acesso a fundos e os Bancos podem ser insensíveis às pequenas empresas. Assim, a solução é a criação de linhas de crédito específicas que o BNDES tem tentado fazer.

Segundo Ferreira et al.<sup>58</sup>, a dificuldade de acesso ao crédito é uma das razões para o desaparecimento das micro e pequenas empresas, pois os empreendedores que nem sempre conseguem obter financiamento suficiente têm que recorrer ao uso de capital próprio e são incapazes de expandir seus negócios ou tomar aproveitar uma oportunidade de negócio. Para ilustrar como o acesso ao crédito afeta o empreendedorismo, eles apontam que os governos americano e europeu têm investido em políticas para facilitar o acesso ao crédito e iniciativas que incentivam organizações privadas a promover novas empresas como forma de desenvolver o empreendedorismo em seus países. Isto tem tido resultados positivos na criação de novos negócios e no desenvolvimento dos já existentes.

#### 1.2.5. Suporte de inicialização

As políticas públicas de empreendedorismo categorizadas como apoio a empresas em fase de arranque tratam da informação e formação e consultoria para dotar os empresários de maiores competências para a condução das suas atividades. Essa dimensão é definida pelos

---

<sup>55</sup> LUNDSTRÖM, A.; VIKSTRÖM, P.; FINK, M.; MEULEMAN, M.; GŁODEK, P.; STOREY, D.; KROKSGÅRD, A. Measuring the costs and coverage of SME and entrepreneurship policy: a pioneering study. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 38, n. 4, pp. 941–957, 2014.

<sup>56</sup> VAN DE VEN, H. The development of an infrastructure for entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, v. 8, n. 3, pp.211–230, 1993.

<sup>57</sup> BONACIM, C. A.; DA CUNHA, J. A. C.; CORREA, H. L. Mortalidade dos empreendimentos de micro e pequenas empresas: causas e aprendizagem. *Gestão e Regionalidade*, v. 25, n. 74, pp.61–78, 2009.

<sup>58</sup> FERREIRA, L. F. F.; OLIVA, F. L.; SANTOS, S. A.; GRISI, C. C. H.; LIMA, A.C. Análise quantitativa sobre a mortalidade precoce de micro e pequenas empresas da cidade de São Paulo. *Gestão e Produção*, v. 19, n. 4, pp.811–823, 2012.

objetivos do estudo de Lundström e Stevenson<sup>59</sup>: reduzir assimetrias de informação; melhorar o alcance dos serviços de informação e aconselhamento em cada fase de desenvolvimento da empresa; melhorar a qualidade dos serviços para os recém-chegados; e atender às necessidades das pessoas em diferentes estágios de desenvolvimento.

A atividade empreendedora pode enfrentar muitos problemas iniciais, como falta de clientes, legitimidade, relacionamentos e rotinas e um ambiente econômico turbulento. Países mais inovadores têm atividade empreendedora mais dinâmica porque percebem a importância de entender o contexto empreendedor do país e a necessidade de apoiar tanto as empresas novas quanto as já estabelecidas<sup>60</sup>.

Esse aspecto é primordial porque aborda especificamente as ações internas dos empreendedores na gestão e operação geral de seus novos negócios. Ferreira et al.<sup>61</sup> afirmam que tais empresas geralmente vivenciam problemas estratégicos e organizacionais, como falta de planejamento ou plano de negócios; falta de inovação, design ou desempenho de produtos e serviços; dificuldade em encontrar e manter clientes; forte concorrência; empreendedores com baixa escolaridade; e poucas habilidades gerenciais. Essas características afetam diretamente o negócio e influenciam suas chances de sobrevivência no mercado.

De acordo com Glaub et al.<sup>62</sup>, o conhecimento do empreendedor sobre o empreendimento e o mercado é decisivo em termos de sucesso para a organização e é uma habilidade necessária para que o empreendimento se mantenha operacional. Nesse sentido, políticas de apoio ao empreendedor poderiam ajudá-lo a instituir medidas para garantir o desenvolvimento de seu negócio.

#### 1.2.6. Medidas do grupo-alvo

O objetivo das políticas de apoio a grupos-alvo é usar o EI como meio de promover o desenvolvimento social e econômico dos grupos menos privilegiados ou prioritários da sociedade. Eles os ajudarão a superar limitações associadas a esses grupos e

---

<sup>59</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>60</sup> WOOLLEY, J. L. *The Space Between: Building the Infrastructure for Entrepreneurship in Nascent Markets*, Working Paper, 2011.

<sup>61</sup> FERREIRA, L. F. F.; OLIVA, F. L.; SANTOS, S. A.; GRISI, C. C. H.; LIMA, A.C. Análise quantitativa sobre a mortalidade precoce de micro e pequenas empresas da cidade de São Paulo. *Gestão e Produção*, v. 19, n. 4, pp.811–823, 2012.

<sup>62</sup> GLAUB, M. E.; FRESE, M.; FISCHER, S.; HOPPE, M. Increasing personal initiative in small business managers or owners leads to entrepreneurial success: a theory-based controlled randomized field intervention for evidence-based management. *Academy of Management Learning & Education*, v. 13, n. 3, pp.354–379, 2014.

aspectos de exclusão que afetam seu desenvolvimento em seu contexto histórico e cultural, incluindo especialmente questões de gênero e raça.

No estudo de Lundström e Stevenson<sup>63</sup>, esse aspecto foi analisado levando-se em conta alguns objetivos: aumentar os negócios de grupos ainda sub-representados e, portanto, que necessitam de apoio; refletem os diferentes grupos sociais autônomos; introduzir novas pessoas no mercado de trabalho, proporcionando-lhes oportunidades de ingresso; ajudar a reduzir as taxas de desemprego; permitir que certos grupos tenham acesso a financiamento e treinamento nos estágios iniciais de seu empreendimento; ampliar o alcance da ação governamental de apoio ao empreendedorismo; e garantir que o EI se torne acessível a todos.

Quando Garba<sup>64</sup> analisa o papel das políticas públicas de EI na Nigéria, mostra que, por serem políticas “afirmativas”, suas ações têm o poder de alterar realidades e proporcionar oportunidades de pertencimento social e melhoria da qualidade de vida para os menos privilegiados e são a base para a redução da desigualdade e de problemas sociais, como pobreza, preconceito e exclusão. Essas políticas também proporcionam a esses grupos a chance de entrar no meio empresarial.

Dependendo dos principais desafios de cada país, programas especiais de EI, como aqueles que melhoram a empregabilidade dos jovens, criam oportunidades econômicas para as mulheres e superam as divisões étnicas, podem desempenhar um papel vital. Exemplos desse tipo de política pública podem ser encontrados em vários países do mundo<sup>65</sup>.

### 1.2.7. Infraestrutura

A categoria de infraestrutura envolve políticas para projetar infraestrutura para auxiliar e alavancar novos negócios. Inclui projetos de construção ou prestação de serviços envolvendo estradas, telecomunicações, energia, segurança, mão de obra qualificada, reformas e ampliação. Lundström et al.<sup>66</sup> entendem a infraestrutura como uma política macroeconômica. Cada empreendimento emergente influencia a dinâmica econômica,

---

<sup>63</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>64</sup> GARBA, A. S. *Entrepreneurship, public policy and poverty reduction in Nigeria*. *International Journal of Business and Social Research*, v. 2, n. 2, pp.158–169, 2012.

<sup>65</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*. New York: UNCTAD, 2012.

<sup>66</sup> LUNDSTRÖM, A.; VIKSTRÖM, P.; FINK, M.; MEULEMAN, M.; GŁODEK, P.; STOREY, D.; KROKSGÅRD, A. *Measuring the costs and coverage of SME and entrepreneurship policy: a pioneering study*. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 38, n. 4, pp. 941–957, 2014.

portanto, a infraestrutura subjacente a um negócio deve ser pensada com cuidado<sup>67</sup> e deve criar as condições básicas para viabilizar o empreendimento.

De acordo com o documento do MDIC<sup>68</sup>, as ações em infraestrutura visam garantir maiores possibilidades de empreendedorismo de sucesso por meio da criação de um cenário espacial adequado e acessível para a realização de novos negócios e promoção dos já existentes. Como mostra Sarfati<sup>69</sup>, a infraestrutura adequada possibilita um melhor desempenho das empresas, proporcionando aos empreendedores um ambiente mais atrativo e adequado ao desenvolvimento do novo negócio.

#### 1.2.8. Tecnologia e inovação

A categoria tecnologia e inovação tem a ver com políticas para explorar a inovação e as tecnologias emergentes como meio de desenvolver empreendimentos empresariais. Os objetivos traçados no documento do MDIC sobre essa dimensão incluem: fazer da inovação um vetor de desenvolvimento local; oferecer bolsas tecnológicas de extensão que levem a uma maior inserção no campo e formem pesquisadores nas empresas, a fim de ajudar os empreendedores a usar a pesquisa para construir seus negócios; ampliação dos investimentos governamentais em inovação; proporcionar às empresas maior segurança em termos de proteção da propriedade intelectual para promover mais inovações; fornecer meios para projetos de pós-graduação inovadores viáveis e projetos de extensão; e valorizar os negócios relacionados ao uso sustentável da biodiversidade.

Estas políticas conferem às empresas maiores qualidades acomodáticas e proativas que, ao procurarem novos ou melhorados processos, produtos e serviços, podem assegurar a sua permanência no mercado ou inserção no ambiente empresarial com algum grau de diferenciação. De acordo com Póvoa<sup>70</sup>, a inovação é um motor vital para o desenvolvimento e avanço social, pois é um importante canal de ação governamental.

---

<sup>67</sup> WOOLLEY, J. L. *The Space Between: Building the Infrastructure for Entrepreneurship in Nascent Markets*, Working Paper, 2011.

<sup>68</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC) *Proposta de Teses e Diretrizes para a Política Nacional de Empreendedorismo e Negócios: Consulta Pública*. Brasília: MDIC, 2012.

<sup>69</sup> SARFATI, G. *Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália*. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 1, pp. 25–48, 2013.

<sup>70</sup> PÓVOA, L. M. C. *Tendências das políticas de inovação da OCDE*. *Economia & Tecnologia*, v. 7, n. 4, pp.127–134, 2011.

De fato, muitos negócios não apresentam inovação com impacto econômico significativo. Para melhorar seu potencial de desenvolvimento e proporcionar resultados positivos para a sociedade, as empresas devem ser estimuladas a inovar e ampliar sua capacidade de P&D<sup>71</sup>.

## 2. Apresentação e discussão dos resultados

Um total de 94 políticas públicas de empreendedorismo do governo federal foram identificadas neste estudo. Exemplos da classificação dessas políticas são mostrados na Tabela 1.

<b>Foco</b>	<b>Nome</b>	<b>Tipo</b>	<b>Agência</b>	<b>Objetivo</b>
Promoção de EI	Programa artesanato brasileiro	Programa	MDIC	O foco principal do programa é a geração de trabalho e renda e aprimoramento da cultura, profissionais, sociais e condições econômicas de artesãos brasileiros
Empreendedorismo Educação	Prêmio Técnico Empreendedor	Projeto	Ministério da Educação	Estimular e fomentar a espírito empreendedor de técnico e tecnológico alunos do curso
Redução de entrada/saída barreiras	Lei Complementar 123/06	Lei	MCTI	Estabelecer normas gerais para tratamento diferenciado para benefício das micro e pequenas empresas.
Suporte Startups	Projeto Primeira exportação	Projeto	Ministério das Relações exteriores	Para aumentar a base das exportações brasileiras através da inclusão de empresas de pequeno e de médio porte no mercado internacional através de sistematizado de monitoramento e internacionalização de empresas
Financiamento de startups	Programa Nacional de microcrédito	Programa	Ministério da Economia	Elevar o padrão de vida da população de baixa renda e criar empregos através do programa “Brasil sem miséria”, proporcionando novas oportunidades de negócios e promovendo o empreendedorismo e acesso bancário
Medidas de grupo alvo	Programa Nacional Mulheres Trabalhar e Empreendedor	Programa	Secretaria de política de mulheres	Alterar inter-relações locais processos de desenvolvimento e condições de vida das mulheres em termos de produção meio ambiente, economia e independência financeira e sua posição no mercado de trabalho
Infraestrutura	Transporte e Logística	Programa	Ministério do Turismo	Macroprograma do Plano Nacional de Turismo que implementa estratégias de logística de transporte e fortalece as empresas e expande atuação internacional e conexões de transporte
Tecnologia e	Treinamento de	Programa	MCTI	Agregar equipes altamente qualificados

<sup>71</sup> MIAN, S. A. Business incubation mechanisms and new venture support: emerging structures of US science parks and incubators. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 23, n. 4, pp.419–435, 2014.

Inovação	Recursos Humano em campos Estratégicos			em P&D em empresas e treinar e capacitar pessoas trabalhando em pesquisa aplicada ou desenvolvimento tecnológico de projetos
----------	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria

As políticas públicas de EI são políticas direcionadas à criação de novos negócios ou ao crescimento dos já existentes e seus resultados visam promover o desenvolvimento econômico e social. A partir disso, conhecer as políticas públicas de EI desenhadas e postas em prática significa conhecer os rumos que um país está tomando em termos de política de inovação, ou seja, o que cada país prioriza e espera divulgar na sociedade.

A Tabela 2 apresenta o número de políticas para cada uma das categorias do modelo adaptado de Lundström e Stevenson<sup>72</sup>. Ressalta-se que algumas políticas de empreendedorismo foram classificadas em mais de uma categoria porque possuem mais de um foco e, portanto, o número total de classificações é maior que o número de políticas.

Foco da Política	Quantidade	%
Promoção do empreendedorismo	9	9,6
Educação empreendedora	5	5,3
Redução de barreiras de entrada/saída	3	3,2
Financiamento de startup	46	45,5
Suporte de startup	30	31,9
Medidas de grupo-alvo	7	7,4
Infraestrutura	4	4,3
Tecnologia e Inovação	29	30,8
Classificações totais	132	
Políticas totais	94	

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 2 mostra que a maioria das políticas se concentra em financiamento (45,5%), apoio a startups (31,9%) e tecnologia e inovação (30,8%), e há pouca representatividade das demais políticas. Por um lado, há um número considerável de políticas de apoio financeiro ou técnico aos empreendedores, mas, por outro, há menos políticas de redução de barreiras de entrada e saída (3,2%). Tais políticas seriam especialmente significativas como incentivos para potenciais empreendedores, pois minimizam os impactos

<sup>72</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

dos aspectos legais e fiscais que afetam um negócio e, conforme consta no relatório da UNCTAD<sup>73</sup>, essa é uma das dificuldades enfrentadas pelos empreendedores brasileiros.

Existem também poucas políticas de promoção de uma cultura de empreendedorismo (9,6%) ou educação para o empreendedorismo (5,3%), aspectos vitais para que as pessoas vejam o EI como uma opção de carreira. O menor número de políticas anteriores à criação de uma empresa e destinadas a gerar mais empreendedores e mais novos negócios (promoção do EI e educação para o empreendedorismo), quando comparadas com as políticas para empresas existentes (como o financiamento de start-ups), indicam que pode haver ser uma tendência, a priori, para políticas voltadas para a manutenção dos empreendimentos existentes no mercado.

Ao que parece, a ação do governo parece inicialmente mais direcionada para a manutenção das empresas existentes no mercado, seguida por uma ação mais modesta para a formação de empreendedores e promoção da criação de novos negócios. Este último grupo de políticas (formação de empreendedores e criação de novos negócios) deve ser o foco principal e não secundário das políticas de EI. Segundo Balkienė<sup>74</sup>, é fundamental diferenciar as políticas voltadas para as empresas existentes e aquelas voltadas para a criação de novas empresas, pois têm efeitos diferentes e produzem resultados diferentes em termos de desenvolvimento econômico e atividade empreendedora.

Conforme demonstrado por Ferreira et al.<sup>75</sup>, uma das principais causas do desaparecimento das micro e pequenas empresas envolve o fracasso gerencial; assim, ações que se propõem a melhorar a gestão dos negócios podem garantir que essas empresas continuem operando. Segundo Nightingale e Coad<sup>76</sup>, uma das principais preocupações dos formuladores de políticas é a geração de empregos. Por um lado, os novos empreendimentos são responsáveis pela maior parte dos empregos criados em muitos países, mas por outro lado, a taxa de mortalidade desses empreendimentos é preocupante, pois pode ocorrer desemprego.

---

<sup>73</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*. New York: UNCTAD, 2012.

<sup>74</sup> BALKIENĖ, K. Sustainable innovativeness: issues and public policy. *Journal of Security and Sustainability Issues*, v. 3, n. 2, pp.53–76, 2013.

<sup>75</sup> FERREIRA, L. F. F.; OLIVA, F. L.; SANTOS, S. A.; GRISI, C. C. H.; LIMA, A.C. Análise quantitativa sobre a mortalidade precoce de micro e pequenas empresas da cidade de São Paulo. *Gestão e Produção*, v. 19, n. 4, pp.811–823, 2012.

<sup>76</sup> NIGHTINGALE, P.; COAD, A. Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. *Industrial and Corporate Change*, v. 23, n. 1, pp.113–143, 2014.

Os resultados na dimensão tecnologia e inovação (30,8%) corroboram os achados de Póvoa<sup>77</sup> de que a inovação poderia ser utilizada como força motriz na elaboração de políticas públicas. Indicam também que o Brasil, como vários outros países, vê a inovação como o impulso de que precisa para crescer.

Por fim, de todas as políticas analisadas, os resultados identificaram poucas políticas para grupos-alvo (7,4%) ou infraestrutura (4,3%). De acordo com Garba<sup>78</sup>, as medidas de grupos-alvo desempenham um papel significativo na sociedade, pois promovem o desenvolvimento econômico e são aplicadas a necessidades sociais específicas. Esse argumento, juntamente com os achados, pode indicar a necessidade de criação de mais políticas com esse foco.

Apesar do baixo percentual apresentado, as políticas relacionadas à infraestrutura foram apontadas pelo MDIC como vitais para a criação de um cenário espacial adequado e acessível para o desenvolvimento de novos negócios e dos já existentes. Isso pode ser um reflexo da inserção dessas políticas no panorama das políticas de EI no Brasil. Como a política de infraestrutura é considerada básica<sup>79</sup>, ela deve ser formulada para garantir a sobrevivência dos empreendimentos existentes e criar condições para o funcionamento de novos negócios, tornando-os mais dinâmicos<sup>80</sup>.

Acs et al.<sup>81</sup> mostram que outro problema relacionado à formação de políticas públicas de empreendedorismo é o fato de o empreendedorismo nunca ter recebido a devida atenção em nível nacional, pois as iniciativas são mais locais ou regionais. Esses autores afirmam que deve haver interação entre as pessoas (aspirações, habilidades e atitudes) e instituições para formar um sistema nacional de empreendedorismo capaz de criar um ambiente empreendedor.

### *3. Ampliando o escopo das políticas de EI no Brasil*

---

<sup>77</sup> PÓVOA, L. M. C. Tendências das políticas de inovação da OCDE. *Economia & Tecnologia*, v. 7, n. 4, pp.127–134, 2011.

<sup>78</sup> GARBA, A. S. Entrepreneurship, public policy and poverty reduction in Nigeria. *International Journal of Business and Social Research*, v. 2, n. 2, pp.158–169, 2012.

<sup>79</sup> VAN DE VEN, H. The development of an infrastructure for entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, v. 8, n. 3, pp.211–230, 1993.

<sup>80</sup> WOOLLEY, J. L. *The Space Between: Building the Infrastructure for Entrepreneurship in Nascent Markets*, Working Paper, 2011.

<sup>81</sup> ÁCS, Z. J.; AUTIO, E.; SZERB, L. National systems of entrepreneurship: measurement issues and policy implications. *Research Policy*, v. 43, n 3, pp.476–494, 2014.

O levantamento das políticas nacionais de empreendedorismo identificou lacunas na agenda brasileira de apoio ao empreendedorismo. Esta seção agora propõe ações para melhorar as políticas nacionais e preencher essas lacunas, mesmo que sejam apenas parciais. Eles se concentram em cinco aspectos principais: 1. consideração de todas as etapas do processo de empreendedorismo; 2. redução das barreiras de entrada e saída; 3. formulação de políticas para grupos-alvo; 4. considerações micro e macroeconômicas; e 5. maior interação entre os atores do sistema nacional de empreendedorismo.

O processo empreendedor (desde o nascimento de uma ideia até a consolidação de um novo negócio) envolve diferentes etapas. Em primeiro lugar, há a intenção do empresário de constituir uma empresa. Segue-se a fase em que o empreendimento é considerado nascente (está sendo criado e ainda não existe). Mais tarde, é considerado novo (primeiros meses de existência) e passa a se consolidar e expandir<sup>82</sup>. Em cada uma dessas fases, as dificuldades e exigências do empreendedor e da empresa são diferentes e exigem políticas diferentes. Mas o que este estudo descobriu foi que as políticas de EI brasileiras parecem focar principalmente na manutenção de negócios estabelecidos e há menos políticas para os estágios iniciais (intenção e empresas nascentes). Uma sugestão para uma nova agenda é que os governos se concentrem na elaboração de políticas que considerem as necessidades específicas de cada fase do processo empreendedor e atendam às necessidades que os empreendedores enfrentam nas fases iniciais.

Os formuladores de políticas públicas de empreendedorismo devem reconhecer a urgência de diferenciar entre políticas para empresas existentes e políticas para a criação de novas empresas, pois seus resultados são diferentes. Frese et al.<sup>83</sup> ressaltam a necessidade de os governos tentarem desenvolver formas de criação de intenção e de forma empreendedora, pois, segundo Nightingale e Coad<sup>84</sup>, os incentivos à forma empreendedora levam à criação de novos negócios com maiores chances de sobrevivência em a longo prazo e maior potencial inovador.

Uma segunda recomendação trata da expansão das políticas para reduzir as barreiras de entrada e saída. As barreiras à criação de novos negócios são uma das razões pelas quais muitas pessoas decidem não estabelecer um negócio. No *Doing Business* do

---

<sup>82</sup> REYNOLDS, P.; BOSMA, N.; AUTIO, E.; HUNT, S.; DE BONO, N.; SERVAIS, I.; LOPEZ-GARCIA; CHIN, N. *Global entrepreneurship monitor: data collection design and implementation 1998- 2003*. *Small Business Economics*, v. 24, n. 3, pp.205–231, 2005.

<sup>83</sup> FRESE, M., ROUSSEAU, D. M.; WIKLUND, J. *The emergence of evidence-based entrepreneurship*. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 38, n. 2, pp.209–216, 2014.

<sup>84</sup> NIGHTINGALE, P.; COAD, A. *Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research*. *Industrial and Corporate Change*, v. 23, n. 1, pp.113–143, 2014.

Banco Mundial, o Brasil é um dos países com maior número de demandas e custos na hora de abrir um negócio. Simplificar esses procedimentos e reduzir os custos de abertura de um negócio pode levar mais pessoas a trilhar o caminho do empreendedorismo<sup>85</sup>.

A terceira sugestão é que mais políticas sejam formuladas para grupos específicos. Isso levaria ao desenvolvimento do empreendedorismo entre grupos que resultariam em maiores retornos em termos de geração de empregos, ou grupos que são alvo de outras ações governamentais. Um exemplo, na primeira categoria, poderia ser incentivos para EI de alto impacto ou crescimento rápido. Esse tipo de EI é formado por um pequeno grupo de empreendimentos que se expandem rapidamente e geram maior dinamismo na economia<sup>86</sup>.

Outra recomendação está relacionada ao reconhecimento de que existem políticas essencialmente macro e microeconômicas<sup>87</sup>. De acordo com Lundström et al.<sup>88</sup>, as políticas podem ser formuladas a partir de uma perspectiva macroeconômica, que inclui aquelas voltadas para infraestrutura, educação adequada, mercados de trabalho flexíveis e pesquisa e desenvolvimento. No entanto, também pode haver políticas microeconômicas que se concentrem em empreendedores individuais ou empresas, fluxo de informações e financiamento. Essa compreensão leva a uma melhor compreensão do efeito econômico das políticas públicas de empreendedorismo e sua eficácia

As políticas públicas de EI também devem considerar uma interação mais intensa entre a sociedade e as instituições para a formação de sistemas nacionais de empreendedorismo. Acs et al.<sup>89</sup> apresentam uma perspectiva interessante sobre a efetividade dessas políticas. Para esses autores, assim como existem sistemas nacionais de inovação, também devem existir sistemas nacionais de empreendedorismo. Esses sistemas devem ser constituídos por um conjunto interligado de agentes responsáveis pela criação de um ambiente propício ao EI e devem incluir políticas com papel e foco claros para esse fim. Do ponto de vista de Acs et al.<sup>90</sup>, os sistemas nacionais de empreendedorismo reconhecem o papel das

---

<sup>85</sup> REYNOLDS, P.; BOSMA, N.; AUTIO, E.; HUNT, S.; DE BONO, N.; SERVAIS, I.; LOPEZ-GARCIA; CHIN, N. Global entrepreneurship monitor: data collection design and implementation 1998- 2003. *Small Business Economics*, v. 24, n. 3, pp.205–231, 2005.

<sup>86</sup> BAUM, J. R.; BIRD, B. J. The successful intelligence of high-growth entrepreneurs: links to new venture growth. *Organization Science*, v. 21, n. 2 pp.397–412, 2010.

<sup>87</sup> VAN DE VEN, H. The development of an infrastructure for entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, v. 8, n. 3, pp.211–230, 1993.

<sup>88</sup> LUNDSTRÖM, A.; VIKSTRÖM, P.; FINK, M.; MEULEMAN, M.; GŁODEK, P.; STOREY, D.; KROKSGÅRD, A. Measuring the costs and coverage of SME and entrepreneurship policy: a pioneering study. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 38, n. 4, pp. 941–957, 2014.

<sup>89</sup> ÁCS, Z. J.; AUTIO, E.; SZERB, L. National systems of entrepreneurship: measurement issues and policy implications. *Research Policy*, v. 43, n 3, pp.476–494, 2014.

<sup>90</sup> ÁCS, Z. J.; AUTIO, E.; SZERB, L. National systems of entrepreneurship: measurement issues and policy implications. *Research Policy*, v. 43, n 3, pp.476–494, 2014.

instituições de cada país na formulação de políticas públicas de EI e, assim, têm potencial para tornar o empreendedorismo uma atividade consistente a nível nacional.

Espera-se que esta agenda possa contribuir para a formulação de políticas públicas de EI mais eficazes, centradas no desenvolvimento conjunto do empreendedorismo e da economia, e que se reflita na criação de novos negócios e na manutenção dos já existentes com maior impacto no mercado.

### *Conclusão*

Este estudo se propôs a levantar as políticas públicas brasileiras de EI e classificá-las de acordo com um modelo adaptado de Lundström e Stevenson<sup>91</sup>, que apresentou oito categorias: promoção do empreendedorismo; educação empreendedora; redução das barreiras de entrada/saída; financiamento inicial; apoio ao arranque, medidas para grupos-alvo; a infraestrutura; e tecnologia e inovação.

As políticas públicas de EI têm um papel significativo na promoção de novos negócios e no desenvolvimento dos já existentes, para que sejam coordenados com as necessidades de cada localidade ou público-alvo. Tais aspectos são mais bem compreendidos quando se considera o foco das políticas, ou seja, o que uma política prioriza e o que pretende alcançar.

Após uma busca nos sites de ministérios, secretarias e órgãos listados no site do Governo Federal, foram pesquisadas 94 políticas públicas de EI no país. Os resultados mostraram que as políticas de empreendedorismo público brasileiro se concentram mais em questões relacionadas a financiamento (45,5%), apoio a start-ups (31,9%) e tecnologia e inovação (30,8%), mas ainda são poucas as políticas voltadas para o aumento do número de empreendedores no Brasil, como políticas de redução de barreiras de entrada/saída (3,2%) e infraestrutura (4,2%). Há também poucas políticas de promoção do empreendedorismo (9,6%) e educação para o empreendedorismo (5,3%), essenciais para que o empreendedorismo seja visto como uma opção de carreira por um maior número de pessoas.

Esse resultado destaca o pequeno número de políticas para potenciais empreendedores e sugere que, apesar de existirem várias políticas de apoio financeiro, ainda não existe no Brasil uma política de promoção do EI como mecanismo coordenado necessário para o desenvolvimento de uma cultura inovativa no país, muito embora a legislação diga o

---

<sup>91</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

contrário. Segundo Sarfati<sup>92</sup> isso é resultado do estágio de desenvolvimento do Brasil no campo das políticas públicas de EI. Está no estágio de eficiência, onde as políticas priorizam o apoio às pequenas empresas como forma de melhorar o ambiente empreendedor, enquanto países como Canadá, Itália e Irlanda estão no estágio de inovação com políticas voltadas para a disseminação do próprio empreendedorismo inovador.

Também é perceptível que há poucas políticas com foco em grupos-alvo, como mulheres, negros, jovens e vulneráveis. Isso pode ser preocupante, pois tais políticas são vistas como vetor de desenvolvimento econômico e inclusão social, daí sua importância como mecanismos de legitimação das ações governamentais.

Se o modelo de Dana<sup>93</sup> fosse utilizado para avaliar o desempenho do governo brasileiro em relação ao empreendedorismo, poder-se-ia dizer que embora sua atitude seja relativamente positiva, há uma intervenção moderada, mas não estratégica. Esse modelo, que foi apresentado na seção 1.1 deste artigo, utiliza duas dimensões principais para analisar a relação entre a ação governamental e o ambiente regional para o empreendedorismo, a saber:

1. atitude do governo em relação à atividade empresarial; e 2. o nível de intervenção do governo.

Quanto ao primeiro, sucessivos governos brasileiros têm reconhecido e incentivado o EI, embora com uma considerável diminuição de ritmo a partir de 2019. Pode-se dizer, assim, que as atitudes do governo em relação à atividade empreendedora são positivas. Por outro lado, a intervenção governamental no meio ambiente existe, mas de forma errática e não estratégica. Em primeiro lugar, como mostram os resultados da pesquisa aqui apresentada, certos aspectos das políticas de empreendedorismo são implementados pelo governo, enquanto outras áreas cruciais são negligenciadas. Em segundo lugar, certas intervenções, como mostra o Doing Business de 2015 do Banco Mundial, resultam em um ambiente regulatório que dificulta e não facilita a criação de novos negócios no Brasil.

Com os resultados deste estudo como base, propõe-se que os formuladores de políticas públicas de EI considerem a relevância dos potenciais empreendedores e o pequeno número de políticas direcionadas a eles, e criem mais políticas para promover uma cultura empreendedora e educação empreendedora

---

<sup>92</sup> SARFATI, G. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 1, pp. 25–48, 2013.

<sup>93</sup> DANA, L. P. Environments for entrepreneurship: a model for public policy and economic development. *The Journal of Entrepreneurship*, v. 2, n. 1, pp.73–86, 1993.

Uma das contribuições deste artigo é a categorização das políticas públicas de empreendedorismo segundo o modelo adaptado de Lundström e Stevenson<sup>94</sup>, que mostrou por meio das políticas analisadas quais focos são prioritários e quais têm pouca representatividade. Outra contribuição é a proposta de uma agenda política focada em cinco pontos:

1. consideração de todas as etapas do processo de empreendedorismo; 2. redução das barreiras de entrada e saída; 3. formulação de políticas para grupos-alvo; 4. considerações micro e macroeconômicas; 5. maior interação entre os atores do sistema nacional de empreendedorismo.

Embora este estudo tenha categorizado as políticas públicas de empreendedorismo de acordo com seu foco, ele não explora a real eficácia de tal política nem busca explicar as razões dessa distribuição de foco. Com base nisso, portanto, sugere que estudos futuros explorem os seguintes dois pontos: a eficácia das políticas públicas brasileiras de empreendedorismo para verificar se as práticas adotadas estão em conformidade com os objetivos da política; e porque o país adota determinadas políticas e não outras.

Sugere-se também que pesquisas futuras envolvam estudos comparativos com outros países, principalmente da América Latina. As políticas econômicas e de desenvolvimento adotadas pelos diferentes países influenciam seu ambiente de empreendedorismo; e os países desta região optaram por diferentes caminhos que poderiam ter resultado em políticas empresariais de maior ou menor eficácia. Por exemplo, a análise de Dana<sup>95</sup> comparando Argentina e Uruguai mostrou que o ambiente no primeiro era mais propício ao empreendedorismo inovador e ao crescimento, enquanto o segundo apresentava predominância de muitas vezes informais, micro e pequenas empresas de subsistência. O autor mostrou que uma das razões para isso pode ter sido o fato de que, principalmente após o governo Menem, a Argentina optou por uma plataforma político-econômica que reduziu a presença do Estado na economia por meio da privatização, simplificação do Direito Societário e abertura do mercado para o comércio exterior. Por outro lado, uma proposta de reforma semelhante foi rejeitada pelo povo uruguaio em 1992 e o país manteve uma economia com maior envolvimento do Estado e direito societário que dificultava a criação e o crescimento de novos negócios.

---

<sup>94</sup> LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

<sup>95</sup> DANA, L. P. A contrast of Argentina and Uruguay: the effects of government policy on entrepreneurship. *Journal of Small Business Management*, v. 35, n. 2, pp. 99–104, 1997.

Na década de 1990, o Brasil também passou por um processo de liberalização comercial e redução da presença do Estado na economia, embora não tão intenso quanto o da Argentina. Mas não foi acompanhado pela modernização e simplificação do Direito Societário do país, que em 2015 fez com que o Brasil ficasse atrás do Uruguai e da Argentina em termos de facilidade para a criação de empresas, segundo o Doing Business do Banco Mundial. Mas desde os anos 90, Brasil, Argentina, Uruguai e outros países da região passaram por outras mudanças de governo, por vezes de cunho mais esquerdista ou direitista, e consequentes mudanças na política econômica e comercial. Seria apropriado ver como esse novo contexto político-econômico influenciou o ambiente empresarial de cada país.

### *Bibliografia*

ÁCS, Z. J.; SZERB, L. Entrepreneurship, economic growth and public policy. *Small Business Economics*, v. 28, n. 3, pp.109–122, 2007.

ÁCS, Z. J.; AUTIO, E.; SZERB, L. National systems of entrepreneurship: measurement issues and policy implications. *Research Policy*, v. 43, n 3, pp.476–494, 2014.

ARSHED, N.; CARTER, S.; MASON, C. The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? *Small Business Economics*, v. 43, n. 3, pp.639–659, 2014.

AUDRETSCH, D. B.; GRILO, I.; THURIK, A. R. *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

BALKIENĖ, K. Sustainable innovativeness: issues and public policy. *Journal of Security and Sustainability Issues*, v. 3, n. 2, pp.53–76, 2013.

BAUM, J. R.; BIRD, B. J. The successful intelligence of high-growth entrepreneurs: links to new venture growth. *Organization Science*, v. 21, n. 2 pp.397–412, 2010.

BAUMOL, W. J. Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive. *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, pp.893–921, 1990.

BONACIM, C. A.; DA CUNHA, J. A. C.; CORREA, H. L. Mortalidade dos empreendimentos de micro e pequenas empresas: causas e aprendizagem. *Gestão e Regionalidade*, v. 25, n. 74, pp.61–78, 2009.

BORGES, C.; NAJBERG, E.; FERREIRA, V.R.S.; COSTA, C.S. Perfil das Recomendações dos Pesquisadores Brasileiros às Políticas Públicas de Empreendedorismo. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 5, n. 1, pp.1–19, 2013.

DANA, L. P. Entrepreneurship and venture creation: an international comparison of five commonwealth nations. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, v. 7, pp.573–583, 1987.

DANA, L. P. Environments for entrepreneurship: a model for public policy and economic development. *The Journal of Entrepreneurship*, v. 2, n. 1, pp.73–86, 1993.

DANA, L. P. A contrast of Argentina and Uruguay: the effects of government policy on entrepreneurship. *Journal of Small Business Management*, v. 35, n. 2, pp. 99–104, 1997.

DANA, L. P.; MUELLER, J.; PIO, E. Contours of entrepreneurship: the impact of government policy in China and India. *Journal of Asia Entrepreneurship and Sustainability*, v. 4, n. 2, pp.74–95, 2008.

DYE, T. R. *Understanding Public Policy*, 12<sup>a</sup> ed. New Jersey: Pearson Prentice, 2008.

FAYOLLE, A. Evaluation of entrepreneurship education: behaviour performing or intention increasing? *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 2, n. 1, pp.89–98, 2005.

FERREIRA, L. F. F.; OLIVA, F. L.; SANTOS, S. A.; GRISI, C. C. H.; LIMA, A.C. Análise quantitativa sobre a mortalidade precoce de micro e pequenas empresas da cidade de São Paulo. *Gestão e Produção*, v. 19, n. 4, pp.811–823, 2012.

FRESE, M., ROUSSEAU, D. M.; WIKLUND, J. The emergence of evidence-based entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 38, n. 2, pp.209–216, 2014.

GARBA, A. S. Entrepreneurship, public policy and poverty reduction in Nigeria. *International Journal of Business and Social Research*, v. 2, n. 2, pp.158–169, 2012.

GLAUB, M. E.; FRESE, M.; FISCHER, S.; HOPPE, M. Increasing personal initiative in small business managers or owners leads to entrepreneurial success: a theory-based controlled randomized field intervention for evidence-based management. *Academy of Management Learning & Education*, v. 13, n. 3, pp.354–379, 2014.

HENREKSON, M.; SANANDAJI, T. Small business activity does not measure Entrepreneurship. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 111, n. 5, pp.1760–1765, 2014.

HOFFMANN, A. H. A rough guide to entrepreneurship policy. in Audretsch, D.B.; Grilo, I.; Thurik, A. R. (orgs.) *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*. Cheltenham: Elgar, 2007, pp. 53-80.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, pp.30–41, 2001.

JACQUEMIN, A.; JANSSEN, F. Role of regulation in facilitating entrepreneurship: a study of incubation in Belgium. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 20, n. 4, pp.497–519, 2013.

JØRGENSEN, J.; MINTZBERG, H. Emergent strategy for public policy. *Canadian Public Administration*, v. 30, n. 2, pp.214–229, 1987.

KUYUMJIAN, R., DE SOUZA, E. M.; SANT'ANNA, S. R. Uma análise a respeito do desenvolvimento local: o empreendedorismo social no Morro do Jaburu – Vitória (ES), Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 6, pp.1503–1524, 2014.

LUNDSTRÖM, A.; STEVENSON, L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Springer, 2005.

LUNDSTRÖM, A.; VIKSTRÖM, P.; FINK, M.; MEULEMAN, M.; GŁODEK, P.; STOREY, D.; KROKSGÅRD, A. Measuring the costs and coverage of SME and entrepreneurship policy: a pioneering study. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 38, n. 4, pp. 941–957, 2014.

MENEZES, D. F. N.; MORAES, Gerson L. Evolución de las políticas de ciencia y tecnología en Brasil y la incorporación de la innovación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, v. 159, p. 1087-1116, 2020.

MIAN, S. A. Business incubation mechanisms and new venture support: emerging structures of US science parks and incubators. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 23, n. 4, pp.419–435, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC) Proposta de Teses e Diretrizes para a Política Nacional de Empreendedorismo e Negócios: Consulta Pública. Brasília: MDIC, 2012.

NIGHTINGALE, P.; COAD, A. Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. *Industrial and Corporate Change*, v. 23, n. 1, pp.113–143, 2014.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) SMEs, Entrepreneurship and Innovation, Paris: OECD Publishing, 2010.

PATZELT, H.; SHEPHERD, D.A. Strategic entrepreneurship at universities: academic entrepreneurs' assessment of policy programs. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 33, n. 1, pp.319–340, 2009.

PÓVOA, L. M. C. Tendências das políticas de inovação da OCDE. *Economia & Tecnologia*, v. 7, n. 4, pp.127–134, 2011.

REYNOLDS, P.; BOSMA, N.; AUTIO, E.; HUNT, S.; DE BONO, N.; SERVAIS, I.; LOPEZ-GARCIA; CHIN, N. Global entrepreneurship monitor: data collection design and implementation 1998- 2003. *Small Business Economics*, v. 24, n. 3, pp.205–231, 2005.

RODRIGUES, R. G.; RAPOSO, M.; FERREIRA, J.; DO PACO, A. Entrepreneurship education and the propensity for business creation: testing a structural model. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, v. 9, n. 1, pp.58–73, 2009.

ROMERO-JORDÁN, D.; DELGADO-RODRÍGUEZ, M. J.; ÁLVAREZ-AYUSO, I.; DE LUCAS-SANTOS, S. Assessment of the public tools used to promote R&D investment in Spanish SMEs. *Small Business Economics*, v. 43, n. 4, pp. 959–976, 2014.

SARFATI, G. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 1, pp. 25–48, 2013.

STOREY, D. J. Evaluating SME policies and programmes: technical and political dimensions. in Casson, M.; Yeung, B.; Basu, A.; Wadeson, N. (orgs.). *The Oxford Handbook of Entrepreneurship*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 54-77.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*. New York: UNCTAD, 2012.

VAN DE VEN, H. The development of an infrastructure for entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, v. 8, n. 3, pp.211–230, 1993.

VAN DE VRANDE, V.; DE JONG, J. P.; VANHAVERBEKE, W.; DE ROCHEMONT, M. Open innovation in SMEs: trends, motives and management challenges. *Technovation*, v. 29, 6, pp.423–437, 2009.

VAN PRAAG, C. M.; VERSLOOT, P. H. What is the value of entrepreneurship? A review of recent research. *Small Business Economics*, v. 29, n. 4, pp.351–382, 2007.

WOOLLEY, J. L. *The Space Between: Building the Infrastructure for Entrepreneurship in Nascent Markets*, Working Paper, 2011.

WORLD BANK GROUP. Classificação das economias. Doing Business. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/rankings>. acesso em 04/10/2022.

ZAHRA, S.A.; WRIGHT, M. Entrepreneurship's next act. *The Academy of Management Perspectives*, v. 25, n. 4, pp.67–83, 2011.

Data da submissão: 08/06/2023

Data da aprovação: 10/07/2023