



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Sousa, Darcon; Veras de Oliveira, Roberto

O apoio do Estado ao Empreendedorismo Inovador: a experiência do Prime no Brasil

Revista de Políticas Públicas, diciembre, 2013, pp. 53-64

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131272005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

O APOIO DO ESTADO AO EMPREENDEDORISMO INOVADOR: a experiência do Prime no Brasil

Darcon Sousa

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Roberto Veras de Oliveira

Universidade Federal da Paraíba (UFPB) / Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

O APOIO DO ESTADO AO EMPREENDEDORISMO INOVADOR: a experiência do Prime no Brasil

RESUMO: Este artigo analisa o Programa Primeira Empresa Inovadora (PRIME), política pública de apoio ao empreendedorismo, lançado pelo governo brasileiro e operacionalizada por instituições previamente credenciadas para selecionar e acompanhar projetos de negócios inovadores. A pesquisa analisou os discursos, os processos e práticas desenvolvidos durante sua implementação, além de suas repercussões nos negócios dos empreendedores beneficiados. Em termos de procedimentos metodológicos, adotamos a observação direta, a pesquisa documental e a entrevista. A pesquisa abrangeu a implementação do Prime no âmbito da coordenação realizada pelo Parque Tecnológico da Paraíba, localizado no município de Campina Grande. Os resultados da investigação demonstraram que, apesar dos discursos intensamente mobilizados para legitimar o PRIME, a implementação do Programa foi marcada por tensões, conflitos, incongruências e rigidez, num contexto regional de pouco dinamismo econômico e empresarial, o que comprometeu a eficácia dessa política, criada para apoiar os negócios nascentes no Brasil.

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

THE STATE SUPPORT TO INNOVATIVE ENTREPRENEURSHIP: the experience of Prime in Brazil

ABSTRACT: This paper reports on research on the First Innovative Company Program (PRIME), a public policy to support entrepreneurship, launched by the Brazilian government and operationalized by previously accredited institutions to select and monitor innovative business projects. The research analyzed the speeches, the procedures and practices developed during implementation of the program, and its impact on business entrepreneurs benefit. In methodological procedures terms, we adopt the observation, interviews and document research. The research covered the implementation of Prime in the scope of the coordination performed by the Technological Park of Paraíba, located in the city of Campina Grande. Research results showed that, despite the speeches intensely mobilized to legitimize the PRIME, the program implementation was marked by tensions, conflicts, inconsistencies and stiffness in the context of a region of little economic dynamism and enterprise, which compromised the effectiveness of this policy created to support the nascent business in Brazil.

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

Recebido em: 18/06/2013. Aprovado em: 13/11/2013.



1 INTRODUÇÃO

O caráter mundialmente predominante do receituário neoliberal recomendado para o enfrentamento das recentes crises do capitalismo não impediu que vários governos, em distintos contextos, utilizassem múltiplos instrumentos para proteger, reativar e/ou promover o desenvolvimento de suas economias. A mão do Estado tem preservado instituições financeiras, socorrido segmentos produtivos, facilitado grandes negócios e subvencionado atividades consideradas especiais, a exemplo daquelas que estão voltadas para a conquista da inovação. Estas últimas são vistas, em muitas cúpulas governamentais, como a melhor estratégia para o alcance da competitividade das economias nacionais.

Neste sentido, no Brasil, o governo Lula lançou em 2009 o Programa Primeira Empresa Inovadora - PRIME, disponibilizando recursos iniciais de 249 milhões de Reais para serem aplicados em 2.015 empresas nascentes. A previsão do governo projetava um gasto de 1,4 bilhões de Reais para serem usados em cerca de 6.000 empresas até 2011. A expectativa da Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), instituição responsável pelo Programa, era gerar emprego e renda por meio do estímulo a empreendimentos inovadores. Para tanto, a Finep concebeu um formato inédito e ousado de Programa, provendo subvenções para os negócios e um aparato institucional descentralizado, no qual participaram 18 (dezito) "instituições âncoras", as quais foram escolhidas para operacionalizar o Prime, selecionando os projetos, acompanhando seu desenvolvimento e monitorando a utilização dos recursos por parte dos empreendedores.

Na região Nordeste, três incubadoras situadas nos estados da Paraíba, Pernambuco e Sergipe foram escolhidas como "âncoras" do projeto. Cada uma deveria selecionar 120 empresas para ingressarem no PRIME. As selecionadas contaram, cada uma, com uma subvenção de 120 mil Reais para ser aplicada na remuneração do próprio empreendedor, na contratação de um gestor e de consultorias técnicas de apoio ao negócio. Este trabalho relata a experiência de implementação do Prime no âmbito da atuação do Parque Tecnológico da Paraíba (PaqTcPB), uma das âncoras escolhidas para gerenciar o Programa, sendo posicionada entre as quatro que mais selecionaram projetos no país. Em termos metodológicos, utilizamos os procedimentos da observação direta, da pesquisa documental e de entrevisas semiestruturadas (semiestruturadas) junto

a empreendedores e gestores envolvidos na implementação do Programa na Paraíba. Estudarmos o marco legal do Prime e as relações contratuais nele estabelecidas, coletamos as perspectivas dos empreendedores participantes, analisamos os discursos proferidos por atores públicos e privados comprometidos com o Prime, investigamos o papel das instituições envolvidas e observamos o contexto sob o qual o Programa foi lançado e implementado. A análise dos resultados dessa experiência se encontra na seção 3, a qual está antecedida pela reconstituição das políticas públicas que no Brasil estiveram voltadas para estimular a inovação e o empreendedorismo, cujas características, problemas e repercussões em cada contexto histórico são comentados.

2 Políticas públicas de fomento à inovação e ao empreendedorismo NO BRASIL

Durante a crise financeira de 2008, conforme Lerner (2009), governos ocidentais, sobretudo nos Estados Unidos, patrocinaram intervenções para ajudar empresas problemáticas de diversos setores, as quais receberam grandes somas de recursos oriundos de fundos públicos, evidenciando um tipo peculiar de capitalismo que premia empresas mal gerenciadas. A questão central, realçada por esse autor, indaga se não seria melhor impulsionar novas empresas em vez de ajudar empresas fracassadas. Nas duas situações o fato comum tem sido a presença do investimento público e, mesmo quando se pretende fomentar o desenvolvimento empresarial com base na inovação e no empreendedorismo, o envolvimento do Estado apresenta casos de insucesso, de falhas e de poucos resultados, sugerindo um cenário no qual os investimentos governamentais redundam em uma aposta num grande cassino.

Apesar disso, Lerner (2009) enfatiza que o empreendedorismo tem atraído a atenção dos formadores de opinião e dos formuladores de políticas públicas. Os efeitos da atividade empreendedora na criação de novas indústrias e na revitalização econômica têm sido destacados por uma ampla literatura que, ainda que não faça clara distinção entre os tipos de negócios alavancados e não considere inteiramente a complexidade do tema, difunde os múltiplos esforços públicos para impulsionar o empreendedorismo. Os riscos dos projetos inovadores, o retorno de longo prazo, a natureza intangível dos ativos e os limitados recursos dos empreendedores individuais (considerados, aqui, destacadamente os casos daqueles de peque-

no porte), são fatores que demandam a ação do setor público, tendo em vista que os critérios e procedimentos do sistema financeiro privado muitas vezes não os beneficiam. Mesmo em regiões consideradas como berço de empresários e de investidores “heróis” – a exemplo do Vale do Silício – o governo foi um investidor inicial, demonstrando que a realidade é muito mais complexa do que os liberais podem aprengar.

Kreft e Sobel (2005) lembram que, nas sociedades capitalistas, o espírito empreendedor tem sido considerado a força que move o progresso econômico, proporcionando o desenvolvimento de novos produtos e a eficiência dos mercados, além de produzir impactos nos níveis de emprego e de renda, implicando também numa forte conexão com a economia global. Por causa disso, o interesse dos Estados em promover o empreendedorismo tem crescido, sobretudo, através do provimento de recursos para financiar novos negócios. Inspirados em uma perspectiva liberal, esses autores sustentam que o grau de liberdade econômica é um fator determinante para o estímulo às atividades empreendedoras. Em áreas onde inexiste liberdade econômica, as políticas para apoiar o empreendedorismo seriam improdutivas. Segundo sustentam, essa liberdade econômica pode ser aferida através de índices que avaliam o tamanho do governo, o sistema tributário e a flexibilidade do mercado de trabalho. A combinação de baixos impostos com pouca regulação e proteção da propriedade privada são, na visão dos referidos autores, aspectos essenciais para encorajar as atividades empreendedoras, o que asseguraria um afluxo natural de fundos de capital para essas atividades, e não o contrário. Fortalecida, a atividade empreendedora seria vital para o crescimento econômico, constituindo-se no elo principal entre liberdade econômica e crescimento econômico. Entretanto, como veremos, mesmo os mercados mais desenvolvidos não conseguem prescindir da ação do Estado, incluindo no que se refere ao fomento à inovação.

O componente central da atividade empreendedora é a inovação, cujo conceito abrange as transformações significativas nos produtos, processos, fontes de matérias-primas, além de mudanças organizacionais que alterem os padrões de atuação de uma empresa. Não é demais lembrar o relato de Hobsbawm (1995), para quem, na era dourada do capitalismo - período compreendido entre a segunda metade da década de quarenta e o final dos anos sessenta do século XX -, a revolução tecnológica teve um papel preponderante. Produtos inova-

dores transformaram a vida quotidiana e alavancaram o crescimento econômico, aumentando as vantagens dos países que tomaram a dianteira no complexo processo de inovação, da invenção à produção, posição conquistada graças a pesados e contínuos investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

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

Villavicencio (2001), ao abordar a política para a promoção do desenvolvimento tecnológico das empresas mexicanas durante a década de 1990, explicou que o governo buscava atribuir um papel mais ativo às empresas no processo de inovação, tendo em vista que a dinâmica anterior focava a educação científica por meio da concessão de bolsas de estudo e da disponibilização de fundos. A mudança refletiu a emergência de novas abordagens econômicas e sociológicas, ressaltando a igual importância dos aspectos materiais e intangíveis da tecnologia. Os conhecimentos, as relações interorganizacionais, as capacidades e oportunidades para aquisição de tecnologias, o aproveitamento das experiências internas e da aprendizagem diferem de uma empresa para outra. A implicação disso é que, nas palavras de Villavicencio (2001, p. 323): “[...] a política tecnológica não traz benefícios iguais para todos.” Por outro lado, o setor, as características do mercado e o ambiente institucional influenciam na heterogeneidade dos agentes econômicos, portadores de competências tecnológicas diversas. Como consequência, a concessão de financiamento para a inovação foi substituída por mecanismos indiretos de apoio, tais como: incentivos fiscais diferenciados, acesso às redes de informação e aconselhamento.

A tentativa de promover uma participação maior das empresas mexicanas no processo de inovação, como constatou Villavicencio (2001), resultou inicialmente em benefícios para grandes empresas, com capacidade de oferecer garantias para o reembolso de créditos. Posteriormente, instrumentos flexíveis atenuaram as restrições e privilegiaram pequenas e médias empresas. Em vez de garantias materiais, a rentabilidade do projeto passou a contar mais. Os fundos criados para o suporte ao desenvol-

vimento tecnológico favoreceram as áreas de informática e telecomunicações, inteligência artificial, novos materiais, biotecnologia e fontes de energia alternativas. Foram constituídos centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico setorial, abertos à participação de empresas e instituições, com a incumbência de oferecer: pesquisa aplicada, inovação tecnológica, aperfeiçoamento da capacidade produtiva, consultoria, projetos industriais, banco de dados, normatização e treinamento. Os centros de pesquisa visavam facilitar a associação de empresas e os vínculos com universidades e com o setor público. Mas os esforços públicos para estimular o desenvolvimento tecnológico das empresas apresentaram resultados aquém das expectativas, limitando os benefícios às poucas grandes empresas que construíram relações especiais e pessoais com agentes institucionais e souberam se aproveitar do apoio para os gastos tecnológicos, apesar de não consolidarem investimentos sustentáveis em projetos inovadores.

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

O Science and Technology for Regional Innovation and Development in Europe - STRIDE, um dos Programas europeus analisados por Galvão (2004), teve como objetivo apoiar as inovações, principalmente nas regiões mais atrasadas daquele continente, desenvolvendo ações articuladas para promover a pesquisa e

o desenvolvimento tecnológico através de pesquisa básica orientada, pesquisa aplicada e transferência de tecnologia. Apesar dos resultados positivos na alavancagem de negócios, o STRIDE evidenciou, segundo o autor, as dificuldades encontradas nas regiões, nas quais os empresários tinham pouco contato com conteúdos técnico-científicos avançados, além da diferença que faz o grau de envolvimento do setor privado nos projetos de inovação, fator que implica numa maior ou menor apropriação do conhecimento. Os programas Regional Innovation Strategies – RIS e Regional Innovation and Technology Transfer Strategies – RITTS foram concebidos para captar as demandas efetivas por inovação das empresas e das regiões. A premissa desses programas era a de que deveria haver uma real adequação da oferta de recursos e condições às necessidades do setor produtivo. Para isso, as iniciativas de suporte à inovação precisariam ser formuladas de modo participativo, atendendo efetivamente às empresas em vez de ao desenvolvimento de instituições.

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

As empresas de biotecnologia na China, de acordo com o que pesquisamos, dependem do financiamento do governo central e contam com fundos governamentais de apoio oriundos, principalmente, do “Programa Nacional de Pesquisa de Alta Tecnologia” e do “Programa Nacional de Pesquisa Básica”. No incessante esforço de reduzir a dependência do país da exportação de produtos com baixo valor agregado, o governo chinês elegeu a biotecnologia como um dos setores prioritários. Além de investir em educação e nas empresas, os planos chineses incluem agressivas buscas por parce-

rias fora do país, que possam contribuir para a absorção de experiências e para o desenvolvimento da sua indústria tecnológica (<http://www.economia.ig.com.br> Acesso em: 12 maio 2011).

Chudnovski (1999) afirma que Sistemas de Inovação refletem o pressuposto neoschumpeteriano segundo o qual o processo inovativo é resultado da interação de muitos atores e instituições que, através da aprendizagem coletiva, acumulam e difundem capacidades tecnológicas endógenas, sob a forma de competências científicas, técnicas e organizacionais. Na Argentina, esse modelo começa a ser experimentado por meio do Plano Nacional Plurianual de Ciência e Tecnologia para o período 1998-2000. Nascia, então, o Sistema Nacional de Inovação argentino. Orientado pelas demandas do setor produtivo e pelas necessidades sociais e regionais, o Plano previa uma forte articulação entre atores e instituições variados, aumento dos fundos disponíveis para pesquisa e investimentos, reestruturação dos organismos públicos envolvidos com ciência e tecnologia, criação de redes de investigação científica, indução à inovação e apoio às pequenas empresas.

Apesar dessas medidas positivas, conforme avaliou Chudnovski (1999), o Plano não respondeu às demandas de setores importantes, não resolveu os problemas de inadequação do financiamento para ativos intangíveis, nem os decorrentes da ausência de vinculação entre os setores educacional, produtivo e científico. Apesar dos avanços em relação ao modelo linear anterior (no qual a geração de inovações se restringia aos esforços das instituições científicas públicas e aos incentivos fiscais para as empresas que investiam em pesquisa e desenvolvimento), o sistema argentino conservou ambiguidades conceituais e normativas e enfrentou dificuldades, sobretudo a pouca consciência existente na sociedade civil acerca da importância da ciência e da tecnologia, mesmo entre o empresariado.

No Brasil, como relatam Guimarães e Azambuja (2010), a partir de 1985, com a instituição do Ministério da Ciência e Tecnologia, foram criados instrumentos para facilitar a mudança de paradigma na indústria (ver Quadro 1) através da inovação, os quais permitiram o tratamento fiscal e creditício diferenciado para as atividades inovadoras e uma maior aproximação entre os setores produtivo e científico. Desde então, cresceram as iniciativas de políticas públicas para promover a inovação empresarial, coordenadas pelo governo federal no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, do qual tem feito parte a Financiadora de

Estudos e Projetos, FINEP, empresa pública com papel voltado para a difusão da inovação e para a promoção do empreendedorismo de caráter inovador. Essas políticas têm sido, em geral, desenvolvidas em parceria com instituições representativas dos setores produtivos e científicos (CNI, ANPROTEC, SEBRAE, Parques Tecnológicos, Universidades, Incubadoras de empresas).

QUADRO 1: Brasil: Mecanismos criados para promover a inovação

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

Fonte: Guimarães e Azambuja (2010)

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

dos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Agências reguladoras, comunidade científica e o setor empresarial participam das decisões sobre a aplicação do FNDCT. (www.mct.gov.br-acesso Acesso em: 02 out. 2012).

O volume de recursos disponibilizados, a sofisticada rede interinstitucional e o amplo arco de ações traduzem a dimensão da aposta feita e avalizada por agentes públicos na promoção da inovação tecnológica, como forma de transformar o patamar técnico-produtivo brasileiro, do que resultariam, é o que se espera, condições socioeconômicas melhores. O expressivo aumento da influência das políticas públicas nesse processo é o fato a ser destacado e recomendado por estudos que demonstraram as necessidades tecnológicas no Brasil. O PRIME se insere num conjunto de recentes iniciativas governamentais destinadas a apoiar atividades inovadoras por meio do instrumento da subvenção econômica, modalidade de apoio público baseada na oferta seletiva de recursos não reembolsáveis, inédita do Brasil, possível graças à Lei 10.973 (Lei da Inovação, de 02/12/2004, regulamentada pelo Decreto 5.563, de 11/10/2005). A “lei da inovação” cria e fixa normas para o uso do instrumento da subvenção econômica no incentivo à pesquisa e à inovação na esfera produtiva, além de outros estímulos ao processo inovador.

Além disso, a “lei do bem” (lei 11.196/05 de 21 de novembro de 2005) tem como objetivo oferecer incentivos fiscais para empresas que investirem em tecnologia para consolidar o sistema federal de estímulos ao desenvolvimento tecnológico do setor produtivo, convidado a responder a esses estímulos pela via da renúncia fiscal do governo. Segundo a Receita Federal do Brasil, o valor da renúncia fiscal do governo brasileiro com a Lei do Bem em 2006 foi superior a 227,8 milhões de Reais. Em 2012, o montante foi multiplicado quase dez vezes, ultrapassando 1,8 bilhões de Reais.

O foco na inovação é, segundo pensamos, o elemento novo do apoio público ao setor empresarial no Brasil. Sem deixar de manejar os mecanismos tradicionais de estímulo ao setor produtivo - a exemplo das isenções fiscais, financiamentos diferenciados e concessão de oportunidades de lucro -, o Estado brasileiro incorporou a inovação tecnológica em sua agenda de políticas públicas, o que denota a busca de uma alternativa de desenvolvimento amparada nos pressupostos do empreendedorismo de caráter tecnológico e inovador e a tentativa de fugir da dependência das grandes fábricas, tipo de atividade empresarial historicamente privilegiada nas políticas de geração de em-

prego e de renda. O que se pretende agora, não sem preço e risco, é fazer movimentos favoráveis ao empreendedor de pequeno e médio porte, sem excluir as grandes corporações, mas privilegiando o conteúdo das atividades produtivas e não apenas o seu porte.

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

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

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

Todavia, a atual revitalização do ideário empreendedor tem implicado no crescimento do espaço por ele ocupado nas políticas públicas que têm no empreendedorismo inovador uma alternativa duradoura para a criação de riquezas. Se os agentes públicos transformam esta premissa em políticas públicas, cabe à sociedade equipar-se de instrumentos adequados

para avaliação dos motivos que legitimam o apoio governamental ao empreendedorismo, do montante e destinação dos recursos públicos envolvidos nessa empreitada e dos impactos por ela causados nas realidades que pretende transformar.

3 a experiência do Programa Primeira Empresa Inovadora

Lançado em várias regiões do Brasil de maneira uniforme e simultaneamente, o Programa Prime acionou uma rede de instituições envolvidas com O empreendedorismo, no sentido de criar as condições julgadas suficientes para identificar e fortalecer oportunidades econômicas de caráter inovador. Entre as regiões onde o Programa foi implantado - apesar da presença de instituições que possuíam recursos comuns e que comungavam com as pretensões do Prime – configura-se o quadro de uma realidade histórica marcada por diferenças sociais, econômicas e culturais. Tais diferenças, sobretudo quando pesquisamos uma política pública que mobiliza múltiplos atores sociais em contextos distintos, sugerem que as repercussões do PRIME seriam variadas, já que esse Programa se desenvolveu conforme o tecer de fios que se entrelaçaram, se cruzaram e perpassaram as redes locais de fomento ao empreendedorismo.

Antecedemos nossa pesquisa de campo com uma análise contextualizada sobre a atuação do PaqTcPB na Paraíba, um estado de extrema pobreza social e de baixo dinamismo econômico e empresarial. As informações que coletamos, referentes aos indicadores sociais, econômicos e, principalmente, à dinâmica da atividade empresarial local, nos levam a afirmar que há um superdimensionamento do papel exercido por essa instituição no desenvolvimento empresarial da área geográfica em que ela está inserida, ou seja, o município de Campina Grande e o estado da Paraíba no Brasil. Para nós, a considerável oferta de mão de obra qualificada nas áreas tecnológicas, propiciada pelas universidades locais, não se confunde com o status de polo tecnológico (no sentido de estar associado ao desenvolvimento de novas tecnologias para o mercado) que comumente se reivindica para a região, apontando-se o PaqTcPB como instituição catalizadora desse suposto dinamismo e da transformação de novas tecnologias em negócios bem sucedidos. Avaliamos que o alcance do PaqTcPB é tímido no que tange à sua influência no ambiente de negócios local e que a incubadora de empresas ali criada está longe de se equi-

parar aos modelos de incubadoras dotados de recursos para promover o desenvolvimento de negócios. Não há indicadores capazes de demonstrar que a inteligência tecnológica, formada nas universidades de Campina Grande, tenha correspondente repercussão na criação de negócios inovadores apoiados ou gestados pela ação do Parque Tecnológico da Paraíba.

Para selecionar os projetos que seriam beneficiados pelo Prime, o Parque Tecnológico da Paraíba recorreu a avaliadores das instituições universitárias locais, os quais, como inferimos, precisavam ter familiaridade com a realidade empresarial. Entretanto, a objetividade que se pretendeu atribuir ao processo seletivo não impediu o tratamento subjetivo de alguns critérios imprecisos ou de aplicação inadequada para o estágio em que se encontravam as empresas candidatas. O aporte de capacitação complementar, oferecido aos empreendedores selecionados, tendo como objetivo tornar suas propostas mais sólidas, mostrou-se distante das expectativas dos empreendedores e ineficaz quanto à finalidade pretendida. A extensa rede de atores que participaram do Programa não foi suficiente para gerar vantagens significativas para os empreendedores.

Logo no início do nosso trabalho de campo, a fragilidade dos projetos aprovados nos parecia latente. Sem domínio das ferramentas de construção de projetos ou de planos de negócios empresariais, os empreendedores utilizaram serviços de terceiros ou recorreram a modelos prontos, disponíveis em publicações variadas, os quais foram adaptados aos seus projetos para dar uma aparência de consistência às suas ideias de negócio. A maioria absoluta das ideias dizia respeito a projetos de produtos e serviços com conteúdo tecnológico, cujo nível de complexidade recomendava que os avaliadores tivessem conhecimento profundo dessas tecnologias e dos mercados para os quais se destinavam. A pesquisa de campo revelou uma grande quantidade de tecnologias sem caráter inovador e sem comprovação de uma provável aceitação nos mercados que viesse de agentes econômicos neles inseridos. Ideias foram acreditadas porque possuíam componentes tecnológicos que, transformados em fetiches, forneceram elementos de convencimento para os avaliadores, levando-os a avalizá-las. Nesses casos, não se distinguiu a criatividade e a imaginação do que poderia ser considerado inovação.

No entanto, a concepção do Prime previa uma aposta compartilhada nos projetos dos empreendedores. A tibieza, as imperfeições e o cambalear dos projetos inicialmente aprova-

dos poderiam ser superados pelo trabalho dos gestores e das consultorias contratadas pelos empreendedores. Segundo observamos, os gestores não podiam ter outra função que não a de dar conta das exigências formais do Programa. A carga de informações que precisavam ser fornecidas, a quantidade de relatórios a serem elaborados e a observação rigorosa do uso dos recursos, cobradas pelo PaqTcPB, não deixaram tempo necessário para a desejável profissionalização dos negócios. Surpreendidos com o nível de burocracia do Prime, os empreendedores e os gestores, excetuados os casos que desembocaram em disputas judiciais e em afastamento do Programa, se resignaram a cumprir o que lhes era imposto ou solicitado pelo PaqTcPB.

Neste sentido, cabe destacar que o desenho descentralizado do Programa, associado às modernas concepções de políticas públicas que privilegiam o compartilhamento entre múltiplos atores, não inibiu a prevalência do exercício do poder nas relações sociais desenvolvidas durante a execução do Prime, sendo flagrante a identificação de dominantes (a instituição gestora) e de dominados (os empreendedores) nos processos de implementação do Programa, do que resultaram tensões, conflitos abertos ou velados, resistência e conformação. Sustentamos que os empreendedores beneficiários do Prime, não obstante a previsível dificuldade de inserção que seus negócios enfrentariam no mercado, desavisados, se depararam com regras rígidas que os impediram de usar o tempo de trabalho e os recursos de modo mais proveitoso para os seus projetos.

Ao afirmarmos que eles estavam desavisados, nos referimos ao intenso esforço de comunicação feito pelas instituições que elaboraram e executaram o Programa, no sentido de atrair candidatos, o que gerou enorme expectativa em relação às oportunidades oferecidas pelo Prime, as quais foram gradativamente substituídas pelos sentimentos de limitação, expressos pelos empreendedores, causados durante implementação do Programa. Mas, a pesquisa documental já nos havia informado sobre o forte amparo legal e formal do Prime, refletido na existência de contratos entre as partes envolvidas, cujos termos deixavam explícitos deveres e direitos. Isso ocorreu não só na relação entre os empreendedores e a instituição âncora. Esta última também tinha obrigações a cumprir perante a Finep, sobretudo a comprovação dos gastos permitidos pelas rubricas do Programa, recebendo, por outro lado, a remuneração fixada pelo gerenciamento do Prime. Isto, conforme avaliamos, contribuiu para o aumento

do ímpeto fiscalizador do PaqTcPB, agravado também pela percepção das incertezas que pairavam sobre os negócios selecionados.

Se a implementação mostrava cada vez mais as possibilidades de fracasso da maioria dos negócios e as suspeitas de distorções cresciam, era necessário, ao menos, garantir a utilização correta dos recursos. Sustentamos que isso causou uma inversão entre meios e fins. O controle passou a ser o fim. Dessa forma, avaliamos que as práticas de cooperação e de compartilhamento ficaram comprometidas e os princípios das redes de relações colaborativas não foram efetivados durante a implementação do Programa.

Mas o controle não resolveu outro grande problema do Prime: a ineficácia das consultorias contratadas pelos empreendedores. Delas se esperava que pudessem fornecer os conhecimentos e técnicas gerenciais capazes de transformar as ideias dos empreendedores em inovações econômicas. As consultorias, no entanto, outro fetiche do Prime, pouco podiam fazer por projetos de negócios nanimortos. Apesar disso, nenhum trabalho significativo foi apresentado pelos empreendedores pesquisados como resultado das ações dessas empresas de consultorias. Seria plausível esperar, pelo menos de algumas consultorias, que dian-te de propostas de negócios frágeis, pudessem apontar erros, identificar problemas e erguer dúvidas, como é comum acontecer nos diagnósticos organizacionais, encomendados não para aprovar planos, mas para verificar se são exequíveis. As consultorias poderiam oferecer prescrições tardias, porém laudáveis. Como isso não aconteceu, críticas e suspeções expostas pelos empreendedores apontavam as consultorias como as maiores beneficiárias do Prime, as quais teriam acumulado contratos e prestado serviços considerados insuficientes, taxados por vezes de “cosméticos” e de “qualidade baixa”.

Fechava-se, assim, a soma dos erros que comprometeram definitivamente os objetivos do Programa Prime. Equívocos de uma concepção que desconsiderou as contingências e os contextos onde estavam inseridos os potenciais empreendedores e as instituições gerenciadoras do Programa. Criaram-se expectativas sobre a construção de um “tipo ideal” de mercado, alicerçada no papel ativo de instituições públicas e privadas, na qual o conhecimento, a tecnologia e o alinhamento de comportamentos aos valores do empreendedorismo completariam a equação estrutural perfeita para concretizar o ideário da inovação. Por outro lado, supervalorizaram-se as capaci-

dades de avaliadores e de consultores empresariais que, no caso dos primeiros, abonaram negócios carimbando-os como inovadores e, no caso dos segundos, aplicaram bulas genéricas a esses negócios, em vez de pesquisarem prescrições apropriadas e realistas.

Além disso, durante a implementação, no âmbito da atuação do Parque Tecnológico da Paraíba, não foi possível abortar os projetos em torno dos quais as desconfianças aumentavam, porque não havia, por parte dessa instituição, conhecimento ou mecanismos suficientes para julgar a capacidade de inserção no mercado das tecnologias propostas ou mesmo para inferir se o andamento dos projetos indicava evolução. Incapaz de fazer tais avaliações, o PaqTcPB concentrou-se em salvar a lisura do Prime e em justificar a condição de executor dessa política, comprometendo-se radicalmente (ou irracionalmente) em fazer os empreendedores cumprirem seus deveres contratuais para com o Programa. Os resultados disso, de um ângulo formal, estão registrados em robustos relatórios dos gastos efetuados pelos empreendedores, conforme as rubricas constantes no Prime. Apesar da descontinuidade do Programa, não explicada oficialmente e por si só reveladora, apenas uma investigação cuja metodologia privilegiasse a ida do pesquisador ao encontro dos atores beneficiários do Prime poderia dar conta das repercussões reais dessa política no público-alvo por ela escolhido. A coerência do Programa com suas premissas, as consequências de sua implementação e o descompasso entre os objetivos pretendidos e os resultados alcançados só poderiam ser apreendidos por meio de uma imersão no grupo social objeto do Prime.

Nesta direção, visitamos os membros desse grupo social¹, pessoas de elevado nível de instrução e que, tendo conservado algum laço com instituições universitárias ou incubadoras de empresas, deveriam transformar-se, segundo as expectativas do Prime, em empreendedores inovadores, inseridos em mercados rentáveis e elásticos. No entanto, os depoimentos desses potenciais empreendedores, coerentes com as observações coletadas e com os fatos que acompanharam a implementação do Programa, revelaram uma realidade de planos interrompidos, negócios fechados, ideias que não prosperaram ou, no máximo, empresas que permaneceram em atividade sem que a sofisticada “engenharia” do Prime tivesse feito qualquer diferença. Não hesitamos em afirmar que uma “avenida de sonhos quebrados” foi o que restou da implementação do Programa Prime, sob a coordenação do Parque Tecno-

lógico da Paraíba. O que deveria ser um caminho para a geração de riquezas que trouxessem retornos sociais, resultou em desperdícios de recursos públicos, escoados para candidatos a empreendedores, empresas privadas e agentes institucionais intermediários, os quais não estão obrigados a resarcimentos ou retratações.

4 Conclusões

Nossa investigação apontou os problemas, conflitos e distorções que fizeram fracassar a implementação do PRIME no âmbito da coordenação do PaqTcPB. Atestamos que o arranjo institucional que ancorou o Programa, formado por atores comprometidos com o avanço do empreendedorismo na região pesquisada, não obteve êxito em criar as condições suficientes para viabilizar os negócios empreendedores que buscaram no PRIME apoio financeiro, tecnológico, gerencial e informacional.

Neste sentido, a análise e a avaliação de políticas públicas sobressaem como instrumentos indispensáveis e inegociáveis para acompanhar os efeitos das intervenções governamentais destinadas a transformar o meio social. Através desses instrumentos, para além da consideração a dados estatísticos e a relatórios oficiais, as políticas públicas podem ser observadas por ângulos multidimensionais, nos quais os atores-alvo das políticas, seus contextos, lógicas, trajetórias e os sentidos de suas ações, devem ter lugar privilegiado numa estratégia de investigação qualitativa com o necessário rigor metodológico. Em relação às políticas públicas que pretendem apoiar negócios de qualquer natureza, impõem-se aos pesquisadores de políticas públicas, redobrados cuidados e habilidades específicas para compreender os interesses e as ideologias dos atores envolvidos. Interesses e ideologias, quando amparados por capitais que os legitimam, conferem maior poder aos que os possuem, implicando em apropriações de recursos no âmbito das políticas públicas que, no contexto de sociedades desiguais, contribui para manter as posições já conquistadas no espaço social.

A experiência do Programa Primeira Empresa Inovadora, aqui analisada, reforça nosso entendimento de que as subvenções econômicas, regulamentadas por leis brasileiras, não deveriam ser destinadas a projetos ou empreendimentos privados, sob nenhuma hipótese. Recursos públicos sem contrapartidas objetivas ou mensuráveis, só devem ser dirigidos aos segmentos sociais em desvantagem

ou excluídos. A esses deve ser oferecida parte dos recursos que são de todos para que se equalizem os pontos de partida. No campo das atividades produtivas, subvencionar quem já está em posição privilegiada, além de arriscado, como aqui ficou demonstrado, constitui-se numa prática iníqua quando observamos as inúmeras necessidades dos amplos segmentos sociais postos à margem dos setores mais organizados e formais da economia.

Admitimos, ao mesmo tempo, que nas sociedades democráticas é legítimo que setores empresariais privados disputem espaços nas decisões de políticas públicas com o objetivo de reclamar a atenção dos governos para os seus interesses. O que não se pode permitir é que o capital econômico coopte agentes públicos, imprima sua lógica ao funcionamento do Estado e () sequestre nossa inteligência universitária. Os governos dispõem de instrumentos variados para fortalecer segmentos que contribuam para a geração de emprego e de renda, sem prejuízos aos cofres públicos, ao meio ambiente ou à cidadania. O crédito sob garantias, os benefícios fiscais temporários em tempos de crise e a equalização das condições de competição internacional para os setores a ela expostos, constituem-se em mecanismos de preservação da estrutura produtiva nacional, cuja defesa deve ser feita numa atmosfera de consenso social e como parte de uma estratégia maior de desenvolvimento, conduzida sob a vigilância da sociedade.

Não foi o que ocorreu com o Prime. Nesse Programa, foram feitas apostas em projetos individuais, elaborados por pessoas sem familiaridade com a atividade empresarial, que pretendiam, movidas pelos estímulos que receberam e por interesses utilitaristas ou subjetivos, concretizar o arquétipo do empreendimento capitalista bem sucedido. Tal pretensão, como defendemos, não deve ser custeada pelo estado. O apoio público ao empreendedorismo inovador não pode ser feito via subvenção econômica, o que transforma a sociedade em doadora de capital para empreendimentos privados. A esses empreendimentos, incertos como os demais, devem estar disponíveis os mecanismos de apoio oferecidos aos outros empresários, os quais não implicam na aceitação prévia da possibilidade de prejuízo aos cofres públicos como ocorre na subvenção.

Os empreendedores inovadores devem, como em tantos outros espaços e contextos, buscar formas criativas de atrair investidores privados para seus projetos, os quais, se aprovados por esses agentes, naturalmente conhecedores das lógicas, condições e possibilidades

de penetração de novos produtos e processos nos mercados, servirão para despertar o palpado “espírito animal dos empresários”. Os que defendem as subvenções públicas para os empreendedores devem saber que existem muitos canais através dos quais as inovações podem receber impulsos oriundos de fundos privados e de corporações já existentes. Concursos, prêmios e seleções contínuas que filtram as propostas de inovação de funcionários, fornecedores, clientes e inventores, são alguns dos meios utilizados por empresas para atrair inovadores. Por outro lado, a complexidade dos processos perseguidos por empresas privadas para garimpar ideias disruptivas deve servir para advertir os agentes públicos em relação à simplificação que se inflige ao conceito de inovação, confundido com espasmos criativos assistidos por instituições públicas e privadas. A projeção de cenários de longo prazo em que as necessidades dos consumidores são previstas, a observância da originalidade e da vitalidade das inovações propostas, o desenho de fluxos relacionais e informacionais feito para aproximar clientes e parceiros, e a avaliação dos resultados e das consequências das inovações, são parte dos mecanismos usados no setor privado para agregar valor aos produtos e processos, competindo em mercados globais. Por tudo isto, sustentamos, os governos não devem ser seduzidos por discursos que tentam legitimar o despejo de dinheiro público sem volta no reservatório de sonhos, invenções ou interesses de candidatos a empreendedores. Os governos não podem ficar reféns da economia, nem comprehendê-la apenas como uma variável dependente do lucro privado, tentando promovê-lo a qualquer custo.

Neste sentido, no atual ambiente econômico em que os governos retomam um papel importante na promoção do desenvolvimento, multiplicam-se as oportunidades para que a pesquisa acadêmica se some aos esforços que monitoram a concepção, a implementação e os desdobramentos de políticas públicas que estimulam atividades econômicas. Formado por diversas disciplinas que dialogam entre si, o estudo das políticas públicas oferece abundantes estímulos para a criação de ferramentas, modelos e estratégias de abordagens que podem contribuir para o exercício da democracia, lançando luzes sobre as iniciativas dos agentes que se articulam para solucionar problemas públicos relacionados aos processos econômicos. No contexto brasileiro, propício à repetição da histórica e danosa mistura entre interesses públicos e privados, o estudo das políticas públicas torna-se imperioso aos pesquisado-

res sociais. Ademais, a ação econômica será sempre a janela através da qual se pode compreender também a política, a cultura, as relações, o indivíduo, a estrutura social, enfim, as múltiplas dimensões do desenvolvimento.

Referências

CASSIOLATO, José E. A economia do conhecimento e as novas políticas industriais e tecnológicas (p.164-190). In: CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M.M (Orgs.). Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul, Brasília: IBICT/MCT, 1999.

CASTANHAR, José Cezar. A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil (p.205-232). In: MARTIN, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna. (Orgs.). Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo. São Paulo: FGV Editora, 2007.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. Política de desenvolvimento regional e inovação: lições da experiência européia. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.

GUIMARÃES, S.M.K.; AZAMBUJA, L.R. Empreendedorismo high-tech no Brasil: condicionantes econômicos, políticos e culturais. Brasília: Revista Sociedade e Estado, v.25, n.1, p.93-121, jan./abr. 2010.

HOBSBAWM, Eric. Era dos extremos. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CHUDNOVSKY, Daniel. El enfoque del sistema nacional de innovación y losnuevas políticas de ciencia y tecnología em La Argentina. In: CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M.M (Orgs.). Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília: IBICT/MCT, p. 650 – 683. 1999.

KREFT, Steven F; SOBEL, Russell S. Public policy, entrepreneurship, and economic freedom. Cato Journal, v.25, n.3, 2005.

LOPES, Carlos; THEISON, Thomas. Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

LERNER, Josh. Boulevard of broken dreams: why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed and what to do about it. Princeton: PrincetonUniversity Press, 2009.

VILLAVICENCIO, Daniel. A política tecnológica do México na década de 1990: novas idéias, velhos hábitos.(p.323-343) In: GUIMARÃES, Nadya A.; MARTIN, Scott (Orgs.). Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais. São Paulo: Editora Senac,

2001.

Notas

Foram visitados e entrevistas X empreendedores beneficiários do Prime, assim distribuídos...

Darcon Sousa

Administrador

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Professor da Universidade Federal de Campina Grande.

e-mail: darcon.sousa@ig.com.br.

Roberto Veras de Oliveira

Economista

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP)

Professor do Programa de Pós-graduação em Sociologia (UFPB) e em Ciências Sociais (UFCG).

E-mail: roberto.veras.2002@gmail.com

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Rua Aprigio Veloso, 882 – Bairro Universitário

CEP: 59429

Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Cidade Universitária - João Pessoa – PB

CEP: 58051-900