



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do Estado
do Rio Grande do Sul
Brasil

de Cerqueira Lima e Penalva Santos, Daniel; Ferreira Leite, Emanuel; Moura da Fonseca, Stêvenis
Moacir

Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo no Estado de Pernambuco
Desenvolvimento em Questão, vol. 12, núm. 28, outubro-diciembre, 2014, pp. 144-169
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75232664007>

- 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

Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo no Estado de Pernambuco

Daniel de Cerqueira Lima e Penalva Santos¹

Emanuel Ferreira Leite²

Stêvenis Moacir Moura da Fonseca³

Resumo

O presente artigo buscou identificar e analisar as políticas públicas que estão sendo desenvolvidas atualmente no Estado de Pernambuco – Brasil – que visam a fomentar o empreendedorismo. Para tanto, foi necessário realizar uma pesquisa documental na qual foram analisados documentos oficiais, em especial o Plano Plurianual 2012-2015 do governo do Estado de Pernambuco, tendo em vista a identificação das ações planejadas para o empreendedorismo. Em seguida foi feita uma entrevista semiestruturada na Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo (STGE), principal órgão de fomento ao empreendedorismo no Estado. Concluiu-se que importantes e inovadores passos estão sendo dados no sentido de fomentar o empreendedorismo no Estado, entretanto a noção de empreendedorismo ainda precisa ser aprofundada pelo governo e as ações governamentais devem aumentar a quantidade de beneficiários e ampliar sua difusão.

Palavras-chave: Empreendedorismo. Fomento ao empreendedorismo. Políticas públicas.

¹ Mestre em Administração (Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável), pela Universidade de Pernambuco (UPE). Doutorando em Administração na *Universidad de la Habana*, Cuba. Professor do Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) de Angra dos Reis-RJ. penalvadanield@gmail.com

² Pós-doutor em Inovação e Empreendedorismo pela Universidade de Aveiro, Portugal. Doutor em Ciências de Engenharia pela Universidade do Porto. Professor-adjunto da Universidade de Pernambuco (UPE). emanueleite@hotmail.com

³ Mestre em Administração (Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável), pela Universidade de Pernambuco (UPE). stevenismoura@gmail.com

PUBLIC POLICIES THAT FOSTER ENTREPRENEURSHIP IN THE STATE OF PERNAMBUCO

Abstract

This paper aims to identify and analyze public policies that are currently being developed in the State of Pernambuco – Brazil intended to foster entrepreneurship. Therefore it was necessary to conduct documentary research which analyzed official documents, especially the 2012-2015 Multi-Year Plan of the Government of the State of Pernambuco, with a view to identifying the actions planned for entrepreneurship. Then we performed a semi-structured interview in the Department of Employment, Vocational and Entrepreneurship, the main organ for promoting entrepreneurship in the state. We conclude that important and innovative steps are being taken to foster entrepreneurship in the state, however, the notion of entrepreneurship has yet to be detailed by the government and government actions should increase the number of beneficiaries and expand its distribution.

Keywords: Entrepreneurship. Promote entrepreneurship. Public policy.

Desde o início do século 20 o empreendedorismo tem sido apresentado como fator primordial para o desenvolvimento econômico de um país (Schumpeter, 1997). Nos dias atuais, com as mudanças no campo do trabalho, o empreendedorismo tem ocupado lugar de destaque em decorrência do desemprego promovendo geração de renda, ao mesmo tempo em que satisfaz as necessidades da sociedade com novos produtos e serviços e novas formas de produzi-los. O tema do empreendedorismo está presente no dia a dia, seja na mídia, nas propostas de governo para o desenvolvimento econômico, nos espaços educacionais, no trabalho, em casa ou nos sonhos de muitas pessoas.

Para que um empreendimento obtenha sucesso, entretanto, não basta apenas força de vontade e preparo do empreendedor; é necessária, sobretudo, uma atmosfera favorável que possibilite o surgimento e o desenvolvimento de empreendimentos. Há de se criar um ambiente propício para o fomento do empreendedorismo por meio, especialmente, de políticas públicas que desenvolvam o setor.

Altas cargas tributárias, exigências legais exageradas, falta de segurança pública e dificuldades de acesso ao crédito, são alguns entraves encontrados pelos empreendedores que, apesar de lutarem arduamente para manter suas atividades, não suportam o peso das cobranças e omissões estatais. Governos que exigem muito e oferecem pouco limitam o crescimento econômico e social que os empreendimentos podem gerar. Por estas razões, o Estado tem um papel fundamental na criação e execução de políticas públicas, podendo contribuir, ou não, para que o empreendedorismo seja incentivado.

Sob esse ponto de vista, o objetivo central deste artigo é analisar as políticas públicas do atual governo de Pernambuco no que respeita ao empreendedorismo, no intuito de gerar uma fonte de dados atualizada para pesquisadores que desejem investigar sobre o tema e para empreendedores que buscam atuar em Pernambuco, e, principalmente, contribuir qualitativamente para a formulação e estabelecimento de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo.

Empreendedorismo

O termo “empreendedor” é de origem francesa – “entrepreneur” – e se refere àquele que assume riscos e começa algo novo (Dornelas, 2012). Apesar da simplicidade, este é um bom começo para o entendimento de quem pode ser considerado um empreendedor.

Na verdade, definir empreendedorismo é uma tarefa tendenciosa, pois não há um consenso quanto ao seu conceito nem no meio acadêmico tampouco na sociedade em geral. Além do mais, o conceito de empreendedorismo vem sendo alterado ao longo do tempo e, a depender do autor e sua área de conhecimento, significados diferentes podem ser encontrados na literatura vigente.

O empreendedorismo tornou-se conhecido amplamente por intermédio das teorias econômicas de Joseph Schumpeter, que reconhecia, já em 1911, o empreendedor enquanto ator principal do desenvolvimento econômico de um país (Schumpeter, 1961). Para este autor, o empreendedor é aquele que inova ao realizar novas combinações, e as inovações ocorrem quando há a introdução de um novo bem ou de uma nova forma de produção, a abertura de um novo mercado, a conquista de novas matérias-primas ou uma nova forma de organização de um mercado.

A inovação é realmente um ponto em comum dos autores que se aprofundaram no tema. Para Drucker (1986), um empreendimento, para ser considerado como tal, tem de criar algo diferente, de forma que mude ou transforme valores. É pela inovação que um empreendimento surge e é a partir dela que os empreendedores exploram uma oportunidade.

Desta forma, o fato de um indivíduo abrir uma empresa não significará que ele é um empreendedor; o que importa é o que seu produto ou serviço traz de novo à sociedade. Ainda, ideias brilhantes que não saem do papel não podem definir empreendedores. A inovação só é inovação quando se torna realidade. Segundo o autor supracitado, “a inovação é o instrumento

específico do espírito empreendedor” (1986, p. 39). O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – (Instituto..., 2009) reconhece a fundamental importância da existência de políticas públicas articuladas que estimulem inovação e ampliem a competitividade da estrutura produtiva brasileira.

De uma forma geral, há no senso comum a ideia de que empreendedorismo se refere exclusivamente ao campo comercial lucrativo privado. Existem autores, entretanto, que conceituam o empreendedorismo sob uma definição bem mais ampla, levando em consideração a atitude empreendedora, o espírito empreendedor e o perfil empreendedor. Sendo assim, o empreendedorismo não é entendido apenas como o ato de abrir um negócio, mas fazer algo novo, fazer de uma forma diferente, ousar e assumir os riscos que somente os pioneiros conhecem.

Pode-se concluir que o empreendimento de maneira alguma está limitado à esfera econômica, embora o termo dela se originasse. (...) existe pouca diferença no espírito empreendedor, qualquer que seja a esfera em que atue (Drucker, 1986, p. 36).

Para Martes (2010), entretanto, o conceito de empreendedorismo está se tornando tão *elástico* que “corre o risco de perder a consistência”. Para a autora, o termo deveria ser restrito à iniciativa privada, pois foi apenas referindo-se a ela que autores, como Max Weber e Schumpeter, se relacionaram quando definiam o empreendedorismo.

Para os autores deste artigo este argumento é falho, tendo em vista que o contexto atual é completamente distinto do tempo em que Weber e Schumpeter desenvolveram suas pesquisas. Os atores mudaram e as relações são diferentes, logo, os termos antigos ganham novas concepções. A base para este argumento é fornecida pelo próprio Schumpeter, que, na publicação de “Teoria do Desenvolvimento Econômico”, apresenta um novo conceito de empreendedorismo com relação aos que vieram antes dele, e afirma:

...falsa é a convicção de que as formas “primitivas” de um tipo também são *ipso facto* as “mais simples” ou as “mais originais” no sentido de que mostram sua natureza de modo mais puro e com menos complicações do que as posteriores. Muito frequentemente ocorre o contrário, entre outras razões porque a especialização crescente pode permitir que sobressaiam nitidamente funções e qualidades que são mais difíceis de reconhecer em condições mais primitivas, quando estão misturadas com outras (Schumpeter, 1997, p. 85).

No conceito dos autores deste artigo, o empreendedorismo está relacionado ao ato de empreender, inovar e correr riscos, independentemente de onde se realizar o empreendimento. Mais uma vez Drucker (1986) traz uma definição que corrobora com a visão dos autores:

Não faz diferença alguma se o empreendedor é uma empresa ou uma organização de serviço público sem fins lucrativos, nem sequer se o empreendedor é uma instituição governamental ou não-governamental. As regras são quase as mesmas, as coisas que funcionam e as que não funcionam são quase as mesmas, como o são os tipos de inovação e onde procurá-los (p. 199).

Assim, o empreendedorismo é um “estado” e não uma “condição permanente”; um “estar” e não um “ser”. Não se pode classificar um empreendedor apenas pelo fato de se abrir um negócio ou iniciar um projeto. Tanto um empresário conservador pode realizar, em dado momento, um ato empreendedor, quanto um empreendedor ousado pode deixar de o ser após não inovar mais. Segundo Schumpeter:

...alguém só é um empresário (empreendedor) quando efetivamente “levar a cabo novas combinações”, e perde esse caráter assim que tiver montado o seu negócio, quando dedicar-se a dirigi-lo, como outras pessoas dirigem seus negócios. Essa é a regra, certamente, e assim é tão raro alguém permanecer sempre como empresário através das décadas

de sua vida ativa quanto é raro um homem de negócios nunca passar por um momento em que seja empresário, mesmo que seja em menor grau (1997, p. 86).

Vale a pena registrar que há uma diferença entre as traduções quanto ao termo “empresário” e “empreendedor”. Na tradução de Possas (Schumpeter, 1997, p. 86) o termo designado é empresário; na tradução de Schlaepfer (Schumpeter, 1961, p. 103) o indivíduo é o empreendedor. Eles, entretanto, estão tratando do mesmo agente, que, na concepção dos autores deste artigo, se denomina empreendedor, pois empresário teria outro sentido. Para um aprofundamento sobre as diferenças entre empresário e empreendedor, ver Leite (2012).

Segundo o Relatório *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), publicado em 1999, o empreendedorismo é o principal fator de desenvolvimento econômico de um país. Uma nação com baixas taxas de criação de novas empresas caminha para a estagnação econômica. Este fato leva governos que desejam a prosperidade econômica a colocar o empreendedorismo no topo das prioridades das políticas públicas, incluindo a formação de um conjunto de valores sociais e culturais que possam encorajar a criação de novas empresas (Dolabela, 2008). Mesmo sob o conceito de que empreender é mais do que simplesmente abrir um negócio, a criação de novas empresas é um forte indicador para mensurar o empreendedorismo.

Sarfati (2013) relaciona as diferenças sobre as visões de política pública com os estágios de desenvolvimento econômico sugeridos por Porter (2002): estágio movido por fatores de produção, estágio movido pela eficiência e estágio movido pela inovação. O estágio de fatores é marcado por uma economia agrícola e empreendedores como estilo de vida, caracterizado pela produção de *commodities* e produtos com baixo valor agregado, e grande parte das empresas são manufatureiras e de pequenos serviços. Já no estágio de eficiência o país tem de explorar economias de escala, o que favorece a

concentração industrial. No estágio movido à inovação, a economia passa a ser fortemente caracterizada por atividades intensivas em conhecimento, o que fortemente caracteriza a atividade empreendedora.

A Figura 1 mostra a relação entre a atividade empreendedora e as fases de desenvolvimento econômico de Porter.

Figura 1 – Relação entre empreendedorismo e desenvolvimento econômico de acordo com o estágio de desenvolvimento de Porter (1998)



Fonte: Sarfati (2013).

No Brasil, o empreendedorismo vem ganhando força desde o início da década de 90, e sendo visto cada vez mais como alternativa econômica e social para a superação de problemas como o desemprego. Neste período surgiram diversas entidades que foram e ainda são de grande relevância para o desenvolvimento do empreendedorismo no Brasil, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e a Sociedade Brasileira para Exportação de *Software* (Softex). Foi realmente a partir do ano 2000, porém, que o tema se consolidou, provocando mudanças em diversos setores da sociedade (Dornelas, 2012).

Dornelas (2012) cita o “Relatório Agenda Estratégica das Micro e Pequenas Empresas 2011-2012”, publicado pelo Sebrae, no qual, por meio dos dados sobre a relevância das MPEs no cenário econômico nacional, se justifica a necessidade de um maior aporte de recursos por parte principalmente dos órgãos públicos. Segundo o relatório supracitado, as MPEs representam 98% das empresas do país, 21% do Produto Interno Bruto (PIB), 52% do total de empregos com carteira assinada e 29,4% das compras governamentais. Acrescenta ainda que existem 10,3 milhões de empreendedores informais e 4,1 milhões de estabelecimentos rurais familiares, perfazendo 85% do total de estabelecimentos rurais.

Com relação às políticas públicas específicas para o empreendedorismo, recentemente programas e projetos vêm sendo criados e, de uma forma geral, procuram incentivar o empreendedorismo, formalizar empreendedores que andam na informalidade e dar suporte às ações empreendedoras. Em destaque, Dornelas (2012) exemplifica dois programas governamentais que influenciaram positivamente o amplo espectro do empreendedorismo: Programa Empreendedor Individual e Programa Brasil Empreendedor.

O Programa Empreendedor Individual, instituído por meio da Lei Complementar nº 128/2008, alterou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006). O programa tem demonstrado bons resultados, pois, sob a missão de formalizar os empreendedores que viviam na informalidade, já em 2013 atingiu o patamar de cerca de 3,5 milhões de empreendedores formalizados em todo o país.

Já o Programa Brasil Empreendedor, instituído em 1999, tem como meta inicial a “capacitação de mais de um milhão de empreendedores brasileiros na elaboração de planos de negócios, visando à captação de recursos junto aos agentes financeiros do programa”.

É nesta perspectiva que o Sebrae (2011) relata a preocupação dos legisladores em aperfeiçoar as leis que promovem o tratamento diferenciado às empresas de pequeno porte, criando um ambiente favorável ao empreen-

dedorismo. Como já explicitado, tem-se a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa que, periodicamente, vem sendo alterada a fim de aperfeiçoá-la e preservar sua essência, que é o desenvolvimento da empresa.

Para fomentar o empreendedorismo, entretanto, além da formalização, da desburocratização e da capacitação referidos anteriormente, é preciso formular e executar corretamente um conjunto de políticas públicas, diretas e indiretas, que afetam os empreendedores. Citam-se, como uma das principais políticas públicas que afetam diretamente o empreendedor, o acesso e as condições na obtenção de crédito, elemento fundamental para o fomento do empreendedorismo (Schumpeter, 1997). Também são considerados, enquanto políticas públicas de interferência direta no empreendedorismo, os programas de incentivo à inovação, as leis trabalhistas e tributárias, o apoio a incubadoras, a promoção da cultura empreendedora, dentre outras.

Sob esse ponto de vista, a educação para o empreendedorismo deve ser encorajada e recursos específicos devem ser destinados para programas de ensino, principalmente em escolas técnicas e universidades. Valores herdados para o emprego e estabilidade não são tão absolutos como antes, e a educação para a autonomia, inovação e criação de novas oportunidades se torna cada vez mais condição primordial na construção de um país desenvolvido (Dolabela, 2008).

O fato é que há de se criar um ambiente propício para o fomento do empreendedorismo, e não apenas programas pontuais e desintegrados. As dificuldades de quem deseja iniciar um empreendimento podem sufocar muitos esforços, e nesse ponto os governos devem estar bem-atentos. Assim, buscou-se informação junto ao governo do Estado de Pernambuco a fim de atender ao objetivo da pesquisa, que é analisar as políticas públicas no que diz respeito ao empreendedorismo.

Metodologia

Esta pesquisa se deu em dois momentos. Inicialmente foi necessário realizar uma pesquisa exploratória envolvendo um levantamento bibliográfico e documental, sobretudo no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 do governo

do Estado de Pernambuco. Este é o documento que norteia a atuação da administração pública estatal, apresentando suas perspectivas e objetivos estratégicos, especificados por programas, ações e subações (Pernambuco, 2013a). Desta forma, o PPA se constitui enquanto principal instrumento oficial de planejamento de políticas públicas, motivo pelo qual foi escolhido pelos autores deste artigo como um dos elementos para análise das políticas que fomentam o empreendedorismo no governo de Pernambuco.

Em seguida foi realizada uma entrevista semiestruturada com a Secretária Executiva de Fomento ao Empreendedorismo da Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo do governo do Estado de Pernambuco no mês de junho de 2013, que foi gravada e transcrita para aprofundamento da análise. Essa entrevista é o instrumento principal desta pesquisa, pois apenas com as informações do PPA não seria possível identificar todas as ações que o governo desenvolve.

Foi utilizado este tipo de pesquisa – a semiestruturada – tendo em vista que é uma técnica que proporciona mais profundidade e possibilita variedade nas respostas e elementos nos quais não se havia pensado antes, ou que não poderiam ser identificados com a aplicação de questionários. Há ainda a vantagem em relação ao questionário, por poder esclarecer as perguntas, evitar entendimentos equivocados, proporcionar mais flexibilidade e percepção de dimensões mais sutis, como o tom da voz e a ênfase nas respostas (Gil, 2010).

Em seguida serão apresentadas e analisadas as principais ações em que a STQE desenvolve ou exerce forte participação, caminhando este artigo do planejamento contido no PPA 2012-2015 para as ações desenvolvidas no governo do Estado no período. Essas informações foram coletadas em sites governamentais e, principalmente, por meio da entrevista realizada com a Secretária Executiva de Fomento ao Empreendedorismo pertencente à Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo (STQE).

Análise das Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo do Governo do Estado de Pernambuco

Análise do Plano Plurianual

A partir das informações advindas da análise do PPA 2012-2015 a respeito do planejamento das políticas públicas de fomento ao empreendedorismo no Estado de Pernambuco, foram identificados 26 programas que contêm ao menos uma Ação ou Subação de fomento direto ao empreendedorismo. Ao total foram listadas 43 Ações e 65 Subações de relação direta com o fomento ao empreendedorismo, instituídas por diversos órgãos públicos.

Isso não quer dizer que são todas as ações identificadas no PPA; são ações exclusivas para empreendedores, mas que, de alguma forma, os atingem diretamente. Também deve ser levado em consideração o fato de que os valores orçados para os programas são a previsão para os quatro anos de vigência do PPA, ou seja, de 2012 a 2015. A seguir tem-se uma descrição e análise das políticas identificadas enquanto diretas, mas não exclusivas, de fomento ao empreendedorismo.

A Secretaria de Ciência e Tecnologia possui, previstos no PPA 2012-2015, importantes programas e ações de fomento ao empreendedorismo, em especial na área de inovação. Em sua Ação “Ampliação da Assistência e Apoio Tecnológico aos Arranjos Produtivos Locais” há Subações de apoio direto ao empreendedorismo, como, por exemplo, “Promoção da Adequação Tecnológica e Inovação de Técnicas para o APL Banana” e “Implantação do Programa de Produção e Difusão de Inovações para Competitividade de 7 APL – PROAPL – PE”.

Observa-se uma concreta demonstração de que o empreendedorismo permeia diversas áreas do planejamento de políticas públicas. A Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos traz com o Programa “PE no Batente” os Centros de Inclusão Produtiva. A Secretaria de Cultura planeja promover Feiras, rodadas de negócios, missões comerciais e um Espaço de

Regulamentação de Empreendimentos ao Desenvolvimento da Economia da Cultura. Na Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária se destaca a Ação “Fortalecimento e Diversificação do Potencial Produtivo do Empreendimento”, importante política para sobrevivência de empreendimentos rurais.

Esta Ação se apresenta como forte apoio aos empreendedores ao desenvolver novas vantagens competitivas, fortalecer e diversificar o potencial produtivo de empreendimentos. Segundo o próprio texto introdutório do Anexo II do PPA 2012-2015, “a competitividade das empresas, a elevação dos níveis de produtividade, o fomento à inovação e o dinamismo econômico necessitam de um ambiente político-social estável, saudável e motivador” (Pernambuco, 2013a, anexo II, p. 5).

Também se pode destacar o Programa “Expansão da Inovação no Ambiente Produtivo do Estado”, dotado de R\$ 30.556.800,00, e o Programa “Incremento do Número de Empresas de Base Científica e Tecnológica”, de R\$ 8.264.500,00, que apresentam ações de arrojado planejamento e demonstram grande relevância para apoiar o empreendedorismo no Estado, como a Ação “Aumento do Número de Novos Negócios e Empreendimentos Inovadores”. Esses Programas estão descritos na Tabela 1.

Tabela 1 – Principais Programas de Fomento ao Empreendedorismo no Estado de Pernambuco

PROGRAMA	VALOR (em R\$)	AÇÕES	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	SUBAÇÕES
INCLUSÃO PRODUTIVA DO HOMEM DO CAMPO	Parte de 260.547.800,00 (dividido com mais 6 subações)	Ampliação da Assistência e Apoio Tecnológico aos Arranjos Produtivos Locais	Secretaria de Ciência e Tecnologia	Promoção da Adequação Tecnológica e Inovação de Técnicas para o APL Banana
				Implantação do Programa de Produção e Difusão de Inovações para Competitividade de 7 APL – PROAPL – PE

EXPANSÃO DA INOVAÇÃO NO AMBIENTE PRODUTIVO DO ESTADO	30.556.800,00	Atendimento à Demanda das Empresas por Estudos e Pesquisas Geradores de Inovação	Secretaria de Ciência e Tecnologia	Programa de Apoio à Pesquisa em Micro e Pequenas Empresas na Modalidade Subvenção Econômica – Pappe/Finep/Facepe
				Apoio à Inovação nas Empresas
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ENFOQUE TERRITORIAL E TRANSVERSALIDADE DO MEIO AMBIENTE – PRORURAL	414.719.700,00	Desenvolvimento de Novas Vantagens Competitivas dos Territórios	Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária	-
		Fortalecimento e Diversificação do Potencial Produtivo do Empreendimento	Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária	-
INCREMENTO DO NÚMERO DE EMPRESAS DE BASE CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	8.264.500,00	Aumento do Número de Novos Negócios e Empreendimentos Inovadores	Secretaria de Ciência e Tecnologia	Ampliação da Oferta de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica no Interior do Estado

Fonte: Plano Plurianual 2012-2015 do governo do Estado de Pernambuco.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico também se constitui como forte promotora das políticas públicas voltadas ao empreendedorismo, principalmente com relação aos grandes empreendimentos estruturadores do Estado, apesar de também executar ações como “Fomento ao Microempreendedorismo” de forma menos significativa. No Programa “Atração e Implantação de Empreendimentos Estruturadores para o Estado”, o valor orçado é superior a 65 milhões de reais, considerado de grande expressividade para o contexto. Ações como “Atração e Implantação de Empreendimentos Industriais” e “Incentivos, Prospecção e Atração de Negócios e Viabilização de Empreendimentos”, são exemplos de políticas para grandes empreendimentos. A Tabela 2 apresenta mais detalhadamente esse Programa.

Tabela 2 – Programa Atração e Implantação de Empreendimentos Estruturadores para o Estado de Pernambuco

PROGRAMA	VALOR (em R\$)	AÇÕES	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	SUBAÇÕES
ATRAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDI- MENTOS ESTRUTURADOR ES PARA O ESTADO	65.630.700,00	Atração e Implantação de Empreendimentos Turísticos	Secretaria de Turismo	Reserva do Paiva – Grupo Odebrecht/Brennand
				Grupo Solar Porto de Galinhas
				Terreno da Casa do Governador (Grupo Teixeira Duarte) – Ipojuca
		Adequação da Infraestrutura para Implantação de Empreendimentos Industriais	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Implantação de Infraestrutura para Viabilizar Empreendimentos Industriais
		Apoio a Empresas para a Exportação	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	-
		Atração e Implantação de Empreendimentos Industriais	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Acompanhar a Implantação do Estaleiro Atlântico Sul
				Acompanhar a Implantação da Usina Termoeletrica Suape I
				PAC em PE – Acompanhar a Implantação da Refinaria Abreu e Lima
				PAC em PE – Acompanhar a Implantação das Plantas Petroquímicas (Poy, Pta e Pet)
				Acompanhar a Implantação do Estaleiro Promar
				Implantação do Estaleiro CMO – Construção e Montagem Offshore S/A
				Montagem Offshore S/A
				Acompanhar a Implantação da Siderúrgica Suape
				Estruturação de Instrumentos para Atração e Relacionamento com o Investidor
				Fomento e Participação em Feiras e Missões Comerciais
				Implantação do Centro de Inovação e Produção (CIP)
				Implantação do Plano de Desenvolvimento da Economia Criativa

			de Energias Renováveis
	Incentivos, Prospecção e Atração de Negócios e Viabilização de Empreendimentos	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	-
	Inversões para o Porto do Recife para Adequação das Instalações à Implantação de Empreendimentos Estruturadores	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Arrendamento dos Armazéns 9, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 do Porto do Recife para Instalação de Empreendimentos Privados

Fonte: Plano Plurianual 2012-2015 do governo do Estado de Pernambuco.

O Programa “Atração e Implantação de Empreendimentos Estruturadores para o Estado” possui 6 Ações e 17 Subações de fomento direto ao empreendedorismo. Destacam-se as seguintes Ações e Subações enquanto fundamentais: “Apoio à Empresa para a Exportação”, “Fomento e Participação em Feiras e Missões Comerciais”, “Implantação do Centro de Inovação e Produção – CIP –”, “Incentivos, Prospecção e Atração de Negócios e Viabilização de Empreendimentos” e “Arrendamento dos Armazéns 9, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 do Porto do Recife para Instalação de Empreendimentos Privados”.

A Secretaria de Turismo apresenta diversas ações voltadas para grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014, cuja realização será uma boa oportunidade para empreendimentos turísticos, exemplificada pela Ação “Construção de Novos Empreendimentos Hoteleiros”. A Secretaria de Administração exerce papel importante na desburocratização e na comercialização de pequenos empreendimentos ao governo. A Ação “Apoio e Estímulo à Economia Popular e Solidária no Âmbito da Secretaria de Administração” é considerada de impacto positivo direto ao fomento do empreendedorismo, pois contém a Subação “Instituir Política de Compras Governamentais que Priorize as Microempresas e Empreendimentos da

Economia Popular e Solidária”, o que fará com que uma grande quantidade de pequenos empreendimentos sejam estimulados a vender seus produtos ao governo, participando em condições privilegiadas de licitações e contratos.

Tabela 3 – Valor e Ações do Programa Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedores Individuais e Empreendimentos Solidários

PROGRAMA	VALOR	AÇÕES
DESENVOLVIMENTO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, EMPREENDEDORES INDIVIDUAIS E EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS	87.806.000,00	Concessão de Crédito para Fomento ao Empreendedorismo
		Desenvolvimento da Micro e Pequena Empresa
		Desenvolvimento do Empreendedor Individual
		Desenvolvimento e Operacionalização da Agência de Fomento
		Estruturação do Ambiente Empreendedor

Fonte: Plano Plurianual 2012-2015 do governo do Estado de Pernambuco.

O Programa “Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedores Individuais e Empreendimentos Solidários” é o conjunto mais importante de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo. O valor total dos quatro anos de vigência do PPA 2012-2015 destinado a este Programa foi de R\$ 87.806.000,00. Todas as cinco ações identificadas estão sob a responsabilidade da STQE e objetivam fornecer crédito e desenvolver e estruturar empreendedores, conforme demonstrado na Tabela 3.

Análise da Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo

Os dados encontrados no PPA 2012-2015 demonstram o planejamento de uma vasta gama de políticas públicas em diversos setores do governo, e na Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo (STQE) está o conjunto mais expressivo, não em termos de quantidade de ações, mas de

relevância para o fomento do empreendedorismo. Por exercer um papel de articuladora e principal promotora das políticas públicas de fomento ao empreendedorismo instituído no governo de Pernambuco, a STQE configura-se como peça central neste estudo.

A Secretária Executiva afirmou que “Pernambuco tem vivido um momento de atração de empreendimentos estruturadores e a Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo surgiu para inserir os pequenos negócios nesse processo, estimulando e inserindo o empreendedorismo local”. O setor de empreendedorismo da STQE é a Secretaria Executiva de Fomento ao Empreendedorismo, que trabalha com o fomento ao empreendedorismo e visa a gerar trabalho, renda e novas oportunidades de negócios. Seu público-alvo são os empreendimentos da economia solidária, os empreendedores individuais, trabalhadores autônomos e micro e pequenas empresas.

Destacam-se as quatro frentes mais importantes para o fomento ao empreendedorismo, realizadas diretamente pela STQE, quais sejam: Agência de Empreendedorismo Individual e Autônomo (Ideia), Projeto de Incentivo ao Desenvolvimento do Empreendedor, Programa Integra e o Portal Empreende PE.

A Agência de Empreendedorismo Individual e Autônomo atua intermediando a relação entre empreendedores qualificados pela STQE e clientes que desejam realizar algum serviço. Os clientes se cadastram e informam suas necessidades, ao passo que a Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo oferece uma lista de três profissionais especializados para atender à demanda. O serviço é gratuito e a STQE apenas faz a intermediação a partir do seu banco de dados, não se envolvendo com a negociação e/ou possíveis problemas.

Observa-se que o termo empreendedor é, muitas vezes, designado se referindo a profissionais autônomos, como faxineiras, encanadores, pintores, eletricitas, entre outros, o que foge da concepção de empreendedor, pois

estes profissionais podem ser empreendedores ou não, a depender de suas atitudes. Como este projeto também trabalha com empreendedores, entretanto, podemos considerá-lo como um projeto diretamente relacionado com o fomento ao empreendedorismo, mas não exclusivo a empreendedores.

O Ideia – Projeto de Incentivo ao Desenvolvimento do Empreendedor – tem como objetivo promover trabalho e renda a profissionais por meio do acesso a serviços que promovam a sua competitividade, como capacitação, crédito e serviços financeiros, apoio à comercialização de seus produtos e serviços e orientação empresarial. Este projeto é realizado em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae –, com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai –, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac – e Federação das Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte – Femicro –, e complementa o projeto da Agência de Empreendedorismo Individual e Autônomo, pois fornece a base de profissionais para seu banco de dados. Segundo a Secretária, como um resultado direto da aplicação desse projeto tem-se um aumento das vendas desses empreendedores e formalização de mais de cem mil empreendedores individuais.

Vale salientar que a mesma consideração com relação ao significado conceitual de empreendedor também é cabível neste projeto. Na verdade, a utilização do significado de “empreendedor” para todos profissionais liberais, independente do que fazem ou como exercem suas atividades, é uma prática também do governo federal e de muitas outras instituições, públicas e privadas. É uma discussão conceitual, mas, de acordo com o que foi discutido ao longo deste artigo, só há empreendedorismo quando ocorre uma inovação, um risco, enfim, alguns fatores que caracterizam uma atitude enquanto empreendedora.

O Programa Integra visa a atender empreendimentos econômicos solidários, muitas vezes com pessoas que vivem em extrema pobreza e com pouquíssimo acesso aos serviços públicos. O objetivo é diagnosticar esse segmento, assessorar tecnicamente a produção e a gestão desses em-

preendimentos e auxiliar a comercialização dos produtos e serviços. Este Programa atua nos territórios pernambucanos da Microrregião da Zona da Mata Norte, com empreendimentos da agricultura familiar, da agroecologia e do artesanato; e no bairro de Santo Amaro, Região Metropolitana do Recife, onde está prevista a criação do primeiro banco comunitário do Estado de Pernambuco, com moeda própria, chamada “salinas”. O estabelecimento concreto destas ações fortalecerá a economia local, e favorecerá a criação e o fortalecimento de empreendimentos coletivos. Importante citar também a criação do Conselho Estadual de Economia Popular e Solidária de Pernambuco – CEEPS/PE – enquanto fomentador e articulador das políticas públicas que envolvem empreendimentos da economia solidária.

Por fim, outra frente que fomenta o empreendedorismo é o Portal Empreende PE, principal instrumento de informação para empreendedores e elo importante com as instituições que podem os apoiar. O Portal integra diversas entidades que apoiam o empreendedorismo, sejam governamentais ou não governamentais, disponibilizando informações sobre produtos, projetos, programas e serviços de apoio ao empreendedorismo. Em geral não possui dados precisos e completos, por exemplo das linhas de financiamento disponíveis, mas vincula as páginas das instituições para facilitar a busca do empreendedor.

Foi observado que programas e ações governamentais de impacto direto ao empreendedor não constam no Portal. A Secretária Executiva afirmou constarem 28.000 acessos ao Portal até o momento da entrevista. O Portal foi criado em 2012 e pouca divulgação foi realizada, sendo seu potencial ainda subutilizado. Outra limitação é que muitos pequenos empreendedores, principalmente do interior do Estado, não têm ainda acesso à internet, o que restringe a amplitude de usuários. A grande contribuição do Portal Empreende PE é oferecer diversas informações, de forma simplificada, em um só local, o que não havia antes da STQE o lançar na rede.

Além dos projetos, a Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo executa papel fundamental para o empreendedorismo em Pernambuco ao presidir o Fórum Estadual da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte de Pernambuco, espaço de discussão e formulação de políticas públicas voltadas em boa parte para empreendedores. O Fórum é formado por 25 instituições públicas e privadas, federações, entidades representativas e entidades de apoio, sendo dividido em três comitês temáticos: Comitê de Racionalização Legal, Burocracia e Legislação; Comitê de Investimento, Financiamento, Comércio Exterior e Integração; e o Comitê de Investimento, Financiamento, Comércio Exterior e Integração.

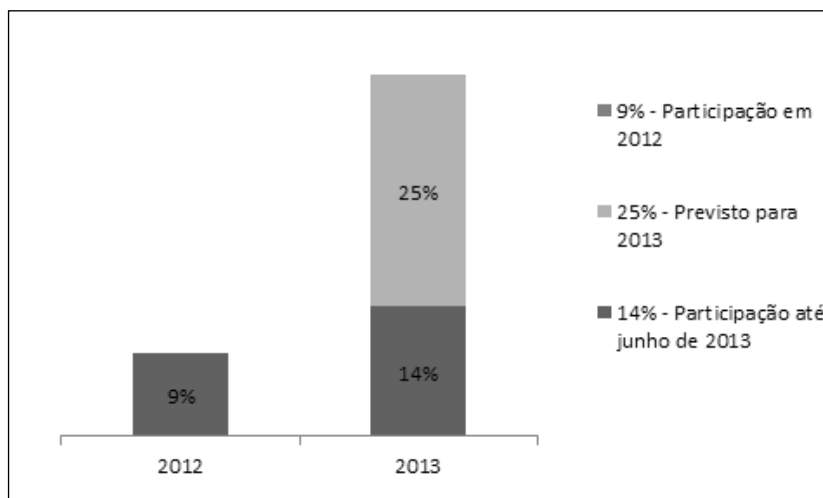
O Comitê de Racionalização Legal, Burocracia e Legislação foi criado por um grupo de trabalho coordenado pela Secretaria de Administração que executa o Programa Governo Cliente, cujo objetivo é priorizar os pequenos negócios na venda ao poder público. O primeiro eixo do Programa é para tornar as licitações mais acessíveis, buscando capacitar as equipes de compras e licitação do governo, simplificando processos licitatórios e criando editais que facilitem um maior entendimento pela pequena empresa. O segundo eixo é para qualificar o fornecedor e a pequena empresa que quer vender ao governo. O objetivo é preparar as pequenas empresas para participar de licitações, para entender os editais, elaborar propostas, participar de pregões presenciais e eletrônicos; enfim, compreender todos os trâmites licitatórios. Por fim, o terceiro eixo trata de facilitar o acesso ao crédito e tem como ator principal a Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A – Agefepe – enquanto agente financeiro do micro, pequeno e médio produtor rural e urbano, dos artesãos e do micro, pequeno e médio empreendimento industrial, comercial e de serviços. Os financiamentos podem ser para capital de giro, investimento fixo e de microcrédito.

Destaca-se a ação Crédito Ágil, na qual a pequena empresa pode dar de garantia o próprio contrato de fornecimento firmado com o Estado, além de fixar o prazo de carência de acordo também com a data de entrega firmada no contrato. Essas ações são inovadoras e diversas empresas que têm

poucos ativos para dar de garantia passam a ter acesso ao crédito. Com isso, o Programa Governo Cliente se constitui importante abertura do mercado governamental para a pequena empresa alavancar e vender em maiores escalas.

Segundo a Secretária, no ano de 2012 apenas 9% das vendas ao governo eram provenientes das pequenas empresas. Em meados de 2013 esse número subiu para 14% e a previsão para o final do mesmo ano é de 25%, principalmente após a criação de editais com licitações exclusivas para pequenas empresas de até 80 mil reais. Esses números ainda são muito tímidos, cujo percentual de micro e pequenas empresas é de 98% em relação ao total de empresas, mas já representam um avanço considerável após a execução das medidas supracitadas.

Figura 2 – Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Vendas ao Governo de Pernambuco



Fonte: Autores.

Já o Comitê de Investimento, Financiamento, Comércio Exterior e Integração busca unir diversas instituições de crédito, como o Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – e a Agefepe, com o Sebrae e a STQE, formando as chamadas Rodadas de Crédito. O intuito é atingir boa parte dos pequenos empreendedores que desconhecem os canais de crédito em que muitas vezes há grande disponibilidade de recursos.

O papel do Comitê de Tecnologia, Inovação, Educação Empreendedora e Informação é criar a política de inovação e empreendedorismo nas escolas, em articulação pela STQE e a Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco. Esse é um instrumento que trabalha com a promoção da cultura empreendedora, e pode ser de grande impacto para uma sociedade mais empreendedora. Essa política, entretanto, ainda está no início e precisa ser mais difundida e apoiada. Inicialmente a atuação se dá nas escolas técnicas do Estado, mas, para atingir seus objetivos, será necessária uma grande expansão para outros níveis de ensino.

Como se pôde observar, existem muitas ações de fomento ao empreendedorismo que são planejadas e em curso no Estado de Pernambuco, executadas por diversos órgãos públicos. Muitas parcerias estão sendo realizadas e percebe-se uma atmosfera próspera no campo do empreendedorismo. Dados da Secretaria do Governo do Estado mostram que Pernambuco é formado por mais de 170 mil micro e pequenas empresas, as quais são responsáveis por 74% dos empregos formais no Estado. É uma tarefa ousada e é difícil atender a esse público, entretanto é fundamental para o alcance do tão reverberado desenvolvimento.

Proposições Finais

De acordo com o que foi discutido neste artigo, o papel do Estado é fundamental no fomento de políticas públicas para o empreendedorismo, e mostrou a importância dessas políticas serem constantemente acompanhadas e avaliadas a fim de identificar possíveis falhas e soluções, além de identificar oportunidades existentes. Ações de promoção de crédito, capacitação de em-

preendedores, incentivos às incubadoras, dentre outros, foram identificadas no planejamento das políticas públicas do governo de Pernambuco e retratam a criação de ambientes propícios ao desenvolvimento de empreendimentos.

Na execução dessas políticas foram identificadas diversas ações inovadoras e de grande relevância para o desenvolvimento do empreendedorismo no Estado. Muitos programas, entretanto, atingem uma quantidade ainda pequena de beneficiários; a abrangência destes programas precisa ser ampliada e sua divulgação aprimorada.

Foi elaborado e distribuído um manual para os empreendedores pernambucanos em forma impressa, que, além de conter informações mais completas e abrangentes de instituições que fomentam o empreendedorismo, traz também uma contextualização sobre o empreendedorismo, por meio de conceitos, leis e seu papel no desenvolvimento do Estado, destacando os setores mais oportunos para geração de novos empreendimentos. É importante ressaltar o conceito, até porque se observou que o sentido dado ao empreendedor difere do conceito dos autores deste artigo.

Percebeu-se a ampliação das ações de fomento ao empreendedorismo, sobretudo a eminência dos Programas Integra da Economia Solidária e Governo Cliente, bem como o fortalecimento do Fórum Estadual da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte de Pernambuco, principalmente na dinamização do Comitê de Tecnologia, Inovação, Educação Empreendedora e Informação para que mais ações sejam instituídas na área da educação para o empreendedorismo.

Já o fato de algumas Subações conterem o termo “outras medidas” pode fazer com que a identificação das ações de fomento direto ao empreendedorismo possa ficar sutilmente subdimensionada, tendo em vista que dentre essas “outras medidas” possam estar Subações relacionadas ao empreendedorismo.

Por fim, cabe destacar as limitações com as quais esta pesquisa se confrontou. O fato de os valores orçados no PPA 2012-2015 estarem relacionados apenas com os Programas, não especificando os valores das Ações, impossibilita a dimensão financeira orçada para o fomento ao empreendedorismo, pois nos Programas pode haver uma Ação direta de fomento ao empreendedorismo e diversas outras que versam sobre variadas questões. Logo, a soma dos valores dos Programas não representa o quanto o governo disponibilizou financeiramente para o fomento do empreendedorismo. Vale ressaltar que os governos estaduais sofrem influência da atuação do governo federal e de seus programas que, ao lançarem políticas públicas de incentivo ao empreendedorismo, auxiliam a impactar no desenvolvimento do país e crescimento das empresas.

Este artigo reviu a literatura sobre políticas públicas de empreendedorismo e desenvolvimento econômico, analisando o plano plurianual e as informações relatadas pelo governo do Estado de Pernambuco. Desta forma, esta leitura contribui com a literatura de empreendedorismo e políticas públicas ao explorar os recursos destinados para o crescimento e desenvolvimento das empresas e suas práticas na efetivação dessas políticas.

Referências

- DORNELAS, José Carlos Assis. *Empreendedorismo: transformando ideias em negócios*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- DOLABELA, Fernando. *Oficina do empreendedor*. Rio de Janeiro: Sextante, 2008.
- DRUCKER, Peter. *Inovação e espírito empreendedor*. São Paulo: Pioneira, 1986.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipea. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas; sumário analítico*. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BrasilDesenvEN_Vol04.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2014.
- LEITE, Emanuel Ferreira. *O fenômeno do empreendedorismo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTES, Ana Cristina Braga. Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 30, n. 2, jun. 2010.

PERNAMBUCO. *Lei 14.532, de 9 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2012-2015. Diário Oficial do Estado de Pernambuco Doep de 10/12/2011, p. 5. Disponível em <<http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/29>>. Acesso em: 22 maio 2013a.

_____. *Empreende PE*. Disponível em: <[http:// http://www.empreende.pe.gov.br](http://http://www.empreende.pe.gov.br)>. Acesso em: 22 maio 2013b.

PORTER, Michael. *The competitive advantage of nations*. Nova York: Free Press, 1998.

_____. Executive summary: competitiveness and stages of economic development. In: PORTER, Michel et al. (Ed.). *The global competitiveness report 2001-2002*. Nova York: Oxford University Press, 2002.

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*, vol. 47, n. 1, p. 25-48, 2013.

SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do desenvolvimento econômico*. Tradução Maria Sílvia Possas. Rio de Janeiro: Editora Nova Cultural, 1997.

_____. *Teoria do desenvolvimento econômico*. Tradução Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEBRAE. *Simples Nacional* – o que muda a partir de 2012: alterações da Lei Complementar 139/2011. Sebrae Paraná, 2011. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/arquivos/pdf/pmf_alteracoes_2012.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2014.

Recebido em: 24/9/2013

Accite final em: 14/3/2014